

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

**Um modelo de governança colaborativa para emergências de saúde pública: o caso da vacina COVID-19: Oxford/Astrazeneca/Fiocruz**

Plinio dos Santos Souza  
*Doctor Scientiae*

**VIÇOSA - MINAS GERAIS**  
**2025**

**PLINIO DOS SANTOS SOUZA**

**Um modelo de governança colaborativa para emergências de saúde pública: o caso da vacina COVID-19: Oxford/Astrazeneca/Fiocruz**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Josiel Lopes Valadares

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2025**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

S729m  
2025 Souza, Plínio dos Santos, 1980-  
Um modelo de governança colaborativa para emergências  
de saúde pública: o caso da vacina COVID-19  
Oxford/Astrazeneca/Fiocruz / Plínio dos Santos Souza. – Viçosa,  
MG, 2025.

1 tese eletrônica (143 f.): il. (algumas color.).

Inclui apêndices.

Orientador: Josiel Lopes Valadares.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,  
Departamento de Administração e Contabilidade, 2025.

Referências bibliográficas: f. 126-137.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2025.516>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Saúde pública - Administração. 2. Administração Pública  
- Brasil. I. Valadares, Josiel Lopes, 1986-. II. Universidade  
Federal de Viçosa. Departamento de Administração e  
Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração.  
III. Título.

CDD 22. ed. 362.10981

**PLINIO DOS SANTOS SOUZA**

**Um modelo de governança colaborativa para emergências de saúde pública: o caso da vacina COVID-19: Oxford/Astrazeneca/Fiocruz**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 14 de maio de 2025.

Assentimento:

---

Plinio dos Santos Souza  
Autor

---

Josiel Lopes Valadares  
Orientador

Essa tese foi assinada digitalmente pelo autor em 14/08/2025 às 11:59:26 e pelo orientador em 14/08/2025 às 15:06:13. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **L96D.OE7D.IFIP** e clique no botão 'Validar documento'.

Para a minha família.

Para todos aqueles que acreditam, pesquisam e praticam a colaboração enquanto caminho para solução de problemas públicos complexos.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo cuidado constante por me permitir alcançar este sonho.

Às minhas filhas, Luísa e Alice, a razão do meu viver. Minha vida é para vocês — ontem, hoje e sempre. Amo vocês infinitamente!

À minha esposa, Danielle, minha parceira de vida, por me apoiar, compreender minhas ausências e entender o quanto amo o faço. Sem você, este sonho não teria sido possível.

Aos meus amados pais, Lêda e Paulo (in memoriam), por todo amor, cuidado, dedicação e investimento. Sem vocês, jamais teria chegado até aqui.

Aos meus irmãos, Paulo César e Ana Cláudia, por fazerem parte essencial da minha vida.

À Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de realizar uma pós-graduação de elevada qualidade e reconhecimento.

Ao meu querido orientador, Prof. Josiel Valadares, pela orientação e valiosas contribuições para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos professores que participaram das bancas ao longo deste percurso cujas contribuições foram fundamentais para a concretização desta pesquisa.

A todos os docentes e discentes do PPGADM, com quem tive a honra e a alegria de compartilhar ideias, conhecimentos e momentos de convivência.

À Fundação Oswaldo Cruz e ao Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Bio-Manguinhos, especialmente à Diretoria e Vice-Diretorias, e à equipe de Gestão do Conhecimento, pelo apoio e viabilização desta iniciativa.

Aos meus amigos da Escola Corporativa Fiocruz e da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas da Fiocruz pelo companheirismo.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta pesquisa — em especial, aos que prontamente aceitaram respondê-la.

"Este trabalho foi realizado com o apoio das seguintes agências de pesquisa brasileiras: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)."

“De tudo ficaram três coisas...  
A certeza de que estamos começando...  
A certeza de que é preciso continuar...  
A certeza de que podemos ser interrompidos antes de terminar...  
Façamos da interrupção um caminho novo...  
Da queda, um passo de dança...  
Do medo, uma escada...  
Do sonho, uma ponte...  
Da procura, um encontro!”  
Fernando Sabino  
Em: O Encontro Marcado

## RESUMO

SOUZA, Plinio dos Santos, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2025. **Um modelo de governança colaborativa para emergências de saúde pública: o caso da vacina COVID-19: Oxford/Astrazeneca/Fiocruz.** Orientador: Josiel Lopes Valadares.

A tese investiga a Governança Colaborativa enquanto estratégia para aprimorar a capacidade de resposta da Administração Pública em emergências de saúde pública no contexto brasileiro. Estas são eventos complexos intratáveis por uma única organização de forma isolada. Envolvem, portanto, colaboração, articulação e o engajamento de múltiplos atores para mitigação de suas consequências. Diante de tal pressuposto se apresenta a questão de pesquisa: quais os elementos do modelo de Governança Colaborativa podem ser aprimorados para fortalecer a capacidade de resposta a emergências de saúde pública no Brasil? Adota-se o estudo de caso único da robusta experiência da primeira vacina 100% brasileira contra a COVID-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz. Iniciativa que rompeu as fronteiras organizacionais, articulou diferentes atores, que gerou ao longo de 2021 153 milhões de doses de vacinas ao SUS mitigando o agravamento da doença, a ocorrência de hospitalizações e de mortes. A tese adotou uma abordagem qualitativa baseada na triangulação de evidências (pesquisa documental, entrevistas e diário de campo). A análise de conteúdo foi a técnica adotada diante da utilização de categorias analíticas previamente definidas no modelo mencionado. Os resultados indicam uma ampliação teórica na adequação do modelo ao contexto brasileiro - incorporação de drivers – urgência e ameaça e de elementos contextuais – desigualdades regionais e de infraestrutura; relações federativas. Sinalizam ainda a importância da centralidade do Estado, das instituições públicas, do SUS e da autonomia burocrática no âmbito das emergências de saúde pública. Reforça a necessidade estratégias de desenvolvimento de capacidades estatais, de políticas de fomento à inovação e ao fortalecimento do federalismo cooperativo. Esta medida é condição necessária à redução das desigualdades estruturais brasileiras bem como à promoção de respostas mais equitativas em termos de acesso à saúde pública. Destaca, finalmente, ser a Governança Colaborativa apropriada para lidar com problemas complexos e alcançar uma abordagem holística e integrada de saúde pública.

Palavras-chave: saúde pública; governança colaborativa; emergências de saúde

## ABSTRACT

SOUZA, Plinio dos Santos, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, May, 2025. **A collaborative governance model for public health emergencies: the case of the COVID-19 vaccine: Oxford/Astrazeneca/Fiocruz.** Adviser: Josiel Lopes Valadares.

This thesis investigates Collaborative Governance as a strategy to improve the response capacity of the Public Administration in public health emergencies in the Brazilian context. These are complex events that cannot be handled by a single organization in isolation. Therefore, they involve collaboration, coordination and the engagement of multiple actors to mitigate their consequences. Given this assumption, the research question is presented: what elements need to be improved in the Collaborative Governance model of Emerson et al. (2015) to strengthen the response capacity to public health emergencies in Brazil? The single case study of the robust experience of the first 100% Brazilian vaccine against COVID-19, Oxford/Astrazeneca/Fiocruz, is adopted. An initiative that broke organizational boundaries, articulated different actors, which generated 153 million doses of vaccines for the SUS throughout 2021, mitigating the worsening of the disease, the occurrence of hospitalizations and deaths. The thesis adopted a qualitative approach based on evidence triangulation (documentary research, interviews and field diary). Content analysis was the technique adopted in view of the use of analytical categories previously defined in the aforementioned model. The results indicate a theoretical expansion in the adaptation of the model to the Brazilian context - incorporation of drivers - urgency and threat - and contextual elements - regional and infrastructure inequalities; federative relations. They also indicate the importance of the centrality of the State, public institutions, the SUS and bureaucratic autonomy in the context of public health emergencies. It reinforces the need for strategies to develop state capacities, policies to promote innovation and the strengthening of cooperative federalism. This measure is a necessary condition for reducing structural inequalities in Brazil as well as for promoting more equitable responses in terms of access to public health. Finally, it highlights that Collaborative Governance is appropriate for dealing with complex problems and achieving a holistic and integrated approach to public health.

Keywords: public health ; collaborative governance ; health emergencies

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Definições de Governança Colaborativa.....	29
Figura 1 – Perspectivas acerca da Governança Colaborativa.....	31
Figura 2 – Benefícios da Governança Colaborativa.....	33
Figura 3 – Uma estrutura para compreensão da colaboração intersetorial.....	36
Figura 4 – Modelo de Governança Colaborativa.....	37
Figura 5 – Estrutura Integrativa de Governança Colaborativa.....	39
Figura 6 – A perspectiva de três camadas para explorar a possibilidade de implementar arranjos de Governança Colaborativa .....	41
Quadro 2 – Informações consolidadas da COVID-19.....	52
Figura 7 - Modelo da cadeia de valor da vacina Oxford/AstraZeneca/Fiocruz para o Brasil.....	54
Quadro 3 – Unidade de análise – Governança do Projeto da Vacina COVID-19 Fiocruz.....	55
Quadro 4 – Características e particularidades do projeto da vacina COVID-19 Oxford/AstraZeneca/Fiocruz.....	58
Figura 8 – Doses aplicadas segundo o produtor – ref. 19/07/21.....	59
Figura 9 – Modelo Integrativo de Governança Colaborativa.....	63
Quadro 5 – Matriz de análise - Categorias analíticas.....	64
Quadro 6 – Lista de documentos analisados na pesquisa.....	68
Figura 10 – Grupo de Atores Entrevistados.....	72
Quadro 7 – Descrição das Categorias Analíticas.....	74
Figura 11 – Estruturação dos resultados.....	77
Figura 12 – Modelo de Governança Colaborativa para Emergências de Saúde Pública .....	103

Figura 13 – Estratégias para a capacidade de resposta no enfrentamento de emergências de saúde pública no Brasil.....113

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação dos entrevistados.....	71
---	----

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU Advocacia Geral da União  
ANVISA Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
Bio-Manguinhos Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos  
CEIS Complexo Econômico-Industrial da Saúde  
CEPI Coalizão para Inovações em Preparação de Epidemias  
ENSP Escola Nacional de Saúde Pública  
ESPIN Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional  
ETEC Encomenda tecnológica  
GC Governança Colaborativa  
IFA Ingrediente Farmacêutico Ativo  
INCQS Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde  
MS Ministério da Saúde  
Fiocruz Fundação Oswaldo Cruz  
OMS Organização Mundial de Saúde  
OPAS Organização Pan-Americana de Saúde  
PD&I Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação  
RSI Registro Sanitário Internacional  
SUS Sistema Único de Saúde  
TT Transferência de tecnológica

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	14
1.1. Contexto e relevância da pesquisa .....	14
1.2. Justificativa da pesquisa.....	20
1.2.1 Justificativa do aprimoramento do modelo .....	24
2. REVISÃO DE LITERATURA .....	25
2.1. Definições e teorias acerca da Governança Colaborativa.....	25
2.2. Perspectivas, benefícios e desafios da Governança Colaborativa.....	30
2.3. Principais modelos teóricos sobre Governança Colaborativa .....	34
2.4. Governança Colaborativa e Emergências de Saúde Pública .....	41
3. METODOLOGIA.....	47
3.1. Abordagem da pesquisa.....	48
3.2. Definição, escolha e limitação do método .....	49
3.3. A escolha do caso e da unidade de análise .....	51
3.3.1 A escolha do caso .....	51
3.3.2 A escolha da unidade de análise.....	54
3.4. O caso da vacina COVID-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz.....	56
3.4.1 A encomenda tecnológica da vacina COVID-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz .	60
3.5. Das categorias e do <i>framework</i> analítico.....	62
3.6. Das etapas metodológicas .....	66
3.6.1. Coleta de dados .....	66
3.6.1.1 Pesquisa documental .....	67
3.6.1.2 Entrevistas em profundidade.....	70
3.6.1.3 Diário de campo .....	72
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	76
4.1. Compreendendo elementos críticos para a literatura de Governança Colaborativa a partir da experiência da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz .....	77
4.1.1 – O contexto da experiência da vacina e suas contribuições para a Governança Colaborativa em emergências de saúde .....	78
4.1.2. Os direcionadores da experiência da vacina e suas contribuições para a literatura da Governança Colaborativa em emergências de saúde.....	85
4.1.3 A dinâmica colaborativa da experiência da vacina e suas contribuições para a Governança Colaborativa em emergências de saúde.....	90
4.1.4. Os resultados da experiência da vacina e suas contribuições para a Governança Colaborativa em emergências de saúde .....	99

4.2. Aprimorando o modelo de Governança Colaborativa para o enfrentamento de emergências de saúde pública.....	103
4.3. Fortalecendo a capacidade de resposta no enfrentamento de emergências de saúde pública no Brasil. ....	112
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	120
REFERÊNCIAS .....	126
APÊNDICE A.....	138
Roteiro de entrevista .....	138
APÊNDICE B.....	140
Informações prévias - entrevista .....	140

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Contexto e relevância da pesquisa

Os problemas do século XXI são complexos e demandam soluções que não são simples (Emerson, Nabatchi, 2015). Crises climáticas, conflitos geopolíticos, emergências de saúde pública são exemplos de problemas perversos (Rittel, Weber, 1973) os quais os governos precisam, regularmente, lidar atualmente. Tais adversidades são dinâmicas não existindo uma solução óbvia, direta e exata. Envolvem diversos atores e múltiplas causas coexistentes e inter-relacionadas extrapolando uma lógica linear e direta de causa e efeito. Além disso, são problemas instigam novas capacidades de resposta da Administração Pública tradicionalmente alicerçada em um paradigma burocrático. Kapucu (2014) afirma que tais problemas demonstram a incapacidade de as instituições trabalharem de forma isolada demandando uma atuação através de redes horizontais mais integradas entre diferentes organizações. Problemas complexos como a pandemia exigem ação coordenada e horizontalizada que envolvem não somente agências estatais (Dallabrida et al., 2020). Trata-se de eventos que têm colocado os governos em xeque impulsionando a busca por soluções inovadoras e colaborativas para a equação dos mesmos (Romme, Meijer, 2020; Carstensen, et al., 2022). A complexidade de tais problemas excedem os níveis de recursos governamentais disponíveis (Gray, Purdy, 2018).

Dito isso e não por acaso tem se visto um interesse acadêmico crescente acerca da Governança Colaborativa enquanto estratégia governamental para lidar com tais problemas complexos. A partir, principalmente do século XXI, a Governança Colaborativa tem se configurado enquanto uma temática contemporânea cada vez mais pesquisada (Ansell et al., 2017; Emerson, 2018; Douglas et al., 2020; Meek, 2021; Yoon, et al., 2022; Grossi, Argento, 2022). Concebida no período pós *New Public Management* (MPM) a Governança Colaborativa tem sido vista como alternativa de integração, coordenação intra e interorganizacional que busca envolver a sociedade e demais parceiros na formulação e implementação de políticas públicas (Lahat, She-Hadar, 2019). Assim, ela tem se constituído como uma forma que substitui modos gerenciais e adversários de formulação de políticas públicas incorporando múltiplas vozes nos processos de políticas públicas (Ansell, Gash, 2008; Lahat, She-

Hadar, 2019). Uma alternativa para trabalhar problemas complexos que como tais não podem ser agrupados dentro dos limites organizacionais, pois envolvem múltiplas causas, desafios e níveis de articulação de atores (Bianchi et al., 2021).

Emerson e Nabatchi (2015) sustentam que duas tendências posicionam a colaboração no centro das pesquisas no campo da Administração Pública: o número e a complexidade de problemas enfrentados e o contexto no qual tais problemas precisam ser resolvidos. Um contexto cada vez mais conectado que demanda a articulação entre diferentes atores e suas expertises para equação de tais questões complexas. Assim, o fato de o problema perverso não poder ser resolvido por uma única organização de forma isolada se trata de algo encorajador da Governança Colaborativa (Emerson, Nabatchi, 2015). Para Lahat e Sher-Hadar (2019, p. 119) “mudanças naturais do papel do Governo, a globalização, o desenvolvimento de tecnologias e o aumento ou risco de problemas complexos” são razões que elevam a Governança Colaborativa a um nível central em termos de interesse acadêmico. Além das qualidades apresentadas, Emerson e Gerlak (2014) consideram a Governança Colaborativa mais ágil, responsiva aos níveis de mudança e de incerteza do que a burocracia tradicional.

Feita tal consideração se observa na análise de tais problemas perversos um denominador comum: a impossibilidade de tratabilidade desses eventos através de ações isoladas de determinada instituição, governo ou ente federativo. Referem-se a problemas dinâmicos arraigados de elementos causais que se interagem e são de difícil mensuração (Sott, et al., 2022). São situações críticas de elevada magnitude com potencial de gerar graves consequências para a sociedade em geral. Além disso se trata de eventos cada vez mais frequentes razão pela qual se mostra cada vez mais necessário investigar como aprimorar a capacidade de resposta da Administração Pública para enfrentá-los.

Diante de tal finalidade, a tese investiga as emergências de saúde pública. De forma mais específica a experiência da pandemia da Covid-19 enquanto um exemplo representativo que possibilita a geração de aprendizados relacionados à colaboração no campo da Administração Pública. As emergências de saúde pública são situações que demandam o emprego urgente de medidas de prevenção, de contenção de riscos, de danos e de agravos à saúde pública que podem ser epidemiológicas (surtos e

epidemias), de desastres, ou de desassistência à população de acordo com o Ministério da Saúde<sup>1</sup>.

As emergências de saúde pública são eventos geradores de elevada incerteza em relação as suas consequências o que traz considerável grau de apreensão para a sociedade em geral. São situações cada vez mais regulares que geram elevado impacto para a população superando a capacidade de respostas dos serviços (Carmo, 2020). De acordo com a autora, no presente século, há uma sucessão de eventos epidemiológicos frequentes e graves de saúde pública que incidem sobre a população através de uma diversidade de agentes e fatores envolvidos em sua produção e disseminação.

Nos últimos vinte anos, se observa uma série de experiências relacionadas às emergências de saúde pública: influenza humana pelo vírus H5N1 em 2004; vírus AH1N1 em 2005 – classificada como primeira emergência de saúde pública (ESPIN); vírus Ebola em 2014/2016; vírus Zika e febre Chikungunya em 2014/2015. No Brasil, no ano de 2017, declarada a epidemia da referida febre. Nos anos de 2020 a 2022, a pandemia da COVID-19 a experiência mais trágica vivenciada. O caso da COVID-19 se trata de um exemplo emblemático de problema perverso que emergiu como “uma catástrofe e um sinalizador dos avanços e graves problemas enfrentados pelas sociedades humanas” (Lima, 2022, p. 15). Pode-se afirmar que a adversidade da experiência da COVID-19 integrada a outros casos de emergência de saúde tem colocado as pandemias no topo dos problemas públicos complexos na atualidade (Voets, et al., 2021).

Para além dos aspectos mencionados, as emergências de saúde pública podem ser consideradas um locus propício em termos de investigação teórica e empírica para as pesquisas no campo da Governança Colaborativa. Elenca-se a título de exemplo uma série de iniciativas alicerçadas na colaboração no contexto pandêmico brasileiro da Covid-19: redes de apoio e voluntariado a nível local; desenvolvimento de plataformas de *crowdfunding* de captação de recursos para atuação em diferentes frentes no combate à Covid-19; criação de consórcio intermunicipal para viabilizar melhores condições para o enfrentamento à pandemia entre outras. Tais experiências demonstram que a colaboração tem se constituído

---

<sup>1</sup> Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/resposta-a-emergencias> Acesso em: 27 fev. 2025

enquanto estratégia contemporânea governamental de articulação de múltiplos atores para lidar com emergências de saúde pública. Lidar com emergências não se trata de uma ação individual, pois a escala, a complexidade da mesma excede as capacidades individuais (Beinaròvica, 2016).

Nesta perspectiva, trabalhar preventivamente a capacidade de resposta em emergências de saúde pública tende a contribuir para uma melhor coordenação de esforços governamentais e não governamentais para superação de tais situações. O que minimiza os impactos no Sistema Único de Saúde (SUS), principalmente, no que se refere às taxas de internação/hospitalização, de mortalidade advinda das emergências de saúde pública de caráter epidemiológico. Pois, conforme Lana et al. (2020) afirma a evolução pandêmica associada à gravidade da doença demandou desafios governamentais para melhorar para melhorar a capacidade de resposta à COVID-19.

Entende-se, portanto, imprescindível avançar em termos de aprimoramento de capacidade de resposta da Administração Pública diante das emergências de saúde pública. Para tal se mostra necessário contextualizar a literatura acerca da Governança Colaborativa a partir de experiências empíricas brasileiras. Carmo (2020) argumenta que processos, mecanismos, instrumentos devem ser aperfeiçoados em termos de atuação no campo das emergências de saúde para fins de potencializar qualidade de resposta. Neste sentido, a tese busca aprimorar o modelo de Governança Colaborativa de Emerson et al. (2015) uma das principais referências teóricas do campo. A Estrutura Integrativa de Governança Colaborativa (modelo) constituído em uma perspectiva sistêmica e de multicamadas investiga a colaboração no âmbito do contexto em que ela se expressa analisando sua dinâmica bem como seus direcionadores. Os resultados gerados a partir da experiência investigada também são analisados e retroalimentam a estrutura potencializando ou não a realização de outras iniciativas.

Entende-se que o mencionado modelo merece ser aprimorado não somente por apresentar uma série de elementos possibilitam investigar como se processa a colaboração entre diferentes partes interessadas na geração de um objetivo público comum. Mas também pelo seu caráter pragmático, pela necessidade de prová-lo em um contexto de emergência de saúde pública no âmbito de um país em desenvolvimento. Ademais uma vez aprimorado servirá para fins de utilização da

Governança Colaborativa em outros casos que por ventura vierem a se expressar no campo das emergências de saúde pública de caráter epidemiológico.

Realizado tal preâmbulo acerca da pertinência investigativa e contemporaneidade temática, a pesquisa busca responder a seguinte questão: **quais os elementos do modelo de Governança Colaborativa podem ser aprimorados para fortalecer a capacidade de resposta a emergências de saúde pública no Brasil?**

Adota-se os seguintes **pressupostos teóricos** baseados na literatura especializada acerca da Governança Colaborativa.

**Pressuposto central** da pesquisa: deve-se buscar aprimorar a governança por meio da colaboração caso se queira gerenciar crises (Carmody, 2008). Entende-se colaboração como um processo através do qual “as partes veem diferentes aspectos de um problema e podem explorar de forma construtiva suas diferenças buscando soluções que vão além de suas próprias visões limitadas do que é possível” (Gray, 1989, p. 05)

**1º pressuposto teórico** – o contexto no qual a Governança Colaborativa se expressa possui o potencial de impulsionar ou de restringir o desenvolvimento de ações, iniciativas colaborativas (Brown, et al., 2012; Emerson, et al., 2012).

**2º pressuposto teórico** – a liderança se trata de um elemento que pode estimular o interesse de participação dos atores criando oportunidades para o desenvolvimento de ações colaborativas (Ansell, Gash, 2008; Carlson, 2007; Emerson, et al., 2012).

**3º pressuposto teórico** – elementos considerados como direcionadores (*drivers*) bem como o dinâmica colaborativa (processo colaborativo) influenciam os resultados advindos das ações colaborativas (Emerson et al., 2012; Emerson, Nabatachi, 2015).

**4º pressuposto teórico** – resultados provenientes das ações colaborativas são evidências que possuem o potencial de aprimorar e/ou gerar novas iniciativas colaborativas envolvendo as partes (Emerson et al., 2012; Emerson, Nabatachi, 2015).

**Defende-se**, portanto, a seguinte **tese** – **o aprimoramento da Governança Colaborativa em emergências de saúde pública se trata de uma estratégia essencial para se qualificar a capacidade de respostas das instituições públicas brasileiras.**

Dito isso, o **objetivo geral** da presente pesquisa é: **analisar a aplicação do modelo de Governança Colaborativa de Emerson et al. (2015) no contexto de emergências de saúde pública brasileira a partir do projeto da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz. A fim de propor estratégias de aprimoramento da capacidade de resposta baseadas nos resultados empíricos e teóricos.**

São objetivos específicos da pesquisa estruturados em perspectivas:

- Explorar os elementos críticos advindos da experiência empírica para a literatura de Governança Colaborativa em emergências de saúde pública.
- Investigar quais elementos (contexto, *drivers*, dinâmica colaborativa) se configuraram como cruciais no caso empírico analisado.
- Identificar resultados, aprendizados e limitações práticas do caso empírico para aprimoramento do modelo de Governança.
- Propor estratégias para fortalecer a Governança Colaborativa no enfrentamento de emergências de saúde pública no Brasil na perspectiva da Governança Colaborativa.

O aprimoramento da capacidade de resposta através do modelo de Emerson et al. (2015) se realizou através do estudo de caso do projeto de desenvolvimento da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz. Um robusto projeto caracterizado por uma efetiva atuação colaborativa de diferentes atores para disponibilização da vacina de forma ágil e segura para a sociedade brasileira (Medeiros et al., 2022). Analisa-se a governança de tal projeto que envolveu a articulação e negociação de uma ampla rede de atores (Fiocruz, Ministério da Saúde, Anvisa, AGU, Poder Legislativo, especialistas entre outros) para possibilitar a viabilização da encomenda tecnológica, a produção a nível nacional e o fornecimento da vacina através do Sistema Único de Saúde (SUS).

Compreende-se que o valor da pesquisa se encontra não somente nos resultados por ela gerados. Mas, também em sua capacidade de adicionar ou desafiar outras pesquisas no campo (Singleton, 1970). O aprimoramento de um modelo de Governança Colaborativa potencializa a capacidade de cocriar, de produzir um resultado um objetivo comum público (Romero, Molina, 2011) em experiências futuras. Entende-se, portanto, que a tese ao trazer luz sob a colaboração no campo das emergências de saúde pública fortalece a Governança Colaborativa enquanto

alternativa para superação de tais adversidades diante das incertezas, do senso de urgência próprios de tais contextos.

Por fim, além desta introdução a tese se encontra estruturada da seguinte forma: na seção de justificativa em que se encontram apresentados os avanços teóricos e práticos esperados a partir da tese. A segunda seção é destinada a apresentação do referencial teórico abordando principais definições, teorias e modelos acerca da Governança Colaborativa bem como a sua relação com as emergências em saúde pública. Na terceira seção são apresentados aspectos metodológicos: abordagem de pesquisa, definição, escolha e limitação do método, escolha de unidade de análise, procedimentos relacionados à coleta e à análise de dados. Na quarta seção se encontram apresentados os resultados da pesquisa estruturados da seguinte forma: compreensão de elementos críticos para a literatura de Governança Colaborativa a partir da experiência da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz; proposição de aprimoramento do modelo de Governança Colaborativa da Emerson et al. (2015) para o campo das emergências de saúde pública; aspectos relevantes a serem desenvolvidos para o fortalecimento da Governança Colaborativa e emergências de saúde pública. Por fim, na seção de considerações finais, são apresentadas as conclusões acerca da pesquisa bem como recomendações para pesquisas futuras.

## **1.2. Justificativa da pesquisa**

As pesquisas acerca da Governança Colaborativa têm se concentrado em países desenvolvidos como Estados Unidos, Canadá, China, Austrália bem como em países nórdicos europeus (Morcöl, et al., 2021; Martins et al., 2023). A partir do século XXI o número de publicações acerca da temática se elevou de forma considerável, principalmente, nesses países (Morcöl, et al., 2021). Por outro lado, ainda há uma carência de estudos acerca do assunto em países do sul global, países em desenvolvimento como o caso do Brasil.

Apresentar tal cenário é relevante, uma vez que o contexto brasileiro se difere de forma considerável da realidade de países desenvolvidos. Locais em que se concentram as principais pesquisas empíricas relacionadas à temática. Há uma série de desafios e problemas estruturais brasileiros que justificam a incorporação de novos

elementos ao modelo de Emerson et al. (2015). São exemplos de adversidades enfrentadas no contexto brasileiro: elevadas taxas de desigualdade social e regional; dificuldade de integração e coordenação de esforços federativos; obstáculos no acesso a serviços públicos como saúde e educação; condições precárias de moradia e transporte coletivo entre outras. Problemas que se evidenciam e se tornam mais críticos em contextos de crise, de emergências.

Pode-se afirmar que o contexto pandêmico expôs fragilidades estruturais do sistema público de saúde brasileiro tais como: desarticulação entre entes público e privados na atenção à saúde; sobreutilização da capacidade hospitalar; carência de mão de obra especializada; desabastecimento de equipamentos, medicamentos, reagentes para testes entre outros (Sabbatini, Fonseca, 2021). Neste sentido, a experiência pandêmica além de trazer desafios próprios agravou ainda mais as históricas desigualdades brasileiras. Constitui-se como uma lupa que demonstra como problemas sociais são complexos, mutáveis e incertos (Carstensen et al., 2023).

Por outro lado, a experiência também se apresentou como um laboratório de investigação e aprendizado acerca da importância da colaboração em contexto de crise. Não por menos enquanto locus de análise a colaboração em ambientes de saúde (intra e interorganizacionais) é reconhecida por produzir melhores resultados de políticas públicas (Frankowski, 2019). Um dos motivos se refere ao fato da colaboração construir capacidades (Koliba et al. 2014). Neste sentido, O'Leary e Gerard (2012, p. 49) afirmam que "um forte senso de urgência, uma crise corrente e ameaças provenientes forças externas são catalizadoras da colaboração". Argumenta-se, portanto, que "o imperativo da gestão interorganizacional é fundamental para a política pública de saúde" (Pessoa et al., 2020).

O caso selecionado na tese, vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz, se apresenta como um caso representativo desta afirmação. Uma iniciativa robusta de colaboração em um contexto de emergência que contribuiu, fortemente, para mitigar os graves efeitos pandêmicos gerados para a saúde da população brasileira. Um projeto que foi capaz promover a transferência de tecnologia, algo nada trivial, para produção da vacina e distribuí-la de forma equitativa no âmbito do SUS. E para além do contexto pandêmico fortalecer a produção e a inovação no campo do desenvolvimento tecnológico em saúde. Em função desses resultados que extrapolam a pandemia, a experiência da vacina pode evidenciar importantes estratégias para o fomento da colaboração em futuras experiências de emergências de saúde pública.

Além desta contribuição, na experiência pandêmica, se observa pouca discussão acerca de falhas de governança, principalmente, aquelas relacionadas ao envolvimento intergovernamental e multissetorial e ao exercício da liderança (Stocking et al., 2023). Não obstante existir um crescente interesse acadêmico e relevância investigativa acerca da Governança Colaborativa em cenários de crises ou emergências (Ansell, Torfing, 2015; Emerson, 2018; Megawatti, 2020; Voets et al., 2021; Carstensen et al., 2022; Stocking et al., 2023; Chen, Yu, 2024).

No caso do contexto brasileiro, se identifica uma carência de estudos robustos empíricos acerca da Governança Colaborativa aplicada em contextos de emergências de saúde pública. Muito embora a colaboração se constitua enquanto fundamento para a implementação de ações e de políticas públicas em saúde pública brasileira.

Há também um *gap* teórico relacionado aos benefícios do exercício da Governança em termos empíricos (Bianchi et al., 2021; Voets et al., 2021; Martins, et al., 2023; Barandiarán et al., (2023). Para tais autores, os benefícios da Governança Colaborativa têm sido discutidos mais em uma perspectiva normativa do que propriamente explorados em termos práticos.

Neste sentido, a tese contribui para supressão de tais lacunas ao investigar o caso empírico da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz. Uma experiência que transcendeu as fronteiras da organização articulando diferentes atores e a sociedade civil (Medeiros et al., 2022). Um projeto que contou com a formação de uma ampla rede de atores englobando distintas etapas como a prospecção, avaliação, suporte e implementação da encomenda tecnológica da vacina. Os aprendizados gerados a partir da pesquisa podem contribuir para o fortalecimento do desenvolvimento de políticas públicas no âmbito do SUS fundamentadas na colaboração. Tal como o recente exemplo relacionado à criação de plataformas colaborativas de inovação entre os países dos BRICS voltadas ao aprimoramento de resposta sanitária global. A plataforma inclui segundo reportagem da Agência Gov o desenvolvimento de ações conjuntas em diversas áreas: emergências sanitárias, vigilância em saúde pública, otimização dos sistemas de saúde e uso de inteligência para gestão baseada em evidências, monitoramento e avaliação de políticas públicas<sup>2</sup> ~~Um exemplo recente no campo da saúde pública são as plataformas colaborativas de inovação entre os países do Brics para~~

---

<sup>2</sup> Fonte: Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202503/brasil-destaca-inteligencia-artificial-na-saude-como-uma-das-prioridades-na-presidencia-do-brics-1> Acesso em: 01 mar. 2025

aprimoramento da resposta sanitária global. Segundo reportagem da Agência Gov um dos debates no âmbito do Brics é criação de “uma plataforma para o desenvolvimento conjunto de pesquisas em áreas de saúde digital como, por exemplo, previsão de doenças, emergências sanitárias, vigilância em saúde pública e otimização de sistemas de saúde, além de aplicações no campo da inteligência e adaptação da gestão em saúde baseada em evidências, monitoramento e avaliação de políticas”<sup>3</sup>. A Governança Colaborativa, portanto, tem o potencial de gerar soluções inovadoras no campo da Administração Pública (Head, 2008; Carstensen et al., 2022). E o exemplo mencionado é um caso representativo desta afirmação.

A proposta apresentada na tese dialoga com uma questão emergente no campo da saúde pública global o eventual surgimento de novas epidemias. A Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Coligação para Inovações na Preparação para Epidemias (CIPE) alertam para os representantes dos países a necessidade de reforço em termos de vigilância epidemiológica diante de uma identificação de uma série de patógenos<sup>4</sup>. Sinalizam-se graves ameaças epidemiológicas de saúde pública que uma vez concretizadas demandarão a colaboração, a articulação de múltiplos atores de diferentes naturezas e níveis para mitigação de suas consequências. São exemplos mais recentes de tais riscos epidemiológicos identificados inicialmente na China: o vírus HKU5-CoV-2 que possui capacidade similar de propagação ao Sars-Cov-2; o vírus metapneumovírus humano (HMPV) causador de uma série de doenças respiratórias e de sintomas comuns (febre, tosse), principalmente, em crianças pequenas, idosos e pessoas que estejam com baixa imunidade<sup>5</sup>. Não por acaso, é sinalizado no Relatório de Resultados de Preparação para Pandemias (2024) ser fundamental a colaboração entre os diferentes atores, setores, países e regiões para o fortalecimento da vigilância em saúde.

Não por acaso, as pandemias se encontram no topo da agenda das pesquisas acerca de problemas públicos complexos (Voets et al., 2021). Razão pela qual se compreende a necessidade de desenvolver estratégias que aprimorem a capacidade

---

<sup>3</sup> Fonte: Disponível em: <https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202503/brasil-destaca-inteligencia-artificial-na-saude-como-uma-das-prioridades-na-presidencia-do-brics-1> Acesso em: 01 mar. 2025

<sup>4</sup> Fonte: Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/virus-bacterias-nova-pandemia-emergencia-sanitaria-global-oms> Acesso em: 01 mar. 2025

<sup>5</sup> Fonte: Disponível em: <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/metapneumovirus-conheca-o-responsavel-pela-alta-de-casos-na-china/> Acesso em 02 mar. 2025

de resposta da Administração Pública frente a tais situações. Neste sentido, o aprimoramento de um modelo de Governança Colaborativa para emergências de saúde pública a partir deste robusto caso de colaboração tem muito a contribuir acerca de elementos críticos a serem considerados em futuras experiências críticas. Uma vez que tais eventos, não obstante suas particularidades, guardam elementos em comum como: elevado grau de impacto econômico, político e social; sobrecarga nos serviços de assistência à saúde; necessidade de uma coordenação integrada de esforços; rapidez em termos de respostas em diferentes frentes frente à rápida propagação do patógeno. Por fim, a escolha da temática da tese é justificada pelo próprio percurso acadêmico do pesquisador o qual vem se dedicando a pesquisá-la desde o mestrado.

### **1.2.1 Justificativa do aprimoramento do modelo**

O modelo denominado “Regime de Governança Colaborativa” de Emerson e demais autores (2012; 2015) é considerado uma referência nas pesquisas relacionadas à temática. Tal *framework* elaborado a partir da revisão de outros quadros conceituais com os principais objetivos de: propor uma estrutura empírica e teoricamente fundamentada e testável para explicar o desenvolvimento de iniciativas colaborativas; superar o *gap* da ausência de generalização de modelos anteriores (Emerson et al. 2012). Neste sentido, Emerson et al. (2015) afirma que o modelo é uma estrutura multidimensional que é generalizável e amplamente aplicável em todos os cenários, escalas e arranjos colaborativos.

Ao considerar que o modelo teórico mencionado não tem a pretensão de englobar todas as características de qualquer caso de Governança Colaborativa (Emerson et al. 2015), a presente tese defende a importância de aprimorá-lo. Uma vez que se deve considerar que o desenvolvimento de uma robusta experiência colaborativa em um contexto de emergência de saúde pública global. Além também da necessidade de se ponderar a realidade brasileira e seus problemas estruturais que distam dos contextos dos países desenvolvidos. Locais em que se concentram as principais experiências empíricas de aplicação do modelo teórico como apresentado por Emerson et al. (2015): a restauração dos *Everglads* na Flórida; da *Network Planning Group* no Alasca ambos nos Estados Unidos; *Toronto Civic Action* (Toronto) no Canadá.

Além disso, o aprimoramento do modelo teórico de Emerson et al. (2015) pode promover avanços não apenas para o contexto brasileiro, mas também para outros países da América Latina oferecendo uma perspectiva robusta e adaptável para enfrentamento de emergências de saúde pública.

São também justificativas teóricas e empíricas para utilização do modelo teórico e suas respectivas categorias analíticas para a análise do caso. Para se aprimorar a Governança Colaborativa se faz necessário compreender as razões da ocorrência da colaboração – seus meios, práticas, motivações dos atores, resultados e fins pretendidos (Voets et al., 2021). A análise do contexto é essencial, pois se trata das condições que podem facilitar ou inibir a prática de ações colaborativas (Ansell, Gash, 2007; Emerson et al., 2012). A investigação dos direcionadores possibilitam compreender quais elementos instigaram a colaboração, iniciaram a dinâmica colaborativa. Wanna (2008) os classifica em três grupos: externos, motivadores internos e disposição em relação a papéis e responsabilidades do governo. A dinâmica colaborativa (processo colaborativo) possibilita investigar elementos importantes necessários ao desenvolvimento de uma ação colaborativa como: a confiança entre as partes, o estabelecimento de critérios, de normas relacionadas à colaboração, construção de legitimidade e de consenso; compartilhamento de conhecimentos entre outros. A análise de resultados da colaboração contribui para formas de estruturação de institucionalização da colaboração eficaz (Voets et al., 2021).

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1. Definições e teorias acerca da Governança Colaborativa**

A Governança Colaborativa se trata de um assunto cada vez mais pesquisado no campo acadêmico. No entanto, isso não garante consenso em termos de definição conceitual (Ansell, Gash, 2008; Kapucu, 2014; Batory, Svensson, 2019). Emerson et al. (2012) considera que ela ainda carece de identidade sendo considerada amorfa e de uso inconsciente. Para Emerson et al. (2015) a Governança Colaborativa se tornou *buzzyword* (uma palavra da moda, mágica, vaga) no campo da Administração Pública no século XXI. Para Bianchi et al. (2021) o campo ainda se encontra em processo de amadurecimento em termos de conhecimento não obstante a substancial literatura produzida. No mesmo sentido, Ansell e Gash (2008) ao elaborar seu modelo teórico

de Governança Colaborativa afirma existir uma linguagem pouco padronizada ou comum sobre o assunto. Batory e Svensson (2019) afirmam através de revisão sistemática que há uma heterogeneidade e imprecisão na forma como o conceito é utilizado.

Bianchi et al. (2021) apresenta uma série de terminologias relacionadas à temática como: governança colaborativa (Ansell e Gash 2008); nova governança pública (Osborne, 2010); governança de rede (Rhodes, 2017); colaboração intersetorial (Bryson, Crosby e Stone, 2006); governança de valor público (Bryson, Crosby e Bloomberg 2014); governança participativa (Fung e Wright 2001); governança interativa (Torfing et al., 2012) entre outras. Para Triantafillou (2020) embora as terminologias não sejam idênticas, elas expressam de forma geral a necessidade de diálogo institucionalizado, da colaboração entre atores de diferentes naturezas como fatores cruciais para a produção de políticas públicas e de valor público.

Acredita-se que uma das principais razões para tal mosaico terminológico se encontra relacionado à variedade de base teórica. Sher-Hadar et al. (2021, p. 03) afirma que “as raízes da Governança Colaborativa são de natureza interdisciplinar”. Morse e Stephens (2002, p. 566) argumentam que “não há uma teoria por si só a respeito da Governança Colaborativa”.

No entanto, os autores seminais Gray e Wood (1991) afirmam existir seis perspectivas teóricas que explicam a colaboração e suas respectivas alianças colaborativas: a) teoria da dependência de recursos; b) teoria do desempenho social corporativo – teoria da economia institucional; c) teoria da gestão estratégica – teoria da ecologia social; d) teoria da microeconomia; e) teoria institucional, teoria da ordem negociada; f) teoria política. A teoria das redes também guarda estreita relação com a Governança Colaborativa. Pois, elas são estruturas através da qual a Governança Colaborativa se desenvolve (Voets et al., 2021). Bevir (2014, p. 26) afirma que “as redes consistem em múltiplos atores que são formalmente separados, mas dependem uns dos outros para recursos-chave e, assim, construir relacionamentos de longo prazo para trocar recursos”.

Dito isso, o trabalho se fundamenta na teoria da dependência de recursos (Pfeffer, Salancik, 2003). Esta se alicerça em três elementos centrais: a) a importância do meio ambiente, do contexto social no qual se encontra inserida a organização. Para se compreender a respeito de ações e escolhas organizacionais se deve focar menos

na dinâmica interna, nos valores e crenças dos líderes e mais nas situações caracterizadas pela pressão e pela restrição das situações vivenciadas; b) o fato de não obstante as organizações se encontrarem em ambientes de restrição, de pressão, elas através da integração com outras conseguem gerar ainda que temporariamente mais autonomia, capacidade na busca de seus objetivos; c) a ideia do poder ser um elemento crucial para se compreender as iniciativas das organizações em contraposição a perspectiva da eficiência econômica. A teoria, neste ponto em especial, argumenta que algumas organizações possuem mais poder do que outras em função de suas particularidades de sua interdependência e de sua posição em termos contextuais (Pfeffer, Salancik, 2003). Pfeffer e Salancik (2003) argumentam ainda que as organizações ao buscar alianças em função da interdependência de recursos buscam encontrar aquelas que se encontram em uma posição social de confiança.

Escolhe-se tal teoria, pois se trata daquela mais bem desenvolvida para fins de compreensão de parceria interorganizacional (Bretschneider, *et al.*, 2019). A teoria da dependência de recursos sustenta que as organizações não possuem todos os recursos necessários para alcançarem seus propósitos. Posto isso, elas necessitam de trocas organizacionais para suprir suas demandas. Portanto, as organizações públicas ou privadas são encorajadas a adotar uma abordagem colaborativa aceitando que não possuem todos os recursos para resolução de problemas complexos (Wanklade, Patnaik, 2020).

A teoria da dependência de recursos argumenta que as organizações devem contar uma variedade de contribuições de um conjunto de organizações, grupos e pessoas em interação para que possa realizar seus propósitos de forma ampliada. Compreende-se que as organizações são relativamente independentes e necessitam colaborar para aproveitar os recursos, as expertises disponíveis (O' Leary, 2014).

Alicerçado na mencionada teoria Brown et al. (2012) afirma que a Governança Colaborativa se fundamenta no potencial de o todo ser maior do que a soma das partes. E que um esforço coletivo entre as partes de diferentes instituições pode superar cenários de restrição de recursos, gerar atividades e resultados que organização alguma poderia alcançar de forma isolada. Wanklade e Patnaik (2020) argumentam ainda que a complexidade dos problemas demonstra que uma única organização possui limitação de recursos para solucioná-los. Razão pela qual se deve

formar parcerias com outras organizações para potencializar a chance de equacioná-los.

Gray e Purdy (2018) afirmam que para implementação de políticas públicas, os governos precisam de capacidades que estão além do escopo de suas agências. Pois, os problemas se tornam tão complexos que excedem os recursos governamentais disponíveis. Isto posto, se compreende que o objeto de análise da pesquisa possui tal característica.

A base teórica, portanto, se adere ao caso escolhido. A vacina Covid-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz que se tratou de uma parceria de pesquisa e desenvolvimento tecnológico que articulou diferentes atores para sua efetivação. Além disso, Wanklade e Patnaik (2020) sustentam que a teoria da dependência de recursos não se limita ao acesso de recursos uma vez que a motivação das organizações se encontra no aumento em termos de autonomia. Neste sentido, a experiência da vacina Covid-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz, foi estruturada em torno da autonomia de Bio-Manguinhos/Fiocruz para realização de toda a cadeia produtiva gerando assim o fornecimento ininterrupto da vacina para a população brasileira. A transferência tecnológica se mostra como estratégia basilar para autossuficiência do Brasil na produção da vacina contra a COVID-19 (Gadelha, 2021).

Pode-se também observar a Governança Colaborativa com as devidas aproximações relacionadas à teoria da Ação Comunicativa de Habermas, por exemplo, na identificação de quatro constructos teóricos comuns “multiplicidade dos atores; interdependência; processo deliberativo inclusivo e busca pelo consenso” (Sant’anna, et al., 2019, p. 821). De acordo com tais autores, há um paralelo entre a crítica feita pela Teoria da Ação Comunicativa em relação à hegemonia da racionalidade instrumental assim como um posicionamento da Governança Colaborativa em relação ao modelo tradicional burocrático, hierarquizado apresentado nas estruturas governamentais.

Expresso tal mosaico terminológico bem como a base teórica adotada na pesquisa, são apresentadas as principais definições acerca da Governança Colaborativa. Há variações em termos de dimensão de sua concepção seja enquanto estratégia mais ampla governamental ou enquanto uma ferramenta relacionada ao processo de formulação de políticas públicas (Lahat, She-Hadar, 2019).

Quadro 01 – Definições de Governança Colaborativa

<b>Definição</b>	<b>Autores</b>
É um arranjo governamental onde um ou mais agências públicas engajam diretamente parceiros não estatais em um processo de tomada de decisão que é formal, orientado pelo consenso, deliberativo e que visa tornar ou implementar políticas públicas ou programas públicos gerenciais ou ativos.	Ansell e Gash (2008, p. 544)
Esforços conjuntos de atores públicos e privados cada um com um certo grau de discricão para alcançar um objetivo considerado governamental.	Donahue (2010, p. 151)
Governança Colaborativa é uma estratégia usada no planejamento, regulamentação, formulação de políticas e gestão pública para coordenar, julgar e integrar os objetivos e os interesses de várias partes interessadas.	Ansell (2012, p. 467)
Processos e estruturas de tomada de decisões e gerenciamento de políticas públicas que envolvem pessoas de forma construtiva em todos os limites das agências públicas, níveis de governo e / ou as esferas pública, privada e cívica para realizar um propósito público que não poderia ser realizado de outra forma.	Emerson et al. (2012, p. 02)
Um modo específico de interação que busca consenso, é deliberativo, multilateral e orientado para produzir de forma conjunta resultados ou soluções.	Ansell, Torfing (2018, p. 17)
Um tipo de cada vez mais comum de parceria multissetorial é chamada Governança Colaborativa. Um termo que descreve parcerias de setores governamentais abordam questões de políticas públicas.	Gray, Purdy (2018, p. 134)
Processos e ações conduzidos pelo governo (agências) que envolvem organizações não governamentais em um estágio específico do processo político com o objetivo de alcançar uma política pública pré-determinada objetivo – onde cada uma dessas categorias é preenchida com conteúdo substantivo.	Batory, Svensson (2019, p. 03)
É uma atividade ou estratégia de domínio público que reúne as partes interessadas de vários setores para desenhar e implementar uma política ou programa.	Sher-Hadar et al. (2021, p. 01)
É um modo de entrega de políticas e serviços que muda de configurações centradas no governo ou no mercado para uma configuração em que atores públicos, privados sem fins lucrativos e empresas privadas estão envolvidos e são responsáveis pela formulação de políticas e prestação de serviços para criar valor público que de outra forma não poderia ser alcançado.	Voets et al.(2021)
É uma ferramenta poderosa para fazer as partes interessadas observarem além de seus próprios interesses; melhorarem	Ahn e Baldwin (2024)

Fonte: elaborador pelo autor

Não obstante o mosaico de definições acerca da temática se ousar destacar os seguintes pontos de convergência. Pode-se afirmar, portanto, que a Governança Colaborativa busca envolver múltiplos atores através de processos, arranjos, ações que extrapolam os

limites de cada agência gerando um resultado público que não poderia ser alcançado de forma singular por um único ator. Ahn e Baldwin (2024) argumentam que a Governança Colaborativa é uma ferramenta poderosa capaz de fazer as partes olharem seus próprios interesses, melhorar os resultados gerais de forma a distribuir seus benefícios de forma equitativa.

Por fim, em termos de síntese Sher-Hadar et al. (2021) afirma que uma definição avançada sobre Governança Colaborativa deve considerar os seguintes elementos:

- Predisposição: a) destinado a alcance de um objetivo público; b) ativada quando há chance de criação de valor público que não pode ser alcançado de forma distinta.
- Características: a) um arranjo de governança; b) formal; c) coletiva; d) deliberativa; e) pode ser iniciada por qualquer dos atores; f) envolve uma ou mais agências públicas dispostas a interagir com atores não estatais; h) objetiva construir consenso fortalecendo a confiança entre os parceiros, o compartilhamento da experiência e do conhecimento.
- Implementação: a) responsável pelas decisões orçamentárias; b) implementa políticas públicas ou gerencia programas públicos.

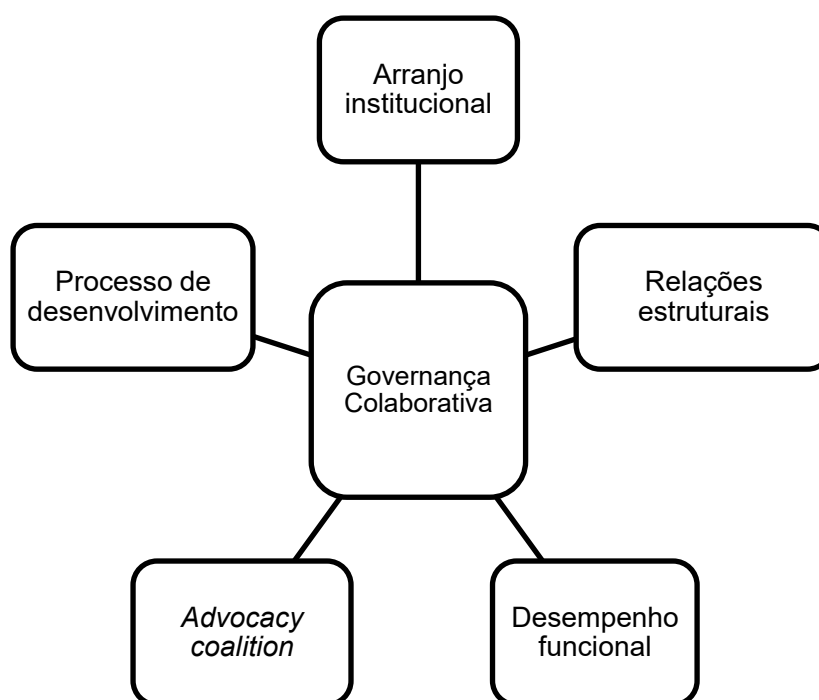
Dito isso, se adota a definição de Governança Colaborativa de Emerson et al. (2012) uma vez que ela se constitui de forma mais ampliada considerando um processo colaborativo e deliberativo não restrito a uma determinada estruturada ou arranjo governamental. Mostra-se aderente ao caso e ao modelo de Emerson et al. (2015) que busca compreender como a Governança Colaborativa opera (Bryson, et al., 2015). Além disso, tal conceituação guarda um caráter mais instrumental e pragmático adepto aos propósitos investigativos para fins de estudo de caso.

## **2.2. Perspectivas, benefícios e desafios da Governança Colaborativa**

Diante de tal terminologia, Batory e Svenson (2019) apresentam como resultado de pesquisa cinco principais dimensões investigativas acerca da Governança Colaborativa. Uma dimensão chamada de público-privado; outra relacionada à agência; a terceira relacionada a aspectos organizacionais, a penúltima a escopo e lócus dentro do processo político e a quinta sobre pressupostos normativos. Já Voets et al. (2021) argumenta que ela deve ser vista como parte integrante de um conjunto mais ampliado acerca de redes de coordenação intergovernamental.

De outra maneira, Morse e Stephens (2012) sustentam que a Governança Colaborativa se trata de um termo genérico que entrelaça pesquisas no campo da Administração Pública relacionadas à colaboração intergovernamental, interinstitucional, regionalismo, redes de serviços públicos para fins de construção e engajamento público. “É mais uma moldura ou motivo amplo para a Administração Pública do que um modelo ou estrutura singular” (Morse, Stephen, 2012, p. 566). Frente ao cenário apresentado, Emerson e Nabatchi (2015) apresentam cinco perspectivas acerca da Governança Colaborativa buscando compreendê-la de forma integrada.

Figura 01 – Perspectivas acerca da Governança Colaborativa



Fonte: elaborado pelo autor baseado em Emerson e Nabatchi (2015)

Emerson e Nabatchi (2015) afirmam que a Governança Colaborativa enquanto “arranjo institucional” encontra fundamentação teórica no novo institucionalismo (Powell e Di Maggio 2012; March e Olsen 1983; North 1991; Ostrom 1990). O novo institucionalismo trata de uma abordagem teórica influente no campo da ciência política que em linhas gerais adota a compreensão da existência da influência das instituições em torno dos comportamentos dos atores sociais (Andrews, 2005). Neste

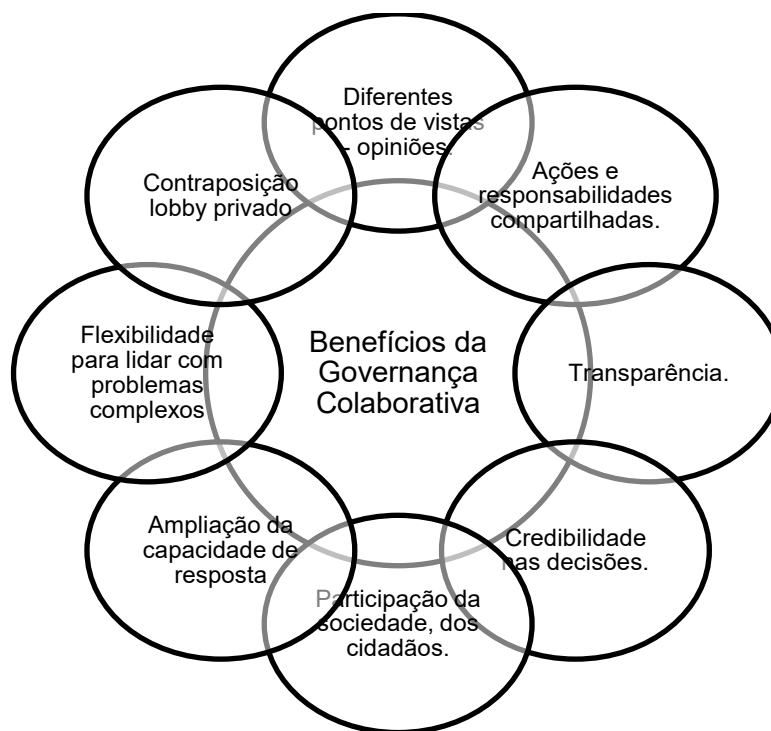
sentido, a ação coletiva se estabelece enquanto foco de articulação entre atores não-governamentais, Governo em busca de equação de problemas comuns procedendo através de engajamento e de normas informais relativas à construção de confiança entre as partes (Emerson, Nabatchi, 2015). Assim, a colaboração é vista como um incentivo à governança democrática sendo considerada uma ferramenta necessária à superação de democracia adversária (Noh, Yashaiya, 2019).

A perspectiva “relações estruturais” possui o foco nas interações entre os diferentes atores envolvidos em processos e/ou iniciativas colaborativas. Encontra-se alicerçada na teoria da rede social que “examina as conexões pessoais e a conectividade entre os indivíduos” (Emerson, Nabatchi, 2015, p. 21). A partir de tal compreensão, Bryson et al. (2015) afirma que importa mais os valores e trocas construídas entre as partes envolvidas do que a contabilização das ações realizadas.

A perspectiva “processo de desenvolvimento” focaliza a compreensão do processo de colaboração e de suas dinâmicas. Entendê-lo considerando o estabelecimento de princípios, de direcionadores, de impulsionadores da colaboração bem como o desenvolvimento de confiança entre as partes. A perspectiva *advocacy coalition* é descrita como “uma forma abordagem para a formação de políticas por meio de coalizações concorrentes dentro da política de subsistemas” (Emerson, Nabatchi, 2015, p. 22). Em linhas gerais, se trata de um processo de engajamento entre diferentes grupos através de diferentes coalizões com vistas à alteração ou à mudança de determinado *status quo* (Emerson, Nabatchi, 2015). Este último entendimento traz à tona dois elementos essenciais para a Governança Colaborativa – o engajamento e a capacidade de deliberação. Neste sentido, Ahn e Baldwin (2024, p. 03) afirmam que “o envolvimento das partes interessadas está no centro dos processos democráticos de Governança Colaborativa”. O que reforça a importância de abordagens deliberativas enquanto estratégias para promover a legitimidade de resultados advindos de processos colaborativos (Dupuy; Defacqz, 2022; Ahn, Baldwin, 2024). Já a perspectiva “sequência de desempenho funcional” considera um caráter mais pragmático vinculado à performance e resultados em que o foco se encontra nos resultados advindos dos processos colaborativos.

Apresentadas as seguintes perspectivas, se mostra salutar expor os principais benefícios advindos da Governança Colaborativa enquanto estratégia para soluções de problemas complexos. De Melo Conti et al. (2019) são consideradas benefícios da Governança Colaborativa.

Figura 02 – Benefícios da Governança Colaborativa



Fonte: elaborado pelo autor baseado em De Melo Conti et al. (2019, p. 09)

Acrescenta-se também a tais benefícios, a capacidade de resposta a situações complexas de forma mais eficiente, eficaz, flexível e deliberativa em contraposição a um modelo burocrático e centralizador (Pudy, Jones, 2012). No entanto para que a Governança Colaborativa possa expressar seu potencial há uma série de elementos que devem ser postos à prova como por exemplo: o exercício da liderança e a confiança entre as partes.

Forrer et al. (2014) considera a liderança um componente crítico porque cria condições para que através da colaboração sejam postos diferentes pontos de vista e abordagens para solução de problemas públicos. São exemplos de iniciativas que os líderes podem vir a desenvolver: busca por apoio de diferentes atores, liderança para além das atribuições formais; compreensão de forma ampliada as iniciativas; capacidade de construir confiança entre as partes (Forrer, *et al.*, 2014).

De igual maneira, Rapp (2020) sustenta que benefícios como participação, redução de conflitos, criação de consenso somente são alcançados através do desenvolvimento da confiança. Para Forrer et al. (2014) o nível de confiança individual nos resultados provenientes das ações colaborativas é dependente do nível de confiança em termos de contexto. Os autores argumentam que colaborações intersetoriais exige o desenvolvimento da confiança entre as partes. A confiança se trata de elemento basilar para fins de uma colaboração bem-sucedida, pois o processo de colaboração entre as partes (Ansell, Gash, 2008).

Não obstante aos benefícios elencados, se enfatiza que o exercício da Governança Colaborativa se trata de algo árduo (Emerson, 2018). Gray e Purdy (2018) elencam algumas barreiras relacionadas à Governança Colaborativa: a natureza da questão a ser deliberada; o contexto de uso ou de viabilidade; identificação de atores relevantes envolvidos; níveis, escalas de autoridades envolvidas; desencorajamento à participação individual. Emerson (2018) considera desafios para o campo da pesquisa e prática na Governança Colaborativa: foco em casos únicos; prazos limitados para estudo, dificuldade de mensuração de variáveis relacionados ao desempenho.

O'Leary e Vij (2012) afirmam existir paradoxos e complexidades nas redes de colaboração: a motivação para colaboração; os propósitos de liderança para promover a colaboração; os interesses em jogo das partes envolvidas, a possibilidade inclusive da colaboração levar ao conflito. Thompson e Perry (2006) apresentam outros desafios relacionados à colaboração: as demandas e interesses de múltiplos atores e suas consequências; a qualidade transitória dos resultados advindos das ações colaborativas. Wanna (2008) afirma ainda que pode se elevar o jogo de culpa entre as partes uma vez que há uma responsabilidade compartilhada, pode existir redução em termos de adesão política, pode demandar mais tempo para fins de deliberação e acordo. Pode-se afirmar que tais questões se constituem desafios consideráveis ao exercício da Governança Colaborativa os quais vão sendo decifrados a partir de experiências empíricas como o caso apresentado na tese.

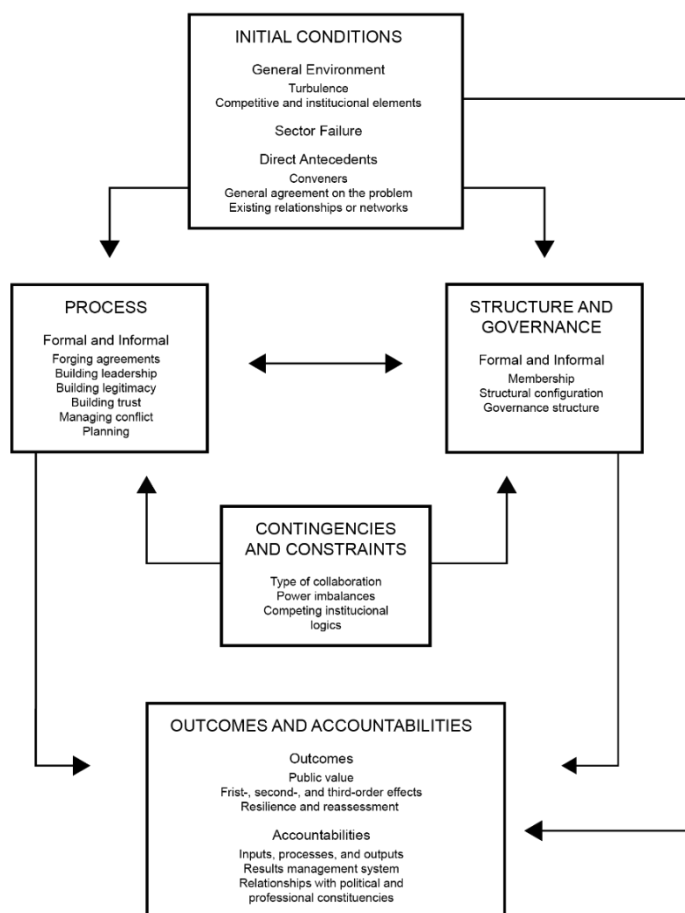
### **2.3. Principais modelos teóricos sobre Governança Colaborativa**

A literatura especializada acerca da Governança Colaborativa apresenta diferentes modelos teóricos a respeito da temática (Ansell, Gash, 2008; Bryson et al.,

2006; Emerson, et al., 2012; Emerson, Nabatchi, 2015; Bryson et al., 2015; Kapucu, et al., 2016). Modelos buscam, geralmente, retratar ou caracterizar determinado fenômeno ou aspecto da realidade. Para Thiel (2022, p. 24) um modelo é “uma imagem simplificada da realidade que mostra como surgiu o problema e como ele está sendo estudado e quais as suas características”. Pode-se afirmar que se destacam na literatura os seguintes *frameworks*: Governança Colaborativa (Ansell, Gash, 2008); Estrutura Integrativa para Governança Colaborativa (Emerson et al., 2012; Emerson, Nabatchi, 2015); Camada Tripla para explorar a possibilidade de arranjos de Governança Colaborativa (Lahat; She-Hadar, 2019).

Evidencia-se também o modelo teórico que busca compreender a colaboração intersetorial proposto por Bryson, Crosby e Stone (2006). A estrutura proposta se baseia em sólidas observações empíricas inspirou os trabalhos de Ansell e Gash (2008) e de Emerson et al. (2012). Bryson et al. (2006) levou em consideração realidades comuns de poder e autoridade enfatizando o potencial de conflito e tensão. Os autores trouxeram à tona importantes condições antecedentes que podem fornecer incentivos ou que podem ajudar a revelar se a colaboração é a melhor abordagem (Voets et al., 2021). Além disso, apresentaram uma estrutura de forma dinâmica enfatizando “a importância de definir condições iniciais, direcionadores e mecanismos de vinculação para fazer a colaboração funcionar” (Voets et al., 2021, p. 09).

Figura 03 – Uma estrutura para compreensão da colaboração intersectorial



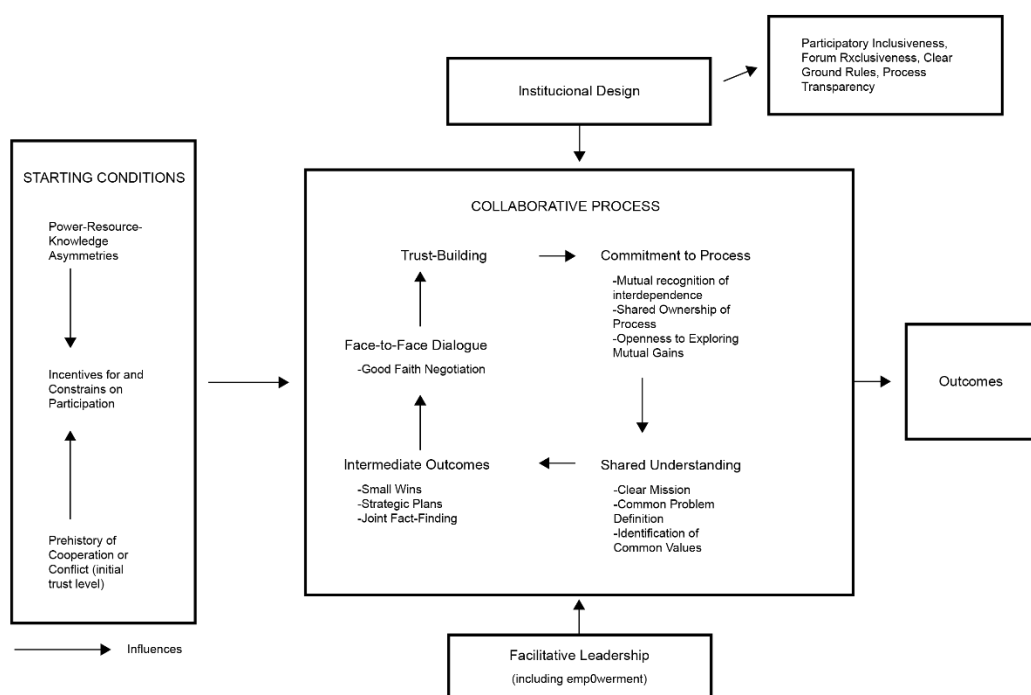
Fonte: Bryson et al. (2006, p. 45)

O modelo de autoria de Ansell e Gash (2008) se encontra baseado em uma análise denominada aproximação sucessiva sobre 137 (cento e trinta e sete) casos a respeito da Governança Colaborativa. O modelo se encontra organizado em 04 (quatro) conjuntos de elementos que articulados produzem resultados colaborativos: condições para iniciar; liderança facilitadora; processo colaborativo; desenho institucional.

As condições iniciais são estabelecedoras de um nível básico para o início do processo colaborativo e englobam incentivos à participação; história prévia de colaboração ou de conflito e questões relacionadas a poder e equilíbrio de recurso. Trata-se de relevantes elementos que influenciam diretamente o processo colaborativo. A liderança que ocupa um papel central nos modelos de Governança Colaborativa é responsável por facilitar, neste caso, o processo de construção de

consenso. O design institucional se refere às regras e protocolos, transparência do processo de colaboração. E o processo colaborativo engloba um processo cíclico em que há os seguintes componentes: diálogo face a face; construção da confiança; compromisso com o processo; entendimento compartilhado e resultados intermediários.

Figura 04 – Modelo de Governança Colaborativa



Fonte: Ansell e Gash (2008, p. 550)

O modelo de autoria de Emerson et al. (2012) é denominado Estrutura Integrativa de Governança Colaborativa representado por 03 (três) camadas ou dimensões. Trata-se de um modelo de governança pública em que a colaboração transfronteiriça representa o modo predominante de conduta, tomada de decisão e de atividade entre as partes. As partes de forma espontânea se unem para atingir um propósito público, coletivo, previamente, definido (Emerson, 2015).

A camada mais externa denominada de Contexto Geral do Sistema – lócus em que variáveis de diferentes naturezas se fazem presentes influenciando toda a dinâmica colaborativa. O contexto e suas variáveis, portanto, possuem potencial para

impulsionar a colaboração entre as partes. Emerson (2018, p. 03) considera que a Governança Colaborativa está situada dentro de um “contexto dinâmico do sistema que pode incluir recurso ou serviço condições, marcos políticos e legais, condições socioeconômicas e características culturais, características de rede, dinâmica política e relações de poder e a história do conflito, entre outras dimensões”. O contexto “proporciona oportunidades bem como restrições à dinâmica colaborativa” (Emerson et al., 2012, p. 08). Além disso, influencia o respectivo resultado da dinâmica colaborativa (Emerson et al., 2012; Emerson, Nabatchi, 2015). Entende-se, como contexto “o conjunto mais amplo de condições que influenciam a formação e o desempenho dos Regimes de Governança Colaborativa” (Emerson et al., 2015, p. 11).

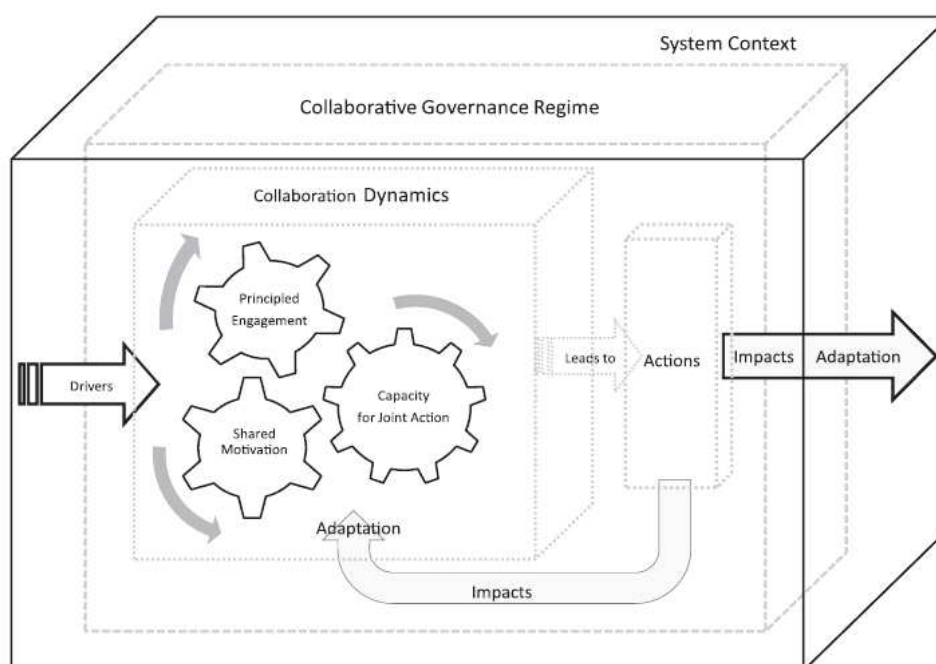
O nível ou camada intermediária se refere ao Regime de Governança Colaborativa. Neste estudo, também se utiliza a palavra regime para “caracterizar a forma particular de sistema de colaboração em que a colaboração entre fronteiras representa o padrão de comportamento e atividade prevalecente” - Emerson et al. (2012, p. 06). Neste, estão compreendidas tanto a dinâmica colaborativa como também as ações colaborativas que são provenientes deste processo. Deve-se destacar também os *drivers* - direcionadores que impulsionam os elementos da dinâmica colaborativa. Os direcionadores são condições sem as quais a colaboração não se desenvolve (Emerson et al., 2012).

A dinâmica colaborativa é composta por um sistema de engrenagens: motivação compartilhada, capacidade para atuação conjunta e engajamento com princípios. Tais engrenagens trabalham de forma integrada de forma a produzir ações colaborativas. Afirma-se, neste modelo, que na própria dinâmica colaborativa que se encontra o cerne do processo colaborativo.

O engajamento com princípios se configura, de forma geral, como uma oportunidade de conhecimento de parceiros e de suas potencialidades e seus recursos além de alinhamento de propósitos e de construção de um processo deliberativo. É através do engajamento com princípios que se alcança a qualidade dos processos interativos (Emerson et al., 2012). Pois, é por meio dele que são alinhadas expectativas e acordados os interesses e as deliberações. A capacidade para atuação conjunta é a “combinação de quatro elementos arranjos institucionais, liderança, conhecimento e recursos” de acordo com Emerson et al. (2012, p. 14). A motivação compartilhada também é composta por quatro elementos: confiança mútua, compreensão, legitimidade interna e compromisso.

A dinâmica colaborativa produz ou resulta em ações colaborativas que retroalimentam o Regime de Governança Colaborativa. A efetividade do regime colaborativo é influenciada pela dinâmica colaborativa (Emerson et al., 2012). Os resultados são consequências das ações colaborativas podendo ser de diferentes ordens: ambientais, sociais, econômicos, políticos e/ou culturais (Emerson et al., 2015). Por fim, os impactos são mudanças intencionais e não intencionais no contexto do sistema que pode ser considerada a criação de valor ou uma inovação tecnológica desenvolvida em colaboração – Emerson et al. (2012, p. 18). A adaptação pode ser considerada de forma geral de um *feedback* adaptativo onde o resultado gera retorno aos parceiros de forma a justificar e retroalimentar a colaboração para ações futuras.

Figura 05 – Estrutura Integrativa de Governança Colaborativa



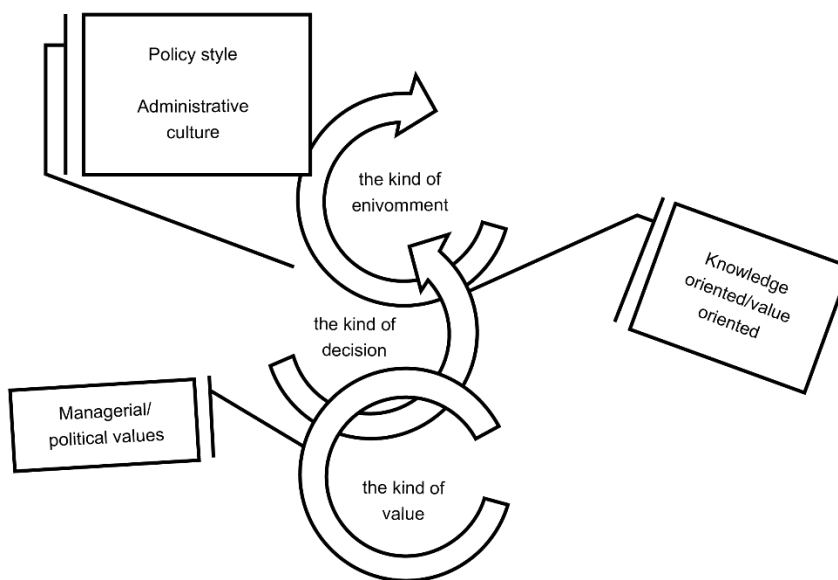
Fonte: Emerson, Nabatchi, Balogh (2012, p. 06)

O terceiro modelo, Camada Tripla, de autoria de Lahat e She-Hadar (2019) busca contribuir para a seguinte questão: sobre quais condições se torna benéfico ou não a promoção de arranjos de Governança Colaborativa? A representação se encontra estruturada em 03 (três) camadas que se encontram alinhadas umas às outras e está baseado teoricamente nas perspectivas: estrutura de análise e

desenvolvimento institucional (Ostrom, 2011) e o quadro de advocacia de coalizão (Sabatier, 1998, 2007). De acordo com as autoras, ambas as teorias apresentam três fatores: “valores (valores individuais e valores centrais e políticos), a estrutura da decisão (situação de ação e subsistema de políticas) e o contexto (variáveis externas, parâmetros estáveis e eventos externos). Esses três elementos estão alinhados um dentro do outro. Assim, os valores afetam as decisões, que são afetadas pelo contexto” (Lahat e She-Hadar, 2019, p. 151). O pressuposto defendido pelas autoras é que tais fatores podem ajudar em termos de probabilidade de sucesso nos arranjos de Governança Colaborativa.

A primeira camada se relaciona ao reconhecimento do que se espera em termos de geração de valor público. Ao usar este termo há uma considerável variação de sentidos desde questões normativas, práticas, gerenciais de como os gestores devem promover ações que tenham real valor para o público (Lahat e She-Hadar, 2019). Acerca desta camada, as autoras afirmam que há problemas que possuem valores inerentes mais propícios para a Governança Colaborativa do que outros. A segunda camada denominada de “tipos de decisão” se refere às estratégias adaptadas de tomada de decisão que se encontram baseadas no trabalho de Simon (1947) e suas respectivas implicações. Tal análise e decisão é essencial porque “pode ser melhor para o formulador de políticas tomar uma decisão ousada sobre uma estratégia gerencial ou se engajar com um adversário em vez de se envolver em atividades colaborativas complexas de mecanismos de governança” (Lahat, She-Hadar, 2019, p. 156). A terceira camada se refere às condições mais macro do Estado de forma mais específica o estilo político e a cultura administrativa. Por exemplo: a motivação dos políticos enquanto agentes que contribuem para a promoção da colaboração; condições de recurso, características econômicas, culturais das partes envolvidas entre outras.

Figura 06 – A perspectiva de três camadas para explorar a possibilidade de implementar arranjos de Governança Colaborativa



Fonte: Lahat, She-Hadar (2019, p. 121)

Por fim, Barandiarán et al. (2023) destaca elementos centrais acerca dos principais modelos de Governança Colaborativa: a conceituação sistêmica do modelo de Ansell e Gash (2008) traz luz ao design institucional e à liderança facilitadora; o de Emerson et al. (2012) aos relacionamentos e ao contexto mais amplo do sistema e fatores exógenos; o de Bryson et al. (2015) às realidades de poder e autoridade, e ao papel que a responsabilização desempenha. Bryson et al. (2015) sustenta ainda que são considerados centrais para fins de Regime de Governança Colaborativa o contexto externo, incluindo condições de recursos, quadros políticos e jurídicos, política e condições de poder. O que se denota a partir da análise de tais modelos teóricos a complexidade e diversidade da pesquisa acerca da Governança Colaborativa.

#### 2.4. Governança Colaborativa e Emergências de Saúde Pública

Mostra-se recomendável a conceituação de emergência de saúde pública previamente à exposição de sua relação com a Governança Colaborativa. Carmo (2020) afirma que um conceito sobre emergência de saúde pública começa a ser difundido em 2005 com a aprovação do novo Regulamento Sanitário Internacional (RSI) pela Assembleia Mundial de Saúde – órgão decisório da Organização Mundial da Saúde (OMS). O RSI objetiva a “ampliação das capacidades nacionais para detecção e respostas à disseminação ou propagação (no caso de eventos não infecciosos) de doença entre os países (Carmo 2020, p. 15)”. Assim se adota a definição de emergência de saúde pública apresentada no referido RSI (2005, p. 15):

Evento extraordinário, o qual é determinado, como estabelecido neste regulamento por constituir um risco de saúde pública para outro Estado por meio da propagação internacional de doenças (e) por potencialmente requerer uma resposta internacional coordenada.

Tal conceito se apresenta adaptado, no Brasil, se traduz na “detecção, análise e resposta a potenciais emergências de importância nacional, ou seja, que apresentam risco de disseminação ou propagação no território nacional” (Carmo, 2020, p.16). A disposição a respeito da declaração de emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN) se encontra disciplinada no Decreto nº 7.616/2021. Pode-se afirmar que independe no contexto (nacional ou internacional) a terminologia emergência em saúde é utilizada para descrição de situações (eventos de saúde pública) que se apresentam risco imediato de produção, disseminação ou agravamento de danos à saúde da população, independentemente da natureza ou origem (Carmo, 2020).

Realizada tal conceituação, se argumenta que a Governança Colaborativa vem sendo cada vez mais demandada no campo da saúde pública em diversos ambientes, escalas em todo o mundo (Emerson, 2018). Pois, as doenças globais exigem colaboração nas mais diversas escalas desde o nível local até o global (Ansell, Torfing, 2015).

Apresenta-se uma primeira compreensão acerca das emergências de saúde pública e Governança Colaborativa: cenários emergenciais de saúde são caracterizados por incertezas que demandam necessária prevenção e controle epidêmico. Para tal há a necessidade de combinação, coordenação de recursos, capacidades, expertises que não podem ser encontradas em uma única organização

(Shu, Wang, 2021). Soma-se a isso, a própria concepção de saúde enquanto uma questão multissetorial que envolve distintos níveis, atores e interesses. A própria governança da saúde setorial é afetada por políticas, ações de outras organizações, instituições externas ao próprio setor. Encontra-se modelada por regulações, tendências, desenvolvimentos estabelecidas em outras áreas de governança local. A saúde, portanto, talvez seja o setor que mais demande ações de cooperação que extrapolem as fronteiras nacionais (Almeida, 2021).

Neste sentido, as emergências de saúde pública se apresentam como um lócus adequado para fins de exercício da Governança Colaborativa, pois elas não podem ser gerenciadas por indivíduos ou instituição isolada sendo, portanto, necessárias ações colaborativas (Beinaròvica, 2016). Outro argumento que fundamenta a importância da Governança Colaborativa no campo das emergências é apresentado por Chen e Yuyu (2024). De acordo com os autores a participação de múltiplas partes interessadas em emergências de saúde tende a elevar a eficácia na gestão reduzindo as perdas econômicas.

Dito isso, se destacam, na sequência, algumas experiências relacionadas à Governança Colaborativa e emergências de saúde pública. No caso específico da Covid-19, Megawatti et al. (2020) afirma que a situação de uma emergência não se trata de uma responsabilidade única do Governo. É necessária a colaboração com cada parte interessada em torno de construção de entendimento, compromisso e senso de responsabilidade no combate ao quadro pandêmico. O caso em si apresentado demonstra a relevância da formação de uma força tarefa que articulou governo, sociedade e setor privado na prevenção e tratamento da Covid-19 na cidade de Surabaya – Indonésia. Para Stocking et al. (2023) a adoção de uma plataforma colaborativa para emergência fomentaria ações coordenadas de líderes de diferentes países em torno de situações como a pandemia da Covid-19. Os autores apoiam fortemente a abordagem colaborativa para fins de uma coordenação global necessária a uma resposta efetiva em termos pandêmicos. Srinivas et al. (2024) afirma a experiência da pandemia Covid-19, na Índia, se tratou de um grande desafio para a Administração Pública. Pois, o país possui 1.4 bilhão sendo 269,3 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza. De acordo com os autores, havia um sistema despreparado, políticas públicas ad hoc, implementação e coordenação deficientes que levaram a uma situação caótica. Por outro lado, os autores consideram que a ação rápida governamental (como o *lock down* rigoroso), a aplicações de testes

extensivos e o engajamento da comunidade contribuíram para a contenção do vírus e para o resguardo de vidas. Srinivas et al. (2024) apresenta as seguintes lições aprendidas na Índia sobre a pandemia COVID-19: separação de atribuições técnicas administrativas entre os níveis central e estadual; tomada de decisão baseada no interesse público; confiança no governo local; digitalização e apoio de atores privados, implementação de políticas inclusivas.

Em um contexto distinto da pandemia, Ansell e Torfing (2015) investigam como a Governança Colaborativa se expande a partir de experiências colaborativas internacionais - UNAIDS, *the Stop TB Partnership*, and *the Roll Back Malaria Partnership* relacionadas às doenças globais (AIDS, tuberculose e malária). Os autores afirmam que a colaboração em termos de escala global se trata em grande parte de um alinhamento entre múltiplas formas de colaboração que operam em diferentes escalas (geográficas, operacionais) que podem ser constituídas de várias formas de colaboração. E que se trata de um desafio o alinhamento de esforços em múltiplas redes de governança. Os autores advertem que se é enganoso ver as parcerias como uma única colaboração, são colaborações compostas que utilizam uma variedade de modos de governança. A título de exemplo as parceiras globais de saúde pública operam como intermediários que indiretamente governam as instituições "alvo nacionais" se utilizando de técnicas de metagovernança descritas na literatura sobre governança de rede. Emerson (2018) busca compreender como incorporar conhecimentos sobre Governança Colaborativa para cenários desafiadores de saúde pública encontrados em países de baixa ou de moderada renda. A autora realiza as seguintes recomendações para que tal finalidade seja atingida: ter uma visão mais ampla e sistêmica dos problemas públicos; usar uma abordagem de design (avaliação criteriosa da condição, do problema) para se pensar tais questões públicas; foco na liderança.

Ao se pesquisar sobre elementos relevantes em termos de colaboração em contextos de emergências de saúde Shu e Wang (2021) destacam a necessidade de priorização da liderança colaborativa uma vez que pode gerar comportamentos de ajuda mútua tal como vivenciado na comunidade de Quanjingwan, na China. O trabalho explora o mecanismo específico da liderança colaborativa que para alcançar uma ação coletiva eficaz no campo da saúde pública através da promoção de integração interdepartamental, interorganizacional e cooperação interindividual (Shu, Wang, 2021).

Schmidt et al. (2022) descreve e avalia os impulsionadores da colaboração eficaz interorganizacional através de experiências de Rotterdan e Haia destacando a necessidade de atenção para um bom funcionamento de uma estrutura de rede com o devido compartilhamento ex ante de dados entre as organizações. Autores ainda sustentam que a investigação de emergências são uma oportunidade de aprendizado bem como uma janela para condução de reformas ou de mudanças. Chen e Yu (2024) afirmam que o governo da China para prevenir falhas em termos de respostas às emergências em saúde pública tornou imprescindível o envolvimento de múltiplas partes. De acordo com os autores tal estratégia aumenta a eficácia geral do gerenciamento de emergências ao se incorporar o trabalho das empresas e outras forças sociais. De acordo com Chen e Yu (2024, p. 02) “a governança colaborativa como um arranjo de governança pode efetivamente aprimorar as capacidades de gerenciamento de emergências”.

No caso do Brasil, é importante frisar que o fundamento da colaboração se encontra alicerçado no próprio âmbito da organização do Sistema Único de Saúde (SUS). O artigo 3º do Decreto 7.507/11 que regulamenta a Lei nº 8.080/90 expressa que o SUS será organizado “pela conjugação das ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde executados pelos entes federativos, de forma direta ou indireta, mediante a participação complementar da iniciativa privada, sendo organizado de forma regionalizada e hierarquizada”.

Dito isso, são algumas experiências relacionadas à Governança Colaborativa e Covid-19 no contexto brasileiro. Alves e Costa (2020) destacam que experiência da Covid-19 além de ser um grande exemplo de desafio para a Administração Pública também se trata de uma oportunidade para realização de ganhos de escala e capilaridade na resposta, por meio de parcerias e colaborações com a sociedade civil. Destacam-se que as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) têm muito a contribuir em cenários de elevada comoção social como o vivenciado em tempos pandêmicos. Belarmino et al. (2020) relata a experiência de práticas colaborativas de equipes de saúde em unidades de pronto atendimento no enfrentamento da pandemia Covid-19 na cidade de Fortaleza. Autores argumentam que ações de colaboração, cooperação, comunicação efetiva entre os membros da equipe minimizaram os efeitos negativos na população no contexto da pandemia. Capela et al. (2022) analisa elementos que compõem a estrutura de governança de redes colaborativas (ad hoc, auto-organizadas) formadas na cidade de Manaus. A partir da análise de nove redes conclui

que tal forma de governança contribui para a capacidade de resposta mais ágil do Estado em contextos de crise. Rosa et al. (2023) analisa a operacionalização da Governança Colaborativa no contexto pandêmico em um município do Rio Grande do Sul a partir da percepção de hélices governamentais, empresas, universidade e sociedade civil. Aponta que houve dificuldades em termos de busca por consenso nas ações capitaneadas pelo poder executivo municipal junto aos empresários. O que não impediu que se desenvolvesse algumas inovações incrementais relacionadas às ações no contexto pandêmico junto às instituições e à comunidade. Silva (2022) analisa perspectivas de governança colaborativa adotadas pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte em relação à pandemia da Covid-19. Conclui que a administração estadual adotou de forma colaborativa em diferentes aspectos como: recursos, tecnologia, comunicação, organização da infraestrutura no caso pandêmico. O que possibilitou uma tomada de decisão rápida e assertiva por conta do governo estadual em termos de gestão de crise.

Pessoa et al. (2020) analisa a Governança Colaborativa no âmbito da implementação do Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde: Gestão Compartilhada em Saúde (PPSUS) a partir do modelo teórico de Ansell e Gash (2008). Os autores concluem que embora “muitas das decisões do processo colaborativo do PPSUS sejam conjuntas, a ação não o é. Em outras palavras, o que se percebe é que as decisões tomadas na seara interorganizacional do programa demandam ações intraorganizacionais de cada participante, as quais estão limitadas pela respectiva capacidade gerencial” (Pessoa et al. 2020, p. 180).

Grootjans et al. (2022) buscou investigar a Governança Colaborativa através de uma abordagem comunitária integrada com objetivo de melhorar a saúde da população, a qualidade da assistência, controlar os custos da saúde e melhorar a satisfação profissional no trabalho. Na investigação, autores identificaram que elementos como a liderança, a construção da confiança bem como o compartilhamento de objetivos são elementos importantes acerca da governança colaborativa em abordagens de gestão da saúde da população.

Cita-se outras importantes experiências empíricas que se fundamentam na colaboração no campo da saúde pública brasileira: Consórcio Conectar; Unidos contra a Covid-19. O consórcio Conectar, instituído em março de 2021, pela frente nacional de prefeitos surgiu como estratégia de viabilizar melhores condições para os gestores

municipais atuarem no enfrentamento da Covid-19<sup>6</sup>. A iniciativa baseada na colaboração entre os entes federativos municipais busca ampliar o acesso a insumos, medicamentos, serviços e equipamentos de saúde. O que gera, dentre outros resultados, ganhos em termos de economicidade e transparência em saúde. O Unidos contra a Covid-19 se caracterizou como um programa de captação de recursos que alcançou a marca de mais de 500 milhões de reais para projetos relacionados ao enfrentamento da pandemia em cinco linhas distintas: a) ampliação da capacidade de testagem para Covid-19; b) assistência à saúde no SUS; c) internacionalização da tecnologia e da produção da vacina; d) pesquisas relacionadas a Covid-19; e) apoio às populações em situação de vulnerabilidade.

Deve-se também destacar a realização da iniciativa da Cúpula Global de Preparação de pandemias (2024) considerado um evento colaborativo que objetiva revigorar a agenda global de preparação de pandemias para ajudar a garantir que o mundo possa enfrentar surtos e pandemias futuros de forma mais rápida e equitativa<sup>7</sup>. Neste campo das parcerias de saúde, os benefícios e desafios postos para as partes se encontram relacionados à questão da confiança, do tempo, dos recursos necessários para efetivação das mesmas. Além também de questões relacionadas à definição de agenda, de prioridades e à assimetria de relações inclusive na forma de registro do trabalho conjunto desenvolvido (Beran et al., 2016).

Observa-se, portanto, que a colaboração no campo das emergências exige diante dos problemas complexos participação de múltiplas partes interessadas, principalmente, em termos de comunicação e de coordenação com vistas a minimizar de forma rápida os efeitos maléficos da crise como a perda de vidas. Tal realidade não demonstra que trabalhar com emergências não se trata de uma ação individual considerada a escala e a complexidade de tais situações que excedem as capacidades de uma única organização (Beinaroviča, 2016).

### **3. METODOLOGIA**

---

<sup>6</sup> Fonte: Disponível em: <https://consorcioconectar.org/index.php/quem-somos/o-conectar> Acesso em: 20 dez. 2024

<sup>7</sup> Fonte: Disponível em: <https://cepi.net/gpps> Acesso em 20 fev. 2025

Nesta seção são apresentados aspectos relacionados à abordagem da pesquisa; da seleção do caso; da unidade de análise bem como das técnicas de coleta de dados e categorias analíticas.

### **3.1. Abordagem da pesquisa**

A presente pesquisa se caracteriza como qualitativa de cunho exploratório. A pesquisa qualitativa voltada à exploração se aplica a estudo aprofundado de assuntos complexos, fenômenos desconhecidos, casos em que os experimentos são impossíveis por razões práticas (Shu, Wang, 2021). Trata-se de um mosaico de orientações bem como de escolhas metodológicas (Yin, 2016). Cabe, portanto, ao pesquisador observá-lo e personalizar a investigação científica. Leite (2018) afirma que a pesquisa qualitativa compete analisar os fenômenos considerando seus respectivos contextos sendo mais adequada a valores culturais e a promoção da capacidade reflexiva. Os adeptos da pesquisa qualitativa preferem se concentrar na descrição e compreensão da realidade no contexto em que os atores operam. Trata-se de uma pesquisa tipicamente voltada para a exploração de natureza indutiva (Thiel, 2022).

São, portanto, cinco características que precisam ser consideradas em termos de pesquisa qualitativa: a) o estudo do significado da vida das pessoas; b) condições da vida real; c) representação das opiniões e perspectivas das pessoas de um estudo; d) abrangência das condições contextuais em que as pessoas vivem; e) contribuição relacionadas aos conceitos existentes ou emergentes. Destaca-se que as características apresentadas se alicerçam no paradigma qualitativo ou interpretativo também denominado de hermenêutico. Tal paradigma visa “substituir as noções de explicação, previsão e controle do paradigma positivista pelas de compreensão, significado e ação” (Coutinho, 2014, p. 17).

Pertinente considerar que a pesquisa qualitativa não significa a adoção de menos rigor em termos de confiança e confiabilidade. Para Flick (2012) a confiabilidade adquire relevância quando utilizada como critério de avaliação em contraste a uma teoria específica – pano de fundo acerca de um assunto.

A validade interna e externa são outros elementos importantes relacionados à pesquisa qualitativa. A primeira busca responder se a pesquisa de fato investigou aquilo que se propôs. E a validade externa visa descobrir até que ponto os resultados

encontrados podem ser aplicados em outros contextos. Acerca de tal questão, Thiel (2022) afirma ser um equívoco pensar que trabalhar em uma abordagem qualitativa é mais fácil do que lidar com uma perspectiva quantitativa. De acordo com Thiel (2022, p. 140):

Na prática, a realização de uma análise qualitativa de forma cientificamente sólida pode ser bastante difícil. A análise de dados qualitativa pode até impor maiores exigências ao pesquisador, pois requer uma grande capacidade de raciocínio lógico e a capacidade analítica de dados.

Dito isso, Yin (2016) considera três elementos essenciais para a pesquisa qualitativa: transparência, metodicidade, fidelidade às exigências. A transparência demonstra a necessidade de descrição, registro do material pesquisado e apresentação de forma que possam ser compreendidos. A metodicidade não significa a inexistência de espaço de descobertas ou de imprevistos, mas seguir um caminho ordenado bem definido estando atento à adoção de vieses não explicados ou de distorção da pesquisa. E, por fim, o que sustenta a pesquisa qualitativa são as evidências que são elementos que expressam a real linguagem dos participantes assim como o contexto no qual tal linguagem se apresenta (Yin, 2016).

### **3.2. Definição, escolha e limitação do método**

A seleção do método depende de uma série de elementos dentre os quais se destacam os objetivos da pesquisa, da natureza das questões em estudo (Shu, Wang, 2021). Ao considerar tais pontos, a pesquisa adota o método do estudo de caso através da triangulação de evidências. Pois, o método atende à questão de pesquisa bem como cumpre as condições referentes a sua caracterização apresentadas na sequência. Thiel (2022, p. 87) afirma que:

o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa na qual um ou vários casos do assunto de estudo são examinados em um ambiente cotidiano, da vida real. Um caso pode ser quase qualquer coisa: um grupo, uma organização, um país, uma cidade ou bairro, um evento, um relacionamento, um projeto ou processo – pode até ser uma lei ou uma decisão (Thiel, 2022, p.87)

O método possibilita a pormenorização do caso se configurando como uma “estratégia empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o caso) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente, quando os limites

entre o fenômeno e o contexto não puderem ser claramente evidentes” (Yin, 2016, p. 17).

Dito isso, são razões que fundamentam a escolha do método estudo de caso na pesquisa: a não exigência de controle de eventos sociais; identificação do enfoque contemporâneo do tema, a importância de investigação mais aprofundada do caso, a complexidade da temática e da questão de pesquisa. Ademais, não se mostra razoável a pesquisa em questões de natureza mais exploratória somente por dados quantitativos. Pois, elas possuem relações que se configuram no contexto e no tempo (Toledo, Shiashi, 2019).

A utilização do estudo de caso ainda se justifica pela sua capacidade de aprimorar a teoria, uma vez que o conhecimento advém da experiência. Assim, o caso em si contribui para reforçar e introduzir novos elementos ao modelo de Emerson et al. (2015) advindos da experiência empírica. Além disso, o caso investigado evidencia estratégias relevantes para o aprimoramento da capacidade de resposta em emergências em saúde pública. A complexidade da governança do projeto da vacina COVID-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz, no contexto de emergência em saúde, portanto, demanda uma investigação em profundidade que o método pode proporcionar.

Em termos de limitação do método existem dificuldades em termos de generalização de resultados, pois a especificidade do estudo dificulta sua utilização em âmbito ampliado (Leite, 2008). A validade externa dos estudos de caso é, portanto, limitada, contrariamente à sua validade interna que tende a ser elevada devida à riqueza da informação recolhida (Flyvberg, 2006). A respeito das críticas sobre o subjetivismo e viés de verificação do pesquisador, no caso do estudo de caso, Flyvberg (2006) afirma que viés para verificação se aplica a todos os métodos – não apenas ao estudo de caso e outros métodos qualitativos.

De forma a endossar a confiabilidade da pesquisa, foi utilizada um **protocolo de pesquisa de entrevista (apêndice A)**. Antes de iniciar, propriamente, a entrevista foram apresentadas relevantes **informações relacionadas à pesquisa (apêndice B)**. A abordagem bola de neve foi utilizada na pesquisa para seleção dos entrevistados, pois se beneficia da cadeia de referências dos entrevistados para compreensão do fenômeno. A adoção da abordagem se refere ao fato de os entrevistados serem indicados a partir das relações pessoais o que gera confiabilidade

ao entrevistador (Vinuto, 2014). Ademais, se mostra adequada a natureza exploratória deste trabalho.

A pesquisa por se tratar de uma pesquisa exploratória e não explanatória ou causal não se vislumbra teste de validade externa. Optou-se por estudar o estudo de caso único holístico – uma unidade de análise – por possibilitar compreensões minuciosas para aquisição do conhecimento, para refinamento teórico adotado (Mariotto et al., 2014).

### **3.3. A escolha do caso e da unidade de análise**

#### **3.3.1 A escolha do caso**

O caso selecionado para pesquisa acerca da Governança Colaborativa em emergências de saúde brasileira foi o projeto de desenvolvimento da vacina COVID-19 pela Fiocruz/Bio-Manguinhos. Esta iniciativa foi fruto de um contrato de encomenda tecnológica junto a empresa biofarmacêutica Astrazeneca e a Universidade de Oxford. A escolha do caso se alicerça tripé argumentativo: teórico; empírico e metodológico. Este último apresentado na seção anterior.

Em termos teóricos, se tratou de experiência robusta, de elevado grau de investimento público e de geração de valor público para a sociedade que articulou diferentes atores de forma colaborativa para a sua efetivação. Não obstante a isso, todos esses esforços ocorreram no âmbito de um grave cenário pandêmico que demandava rápidas respostas por parte da Administração Pública em seus mais diversos níveis de atuação. Neste sentido, se trata de um caso exemplar para fins de validação teórica do modelo de Emerson et al. (2015). Pois, representa, na prática, a presença de importantes elementos teóricos sinalizados pela literatura como: a capacidade de gerar valor público que não pode ser atingida de forma distinta; o alcance de um objetivo público maior; envolvimento de múltiplos atores; capacidade de implementação de política pública entre outros (Sher-Hadar et al., 2021). A conquista da vacina COVID-19, portanto, não foi algo isolado, contou com uma vasta rede de atores desde a prospecção até a implementação da encomenda tecnológica (Medeiros *et al.*, 2022).

Logo, o caso possibilita pôr à prova a Governança Colaborativa investigada através de um modelo teórico no âmbito de um contexto de emergência. Mostra-se

essencial compreender quais elementos críticos contribuíram e/ou dificultaram que a colaboração ocorresse. Parte-se, portanto, conforme mencionado de uma perspectiva indutiva para fins gerar aprendizados capazes de contribuir para a literatura especializada bem como para o exercício da Governança Colaborativa em contextos de emergência em saúde pública.

Em termos empíricos, o caso se justifica pelo seu elevado grau de relevância pública, principalmente, se considerar a rápida propagação do vírus causador da Covid-19 no âmbito populacional. A experiência da vacina ora investigada se tratou de um dos primeiros acordos firmados, julho de 2020, para produção de uma vacina contra o novo vírus SARS-COV-2 (Bernadeau-Serra et al., 2021). Acrescenta-se ainda o fato de o Brasil ter sido o “segundo maior em número de mortes de COVID-19, depois dos EUA, e o terceiro maior acumulado de casos detectados, depois dos EUA e da Índia, ou seja, quase 20 milhões de casos notificados de COVID-19 e mais de 0,5 milhão de mortes por Covid-19” (Bernadeau-Serra et al., 2021, p. 341). A título de exemplo a primeira onda da COVID-19 atingiu seu pico em julho de 2020 com mais de 45 mil casos confirmados e 1.000 mortes por dia. E a segunda onda, no final de março de início de abril de 2021, mais de 77 mil casos confirmados por dia e mais de 4.000 óbitos (Bernadeau-Serra et al., 2021). E de acordo com informações do painel Coronavírus Brasil<sup>8</sup>, no período de 27 de março de 2020 a 30 de dezembro de 2022, houve 36.331.281 casos confirmados e 693.853 óbitos no total.

#### Quadro 02 – Informações consolidadas da COVID-19

<b>Casos confirmados</b>	<b>Óbitos acumulados</b>	<b>Taxa de Mortalidade (100 mil hab)</b>
36.331.281	693.853	330,17

Fonte: elaborado pelo autor baseado nos dados do painel Coronavírus Brasil

Importante mencionar que a relevância da estratégia de vacinação em massa em termos sociais e humanitários no âmbito da pandemia. De acordo com o artigo *Estimating the impact of implementation and timing of the COVID 19 vaccination programme in Brazil: a counterfactual analysis*, - *The Lancet Regional Health Americas*

<sup>8</sup> Fonte: Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em: 01 mar. 2025

tal medida foi determinante para superação do quadro pandêmico. A pesquisa baseada em estimativas conservadoras apresenta que as vacinas contra a doença causada pelo Sars-CoV-2 salvaram de 54 mil a 63 mil vidas de idosos com 60 anos ou mais de janeiro a agosto de 2021. Neste mesmo período, a imunização também evitou de 158 mil a 178 mil internações de idosos nos hospitais brasileiros” (Fiocruz, 2022).

Para além de quantificar o número de vidas salvas pelas vacinas no Brasil, a análise dos autores possibilitou “a construção de outros dois cenários para dimensionar quantas vidas poderiam ter sido salvas e quantas hospitalizações poderiam ter sido evitadas caso a vacinação em massa contra a COVID-19 começasse com o ritmo de aplicação de doses mais acelerado, como o verificado quatro e oito semanas depois da data inicial da imunização, em 18 de janeiro de 2021. Esses cenários são descritos como de moderada e alta aceleração da imunização, respectivamente (Fiocruz, 2022).

Além dos aspectos teóricos e empíricos mencionados, há direcionamentos institucionais (Fiocruz) que instigam tal investigação. A Fiocruz, no âmbito do IX Congresso Interno, instância máxima de deliberação na instituição, destaca a relevância de pesquisas que examinem como fortalecer o SUS. Neste sentido, reforçam o elo de dissociabilidade e de integração entre Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), sistemas públicos e universais de saúde e sociedade. Tal direcionamento destaca a importância das parcerias em termos de incorporação de múltiplos atores na agenda institucional de fortalecimento do SUS. Trata-se de diretrizes estratégica do Relatório Final do IX Congresso Interno da Fiocruz (2021, p. 28):

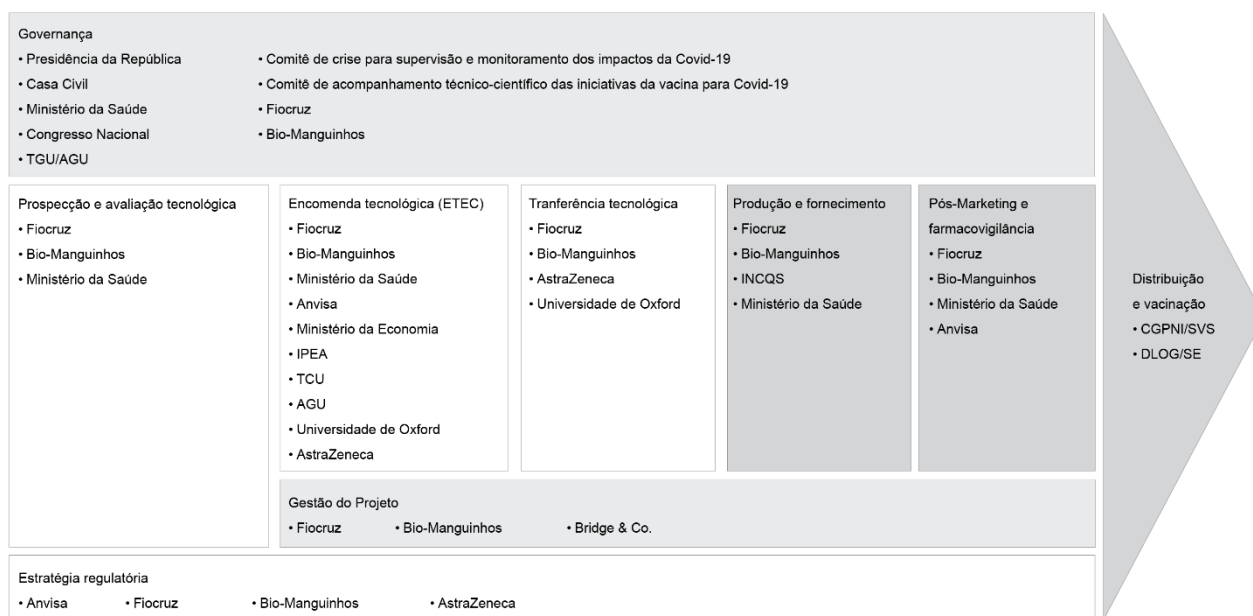
Adequar permanentemente a agenda institucional voltada para o fortalecimento do SUS, ampliando e formalizando parcerias com as diversas instâncias do Ministério da Saúde e do Executivo federal, dos órgãos legislativos, do Judiciário, conselhos de gestão do SUS (Conass, Conasems), secretarias estaduais e municipais de Saúde, instâncias de controle social (Conselho Nacional de Saúde e demais conselhos), associações e organizações de saúde e de CT&I, associações de pacientes/usuárias e usuários, profissionais da saúde, sindicatos e outros atores, incluindo os movimentos sociais das populações socialmente invisibilizadas e vulnerabilizadas. Com igual propósito, de contribuir para o fortalecimento do SUS, formalizar parcerias com agências internacionais, instituições e empresas estrangeiras nos campos da pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico e de produção de bens e serviços para a saúde (Fiocruz, 2021, p. 28).

Por fim, relevante mencionar que contribuiu para a escolha do caso o vínculo profissional do autor com a Fiocruz - lócus em que este exerce as atribuições relacionadas ao cargo de Analista de Gestão em Saúde Pública.

### 3.3.2 A escolha da unidade de análise

A cadeia de valor de Porter (1998) foi utilizada por Bio-Manguinhos/Fiocruz para identificação e posicionamento de atores bem como configuração de uma sequência lógica para desenvolvimento do projeto. Assim, há as seguintes partes estruturadas: 1ª) cadeia de prospecção, desenvolvimento e registro da vacina; 2ª) cadeia de produção, distribuição e vigilância; 3ª) governança e suporte; 4ª) estratégia regulatória.

Figura 07 – Modelo da cadeia de valor da vacina Oxford/AstraZeneca/Fiocruz para o Brasil



Fonte: Medeiros et al. (2022, p. 22)

Utiliza-se tal representação para fins de definição de sua unidade de análise e identificação de grupo de atores a serem entrevistados. A unidade de análise adotada

é a governança do projeto da vacina COVID-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz. Entende-se por unidade de análise o objeto ou evento que cabe às pesquisas sociais se debruçar, investigar, analisar (Siglenton, 1988).

Quadro 03 – Unidade de análise – Governança do Projeto da Vacina COVID-19 Fiocruz

<b>Grupo de atores envolvidos</b>	<b>Justificativa</b>
Presidência da Fiocruz – Diretoria Executiva Bio-Manguinhos	Dirigentes institucionais de Bio-Manguinhos/Fiocruz que atuaram na coordenação, articulação de todas as etapas do projeto da vacina desde a prospecção e avaliação tecnológica até a distribuição e vacinação.
Comitê Científico de Acompanhamento das Iniciativas da Fiocruz para desenvolvimento de vacinas para a Covid-19	Composto por membros renomados de conhecimentos especializados internos e externos à Fiocruz responsáveis, entre outras, atribuições por: avaliar a aquisição ou absorção de tecnologia, o desenvolvimento de colaborações e parcerias para fins de geração de tecnologias necessárias ao combate ao Covid-19; assessorar a presidência da Fiocruz sobre potenciais riscos inerentes ao desenvolvimento e produção da vacina.
Astrazeneca	Empresa privada biofarmacêutica anglo sueca responsável por acordar com Bio-Manguinhos/Fiocruz a encomenda e a transferência tecnológica para internalização de todas as etapas produtivas da vacina contra a COVID-19.
AGU	Membros da AGU que atuaram, principalmente, no âmbito do contrato de encomenda tecnológica conferindo integridade e segurança jurídica para fins de contratação.
ANVISA	Membros da agência reguladora responsável por definir a regulamentação do setor e avaliar os processos e dados recebidos, do ponto de vista de sua comprovação de qualidade, eficácia e segurança – Vacina COVID-19 <sup>9</sup>
Ministério da Saúde- Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos	Membro do Ministério da Saúde através desta secretaria exerceram um papel relevante desde a prospecção de projetos avançados em termos de desenvolvimento da vacina, bem como de articulação política e econômica para fins de viabilização do projeto da vacina.

<sup>9</sup> Fonte: Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/coronavirus/vacinas> Acesso em: 09 fev.25

Poder Legislativo	Membros do Poder Legislativo exerceram função relevante de acompanhamento, fiscalização e auxílio no andamento do projeto. De forma específica, a comissão externa de enfrentamento da COVID-19 que teve por objetivo aproximar o Poder Legislativo das ações empreendidas pelo Poder Executivo no combate a pandemia.
Comitê do Projeto	Responsável por operacionalizar, acompanhar o andamento dos projetos e riscos ao cumprimento do cronograma; por tomadas de decisões estratégicas; apoio ao projeto dentro da instituição.

Fonte: elaborado pelo autor (2023) baseado em Medeiros et al. (2022)

O quadro ilustra de como o projeto da vacina envolveu diferentes atores e ultrapassou os limites institucionais (Bio-Manguinhos/Fiocruz). Essa articulação contribuiu de forma significativa para a viabilização da iniciativa se constituindo como oportunidade singular para fins de investigação acerca da Governança Colaborativa em contextos de emergência.

### 3.4. O caso da vacina COVID-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz

Previamente à apresentação específica do caso da vacina COVID-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz se mostra necessário referenciar a Fiocruz bem como Bio-Manguinhos – unidade técnico científica responsável pela demanda da ETEC, pela realização da transferência de tecnologia e produção da vacina.

A Fiocruz se trata de uma autarquia, no âmbito do Poder Executivo Federal, vinculada ao Ministério da Saúde que possui como missão institucional “produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltadas para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais” (Fiocruz, 2023). A visão institucional é “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” (Fiocruz, 2023).

A Fiocruz é uma instituição histórica, fundada em 1990, considerada a organização de maior destaque e reconhecimento científico no campo da Ciência, Tecnologia em Saúde na América Latina. A Fiocruz se encontra localizada em dez Estados Brasileiros com a sua principal sede na cidade do Rio de Janeiro.

A Fiocruz é composta atualmente por dezesseis unidades técnico-científicas voltadas para o ensino, pesquisa, inovação, assistência, desenvolvimento tecnológico e extensão no âmbito da saúde. Há ainda uma unidade técnica de apoio, atuante na produção de animais de laboratório e derivados de animais. As quatro unidades técnico-administrativas são dedicadas ao gerenciamento físico da Fundação, às suas operações comerciais e à gestão econômico-financeira” (Fiocruz, 2023). A Fiocruz também conta com escritórios nos Estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Piauí e Rondônia. Além também de uma Gerência Regional em Brasília (GEREB) e um escritório localizado em Maputo em Moçambique na África.

As ações da Fiocruz são assim sintetizadas por Barbosa et al. (2014) da seguinte forma:

A Fiocruz é responsável uma série de atividades, que incluem: desenvolvimento de pesquisa básica; serviços hospitalares e ambulatoriais altamente conceituados; desenvolvimento e produção de vacinas, medicamentos, biofármacos e kits diagnósticos; educação e formação de recursos humanos; informação e comunicação na área da saúde, ciência e tecnologia; controle de qualidade de produtos e serviços; e a implementação de programas sociais (Barbosa et al., 2014, p.129).

O Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos comumente denominado de Bio-Manguinhos se trata de unidade técnico científico da Fiocruz fundada em 1976 que é responsável por “pesquisa, inovação, desenvolvimento tecnológico e pela produção de vacinas, kits para diagnóstico e biofármacos voltados a atender de forma prioritariamente às demandas da saúde pública nacional”. Importante mencionar que Bio-Manguinhos possui destacada atuação internacional buscando não somente produzir imunobiológicos, mas também investir de forma contínua na cadeia de inovação e desenvolvimento tecnológico através de “iniciativas conjuntas que não se restringem ao fornecimento de vacinas para os programas de imunização

internacionais, englobam também intercâmbio de experiências e informações, eventos técnico-científicos, parcerias e cooperação (Bio-Manguinhos, 2022).

Realizada tal apresentação se destaca conforme exposto no contrato da ETEC que a Fiocruz foi designada pelo Ministério da Saúde “como o laboratório público nacional vinculado ao MS, com notória competência tecnológica e industrial na produção de vacinas para a absorção da tecnologia e a produção local da vacina (...)”. Responsável, portanto, pelo projeto da vacina Covid-19 cujo objetivo era a “internalização da tecnologia de produção da vacina Covid-19 (recombinante) em Bio-Manguinhos/Fiocruz, com vistas ao seu fornecimento para o Programa Nacional de Imunizações (PNI), atendendo ao Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19” (Soares et al., 2022, p. 285).

O projeto da vacina COVID-19 Oxford/AstraZeneca/Fiocruz guarda algumas características e especificidades relacionadas tanto à multiplicidade de envolvimento das partes interessadas e ao início do projeto com o ciclo do desenvolvimento do projeto ainda em curso (Soares et al., 2022).

Quadro 04 – Características e particularidades do projeto da vacina COVID-19 Oxford/AstraZeneca/Fiocruz.

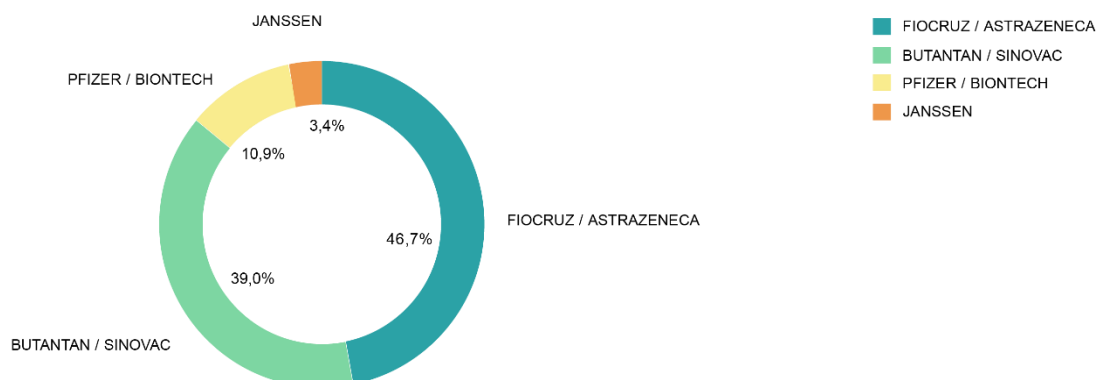
Característica	Particularidade
Estruturação inédita de um projeto de transferência tecnológica	Transferência tecnológica de uma vacina ainda em processo de desenvolvimento
Necessidade de várias frentes de trabalho simultâneas e independentes	Absorção do conhecimento tecnológico, adequação de infraestrutura e instalações existentes (pessoas, equipamentos, recursos orçamentários e financeiros, entre outros)
Necessidade de manter o abastecimento aos demais programas do Ministério da Saúde	Dar continuidade ao fornecimento dos reativos para diagnóstico, vacinas e biofármacos, em paralelo ao projeto da vacina para a Covid-19.

Fonte: Soares et al. (2022, p. 286)

Além das peculiaridades apresentadas acima, a vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz se tornou o principal imunobiológico aplicado no Brasil.

De um total de 117.787.993 doses foram aplicadas em todo o país, 55.000.246 doses foram da vacina da Oxford/Astrazeneca/Fiocruz (Bernadeau-Serra et al., 2021).

Figura 08 – Doses aplicadas segundo o produtor – ref. 19/07/21



Fonte: Bernadeau-Serra et al. (2021, p. 351)

Dito isso, é importante salientar que a produção da vacina COVID-19 Fiocruz faz parte de todo um processo que envolve uma ampla rede com o objetivo de prospectar, avaliar, dar suporte à decisão e a implementação da encomenda tecnológica (ETEC) que envolveu múltiplos atores:

atores da Fiocruz, do governo federal, sobretudo do Ministério da Saúde, mas também do Ministério da Economia, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Casa Civil, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Procuradoria-Geral da República (PGR), da Advocacia-Geral da União (AGU), das gestões estaduais e municipais por meio do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), do Fórum de Governadores, do Poder Legislativo, especialmente a Comissão Interna para Covid-19 da Câmara Federal, de outras instituições universitárias e de ciência e da sociedade civil, com destaque para a iniciativa *Unidos contra a Covid-19*. No campo regulatório, vale ressaltar o papel da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que acompanhou desde seu início o projeto de incorporação tecnológica da vacina. No âmbito interno da Fiocruz, destaca-se a ação coordenada da Presidência e da Direção de Bio-Manguinhos, o acompanhamento pelo Conselho Deliberativo e a constituição de um Comitê Técnico-Científico com renomados membros internos e externos, que avaliou os riscos envolvidos nos acordos de Encomenda Tecnológica e transferência de tecnologia e vem acompanhando a atuação específica da Fiocruz nesse campo, bem como os desafios para o futuro. (Lima, 2022, p. 16)

Assim, a ETEC pode ser considerada “um contrato inovador em biotecnologia no Brasil por meio do qual ocorre a compra de um produto ainda em desenvolvimento clínico, sem registro no mundo” (Bio-Manguinhos, 2020). Importante mencionar que o processo de ETEC bem como da transferência total da tecnologia necessária à produção industrial da vacina Oxford/AstraZeneca foi orientado por uma:

visão de uma política pública de sustentabilidade e autonomia para o SUS com a incorporação de tecnologia inovadora extensível para outros produtos. Tratou-se da escolha de uma nova plataforma tecnológica para o enfrentamento, em âmbito nacional, da grave crise sanitária provocada pela Covid-19. Ela teve como base a capacidade técnica existente e a infraestrutura já instalada, ambas fruto de investimentos direcionados à estrutura de C&T de Bio-Manguinhos. Outro elemento de preocupação consistiu na sustentabilidade das ações de vacinação, introduzindo uma vacina efetiva, cujo licenciamento da Universidade de Oxford para a AstraZeneca pautou-se pelo princípio da vacina como bem público em tempos de pandemia (Lima, 2022, p. 16).

Além disso, se menciona outros importantes elementos que contribuíam para a decisão da ETEC junto a Oxford/AstraZeneca: o aceite da empresa na transferência da tecnologia bem como um detalhamento mais refinado de informações técnicas; na época da prospecção se tratar do projeto mais evoluído em termos de ensaios clínicos; seria possível converter de forma rápida a plataforma de vacina em produto final considerando a expertise já existente em Bio-Manguinhos; possuía um melhor perfil operacional em termos de logísticos e de armazenamento; o projeto era economicamente viável; a plataforma utilizada para o desenvolvimento da vacina já havia passado por uma prova conceito – desenvolvimento da vacina para o vírus ebola com obtenção do registro emergencial junto à OMS em 2019 (Medeiros et al., 2022).

#### **3.4.1 A encomenda tecnológica da vacina COVID-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz**

A encomenda tecnológica (ETEC) se trata de um instrumento de fomento à inovação que foi constituído pela lei nº 10.973/2004 regulamentada pelo Decreto nº 9.283/2018. Ela se trata de “uma compra pública voltada a encontrar solução para determinado problema por meio do desenvolvimento tecnológico” (Rauen et al., 2019, p. 15). A ETEC se mostra adequada, especialmente, para situações em que há considerável grau de incerteza. Logo, o Estado se encontra diante de uma solução ainda

não conhecida e disponível envolvendo uma série de riscos relacionados ao desenvolvimento tecnológico<sup>10</sup>.

A ETEC, portanto, não deve ser empregada de forma indiscriminada. Ela deve ser utilizada em situações especiais, específicas, pois a Administração Pública internaliza parte considerável de riscos. Caso não se apresente solução disponível e que a solução se encontra, fundamentalmente, no desenvolvimento tecnológico se deve lançar mão da ETEC (Cossenza et al., 2019).

Rauen (2020) destaca o risco tecnológico, na ETEC, se trata de um diferencial em relação aos processos de compras regulares. Estes dotados de riscos considerados comuns ou corriqueiros. Para o autor a ETEC confere ao gestor público: a possibilidade de contratar mais de uma empresa para o mesmo objeto; a seleção se basear na maior chance de obtenção de sucesso e não no preço; a propriedade intelectual ser negociada; pode ser inserida opção de grande quantidade dos resultados obtidos; pode ser pago por reembolso de custos; poder fracassar caso a solução não tenha sido desenvolvida dentro dos parâmetros acordados e planejados.

O contexto pandêmico, portanto, justificava a adoção de uma ETEC, pois estavam presentes três elementos cruciais apresentados por Rauen (2020): inadequação dos métodos tradicionais de compras; a ausência de fornecedores no mercado; a presença do risco tecnológico para o desenvolvimento.

Na busca pela vacina contra a Covid-19, não havia produto registrado, as vacinas candidatas ainda se encontravam em fases de estudos clínicos. Assim, o cenário tecnológico, excepcionalidade advinda do contexto pandêmico fundamentavam a escolha da ETEC por parte de Bio-Manguinhos/Fiocruz (Cossenza et al., 2019). Estavam, portanto, presentes o risco tecnológico e a incerteza – elementos críticos para a configuração de uma ETEC (Rauen, 2019). Assim, a experiência da vacina Covid-19 Oxford/Astrazeneca/Fiocruz se tratou de uma alternativa jurídica encontrada foi imensamente “eficiente para o contexto de emergência vivenciado em que há tecnologias de fronteiras que podem ser adaptadas às necessidades que se apresentam. E que trouxe uma série de desafios de distintas naturezas para a sua efetivação” (Cossenza et al., 2019, p. 126).

---

<sup>10</sup> Fonte: Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/encomenda-tecnologica-etec.htm> Acesso em: 10 nov.2024

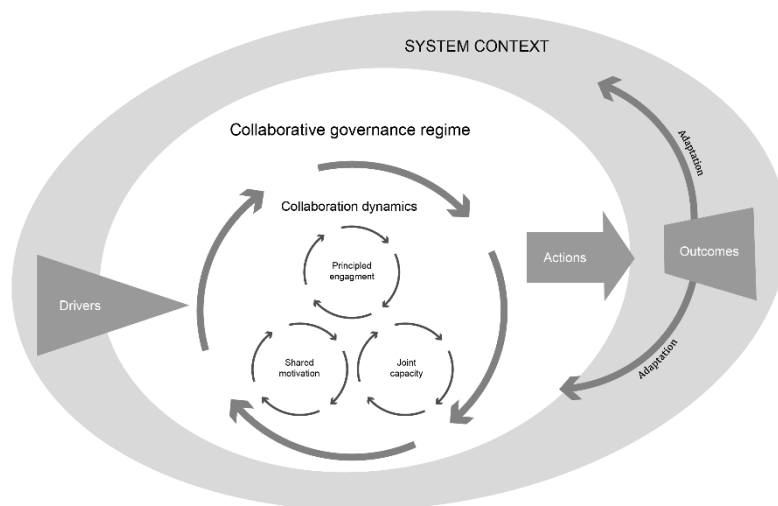
### 3.5. Das categorias e do *framework* analítico

As categorias analíticas são elementos cruciais da análise de conteúdo (Franco, 2021). Bardin (2004, p. 117) afirma que “a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia) com critérios previamente definidos”. No caso em si as categorias analíticas foram elaboradas de forma a priori o que se justifica pela busca a uma questão previamente estabelecida pelo pesquisador (Franco, 2021). A categorização de forma semântica foi adotada.

Categorias temáticas: por exemplo, todos os temas, que significam a ansiedade, ficam agrupados na categoria – ansiedade – enquanto que os que significam a descontração, ficam agrupados sob o título conceptual – desconstracção (Bardin, 2004, p.118).

A matriz apresentada abaixo baseada no modelo teórico de Governança Colaborativa de Emerson et al. (2015) serve de lente analítica para se alcançar os resultados da pesquisa. Tal modelo enfatiza o que é necessário para que a colaboração aconteça (Bryson, 2015) aderindo, portanto, aos propósitos e à questão de pesquisa. As categorias analíticas foram: contexto; direcionadores; dinâmica colaborativa; resultados e impactos.

Figura 09 – Modelo Integrativo de Governança Colaborativa



Fonte: Emerson e Nabatchi (2015, p. 27)

Quadro 5 – Matriz de análise - Categorias analíticas

<b>Categoria Analítica</b>	<b>Subcategorias analíticas</b>	<b>Unidades de Registro</b>	<b>Fundamentação teórica</b>
Contexto do Sistema	Influências políticas, legais, sociais, econômicas, ambientais.	Pressões e influências econômicas, pressões por recursos.	Wanna (2008); Emerson et al. (2012); Emerson, Nabatchi (2015)
		Pressões e influências sociais.	Sabatier et al. (2005); Wanna (2008); Emerson et al. (2012); Emerson, Nabatchi (2015)
		Dilemas e influências políticas, estilo político, complexidade política, relações de poder.	Ansell e Gash (2008); Page (2010); Emerson et al. (2012). Emerson, Nabatchi (2015); Sabatier et al. (2005)
		Influências culturais, administrativas, legais.	Wanna (2008); Bingham (2008); Emerson et al. (2012); Emerson, Nabatchi (2015)
		Níveis de Conflito/Confiança	Emerson et al. (2012); Emerson, Nabatchi (2015)
Direcionadores	Interdependência	Interdependência	Gray (1989); Thompson, Perry (2006); Ansell e Gash (2008); Emerson et al., (2012). Emerson, Nabatchi (2015)
	Incerteza	Incerteza	Gray (1989); Khoppenjan, Klign (2004); Thompson, Perry (2006); Emerson et al. (2012). Emerson, Nabatchi (2015); Ahn (2023)
	Incentivos para colaborar	Incentivos para colaborar	Thompson, Perry (2006); O'Leary e Gerard (2012); Emerson et al. (2012); Emerson, Nabatchi (2015)
	Liderança	Liderança	Huxham (2000); Googlins e Rochlin (2000); Huxham, Vangen (2000); Huxham, 2003; Carlson (2007); Bingham, O'Leary (2008); Emerson et al. (2012); Page (2010); Ansell, Torfing (2015), Shu Wang (2021);

Dinâmica colaborativa	Engajamento com princípios	Descoberta; Definição; Deliberação; Determinação	Huxham et al. (2005); Ansell, Gash, (2008); Carlson (2007); Leach (2006); O'Leary et al. (2006); Emerson, Nabatchi (2015)
	Motivação compartilhada	Confiança e entendimento mútuo, Legitimidade Interna; Compromisso Compartilhado	Bryson et al. (2006); Dowling et al. (2004); Thompson, Perry (2006) Ansell, Gash, (2008); Emerson (2018)
	Capacidade para atuação conjunta	Liderança; Conhecimento; Cultura Organizacional; Recursos, Arranjos institucionais.	Thompson, Perry (2006); Wanna (2008); Page (2010); Emerson et al. (2012); Emerson, Nabatchi (2015); Emerson (2018); Koliba et al. (2018)
Ações Colaborativas	Ações colaborativas	Ações colaborativas <sup>11</sup>	Huxham et al. (2005); Koontz, Thomas (2006); Emerson et al. (2012). Emerson, Nabatchi (2015); Emerson (2018)
Resultados	Impactos/Adaptação	Criação de valor público	Bryson, Crosby e Stone (2006) Emerson et al., (2012). Emerson, Nabatchi (2015)
		Eficiência em políticas públicas	Ansell (2012); Gunton, Day (2013); Emerson, Nabatchi (2015); Wanna (2008); Frankwoski (2019)
		Aprendizado (aprimoramento da colaboração)	Bryson, Crosby e Stone (2006); Emerson et al., (2012). Emerson, Nabatchi (2015)
		Alcance dos objetivos iniciais	Thompson e Perry (2006); Emerson et al., (2012). Emerson, Nabatchi (2015)

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

<sup>11</sup> As ações colaborativas assumem diferentes formas e variam a depender do contexto do sistema do que foi acordado e implementado em termos de propósito/objetivo comum pelas partes.

### **3.6. Das etapas metodológicas**

A identificação e análise de elementos relacionados à Governança Colaborativa em emergência de saúde pública se trata de um desafio, haja vista a complexidade do fenômeno da colaboração. Não obstante a tal constatação, a pesquisa assume a inépcia de modelos que lidam com tamanha magnitude e os compreende como uma forma de “sistematização” de uma determinada realidade.

A operacionalização se trata de um processo em que conceitos teóricos são traduzidos em fenômenos que podem ser observados ou medidos no mundo real (Thiel, 2022). Geralmente, a operacionalização se processa na forma de modelos que se configuram como uma especificação de conceitos, pressupostos, condições, mecanismos que buscam explicar determinado fenômeno. Uma forma simplificada de apresentação de determinados aspectos da realidade que mostra, em primeiro lugar, que tipo de fenômeno se está estudando (Thiel, 2022). Trata-se, portanto, de uma forma limitada de compreensão da realidade. Importante ressaltar que, inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica sistemática acerca da temática que baseou o referencial teórico e contribuiu para o refinamento do objeto de estudo.

#### **3.6.1. Coleta de dados**

Existem diferentes métodos de coleta de dados e cada um deles guarda preocupações especiais que precisam ser consideradas antes de ir a campo (Singleton, 1970). Dito isso, o pesquisador deve se esforçar na pesquisa qualitativa em se ocupar de múltiplas fontes de evidência contribuindo assim para a validade da pesquisa. Por esta razão, o trabalho buscou realizar a triangulação de evidências (Yin, 2001, 2016). A triangulação de dados possibilita uma maior confiabilidade nos resultados apresentados (Stake, 2011).

Uma cobertura apropriada de acontecimentos sociais demanda um pluralismo metodológico. A investigação empírica exige a observação sistemática dos acontecimentos, inferência de sentidos desses acontecimentos através da percepção dos atores, técnicas de entrevistas, análise sistemática (Bauer, Gaskell, 2002). A partir disso, são adotadas, na pesquisa, as seguintes evidências: a) pesquisa documental; b) diário de campo; c) entrevistas em profundidade.

Ainda acerca da junção de evidências, Yin (2016, p. 32) afirma que a pesquisa qualitativa: “procura coletar, integrar e apresentar dados de diversas fontes de evidência como parte de qualquer estudo. A variedade provavelmente será uma decorrência de você ter que estudar um ambiente da vida real e seus participantes”. Importante mencionar que em etapa anterior ao início da realização de coleta de dados foi realizada uma reunião junto à equipe da Divisão de Gestão da Informação e do Conhecimento (DIGIC) de Bio-Manguinhos para a apresentação da proposta da pesquisa, a indicação inicial de documentos relevantes e de potenciais profissionais a serem entrevistados que estiveram diretamente à frente do projeto de Governança da vacina.

### **3.6.1.1 Pesquisa documental**

A utilização de documentos enquanto fonte de evidências se mostra bastante preciosa para o pesquisador no campo das Ciências Sociais uma vez que permite acrescentar dimensões como o tempo e a compreensão do social (Cellard, 2008). Neste sentido, a pesquisa documental foi realizada através da identificação e análise de materiais, arquivos, instrumentos jurídicos, documentos públicos relevantes que forneçam informações relevantes relacionados à Governança do projeto da vacina.

A pesquisa documental se baseou nas orientações procedimentais apontadas por Cellard (2008). A seleção dos documentos a serem utilizados observou critérios como pertinência, credibilidade, representatividade dos mesmos bem como a capacidade de trazer informações a respeito do objeto e da questão de pesquisa (Cellard, 2008). Foi considerado “documento” “todo texto escrito, manuscrito ou impresso registrado em papel” (Cellard, 2008, p. 297). Além de textos redigidos apresentados em formato digital. As etapas realizadas, baseadas em Cellard (2008), na análise documental, considerando a qualidade e validade da investigação foram: inventário amplo e seleção criteriosa da informação disponível; exame e crítica dos documentos; análise documental. A relação de documentos analisados se encontra descritos no quadro abaixo.

Quadro 6 – Lista de documentos analisados na pesquisa

Tipo	Nome do documento	Descrição
Instrumentos legais	Contrato de encomenda tecnológica	Contrato de encomenda tecnológica que celebram entre si a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Bio-Manguinhos e Astrazeneca UK Limited.
	Justificativa da encomenda tecnológica	Justificativa de realização da encomenda tecnológica.
	Contrato de transferência de tecnologia	Contrato de transferência de tecnologia entre a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Bio-Manguinhos e Astrazeneca UK Limited.
	Lei nº 13.979/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
	Lei nº 10.973/2004	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.
	Lei nº 14.107/2020	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$1.994.960.005,00, para o fim que especifica; e dá outras providências.
	Decreto nº 10.277/2020	Institui o comitê de crise para supervisão e monitoramento de impactos da Covid-19
	Lei nº 14.217/2021	Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.
	Emenda Constitucional nº 106/2020	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.
	Portaria GM/MS nº 188/2020	Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).
	Portaria GAB/MS nº 1.378/2013	Regulamenta as responsabilidades e define diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativos ao Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

	Projeto de lei nº 351/2019	Cria a Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN – SUS) e dá outras providências
	Decreto nº 7.616/2011	Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS
	Portaria Fiocruz nº 5.622/2020	Institui o Comitê Técnico Científico de Acompanhamento das Iniciativas da Fiocruz para Desenvolvimento de Vacinas para a COVID-19.
	Portaria da Diretoria de Bio-Manguinhos nº 439/2020	Institui o Comitê Técnico de Análise de Prontidão Tecnológica das vacinas em COVID-19
Sites	Observatório COVID-19 Fiocruz	<a href="https://portal.fiocruz.br/observatorio-covid-19">https://portal.fiocruz.br/observatorio-covid-19</a>
	Vacinas contra a COVID-19	<a href="https://portal.fiocruz.br/vacinas-covid19">https://portal.fiocruz.br/vacinas-covid19</a>
	Vacina COVID-19 (recombinante) Fiocruz	<a href="https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/coronavirus/vacinas/astrazeneca">https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/coronavirus/vacinas/astrazeneca</a>
	Painel Coronavírus	<a href="https://covid.saude.gov.br/">https://covid.saude.gov.br/</a>
	Our World in Data	<a href="https://ourworldindata.org/coronavirus">https://ourworldindata.org/coronavirus</a>
	Covid-19: Anvisa cobra de Fiocruz e Butantan informações sobre vacinas	<a href="https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/covid-19-anvisa-cobra-fiocruz-e-butantan-informacoes-sobre-vacinas">https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/covid-19-anvisa-cobra-fiocruz-e-butantan-informacoes-sobre-vacinas</a>
	Fiocruz se une a rede mundial de fabricantes de vacinas e reforça potencial do Sul Global	<a href="https://portal.fiocruz.br/noticia/2024/07/fiocruz-se-une-rede-mundial-de-fabricantes-de-vacinas-e-reforca-potencial-do-sul">https://portal.fiocruz.br/noticia/2024/07/fiocruz-se-une-rede-mundial-de-fabricantes-de-vacinas-e-reforca-potencial-do-sul</a>
	Congresso promulga emenda que institui Orçamento de Guerra	<a href="https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/07/congresso-promulga-emenda-que-institui-orcamento-de-guerra">https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/07/congresso-promulga-emenda-que-institui-orcamento-de-guerra</a>
Livros produzidos e publicados por Bio-Manguinhos	A primeira vacina 100% brasileira contra a COVID-19.	Livro elaborado pela Fiocruz/Bio-Manguinhos a respeito da experiência da vacina contra a COVID-19.
	Muito além da vacina da COVID-19	Livro elaborado pela Fiocruz/Bio-Manguinhos a respeito das ações de enfrentamento da pandemia.
Revista	RADIS - Se não fosse a vacina	Edição da Revista RADIS – programa de comunicação e Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.
Documentos	Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19	Documento publicado pelo Ministério da Saúde que estabelecia estratégias de imunização contra a COVID-19.
	Parecer público da aprovação do registro da vacina Fiocruz AstraZeneca	Parecer público da aprovação da ANVISA do registro da vacina Fiocruz AstraZeneca

	Vacinas para COVID-19 pelo Ministério da Saúde	Relatório síntese dos ciclos de acompanhamento do TCU para fornecimento da vacina para COVID-19
	Relatório de Resultados	Relatório de resultados da Cúpula de Preparação de Pandemias (2024)

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

### 3.6.1.2 Entrevistas em profundidade

A entrevista em profundidade é compreendida como uma técnica de pesquisa qualitativa que envolve entrevistas individuais para explorar as perspectivas dos entrevistados de forma detalhada acerca de determinada questão, problema ou situação particular (Boyce, Neale, 2006). Os entrevistados foram selecionados com base em dois critérios principais: a) participação direta, efetiva em etapas relevantes do projeto da vacina desde a prospecção tecnológica até a produção em escala nacional; b) posição estratégica ou função exercida. Ocupavam cargos de liderança, coordenação ou exerciam uma considerável função técnica-científica no projeto.

Acerca da quantidade de entrevistados, Moré (2015, p. 128) afirma que “a relação entre a entrevista em profundidade e o número final de participantes, no contexto da pesquisa, ainda é um tema que tem consensos diferentes e que giram em torno da ideia da saturação de dados”. Sugere-se também que a realização de entrevista em profundidade se encontra condicionada à realização de registros concomitantes em diário de campo (Moré, 2015). Foram realizadas ao total 19 (dezenove) entrevistas em profundidade entre os meses de outubro de 2023 a setembro de 2024. As entrevistas foram realizadas de forma remota através da plataforma *Teams*. A mesma plataforma gerou a transcrição das entrevistas. As entrevistas foram ouvidas na íntegra bem como foram procedidos os devidos ajustes ortográficos advindos da transcrição automática realizada pelo *Teams*. As devidas especificações dos entrevistados se encontram na sequência. As respectivas lotações apresentadas dos profissionais se referem às suas atuações na época do contexto pandêmico.

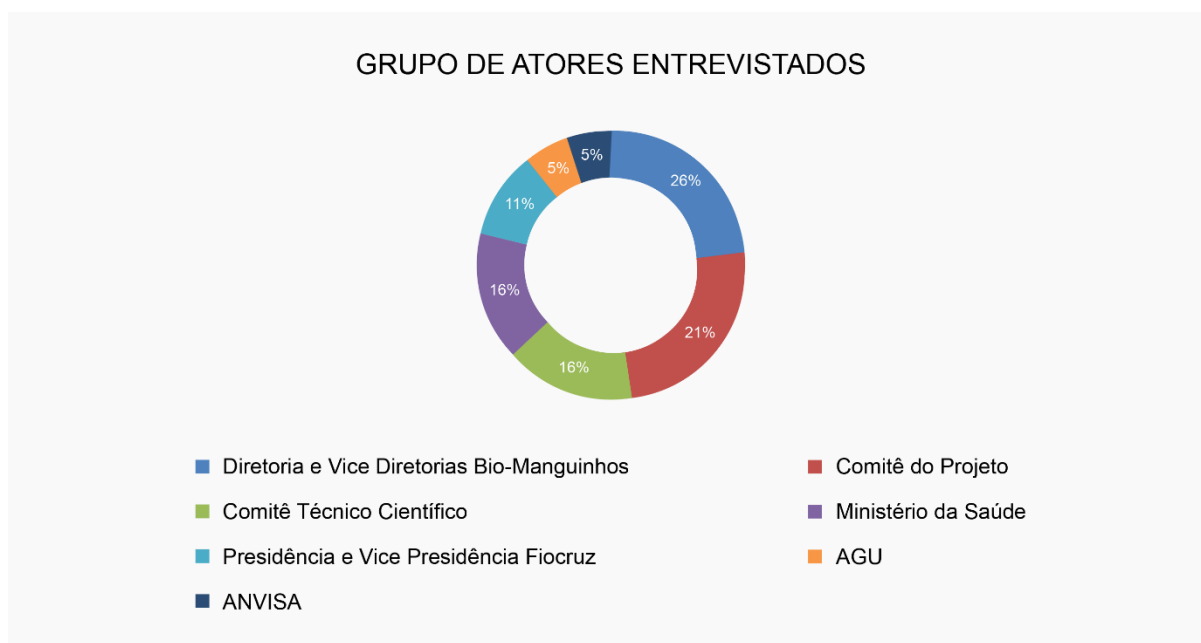
Tabela 1– Relação dos entrevistados

<b>Código</b>	<b>Atuação no âmbito do projeto da vacina</b>
Entrevistado 1 (E1)	Comitê Técnico Científico da Vacina
Entrevistado 2 (E2)	Diretoria e Vice Diretorias Bio-Manguinhos
Entrevistado 3 (E3)	Comitê do Projeto da Vacina
Entrevistado 4 (E4)	Comitê Técnico Científico da Vacina
Entrevistado 5 (E5)	Comitê do Projeto da Vacina
Entrevistado 6 (E6)	Comitê do Projeto da Vacina
Entrevistado 7 (E7)	Comitê Técnico Científico da Vacina
Entrevistado 8 (E8)	Diretoria e Vice Diretorias Bio-Manguinhos
Entrevistado 9 (E9)	Diretoria e Vice Diretorias Bio-Manguinhos
Entrevistado 10 (E10)	Presidência e Vice-Presidências Fiocruz
Entrevistado 11 (E11)	ANVISA
Entrevistado 12 (E12)	Ministério da Saúde
Entrevistado 13 (E13)	Ministério da Saúde
Entrevistado 14 (E14)	Ministério da Saúde
Entrevistado 15 (E15)	Diretoria e Vice Diretorias Bio-Manguinhos
Entrevistado 16 (E16)	Advocacia Geral da União
Entrevistado 17 (E17)	Presidência e Vice-Presidências Fiocruz
Entrevistado 18 (E18)	Comitê do Projeto da Vacina
Entrevistado 19 (E19)	Diretoria e Vice Diretorias Bio-Manguinhos

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Apresenta-se abaixo a composição do grupo de atores entrevistados, de modo a evidenciar a diversidade de funções e a representatividade institucional necessárias à compreensão da complexidade envolvida na efetivação do projeto da vacina.

Figura 10 – Grupo de Atores Entrevistados



Fonte: elaborador pelo autor (2024)

Importante mencionar que houve a tentativa de entrevistar profissionais da empresa AstraZeneca bem como deputados que compuseram a Comissão externa de enfrentamento à COVID-19 da Câmara de Deputados, no entanto, não houve êxito em tal intento. Tal fato é compreendido enquanto uma limitação da tese desenvolvida. A presente investigação foi submetida e aprovada pelo Conselho de Ética em Pesquisa em Seres Humanos – UFV<sup>12</sup>.

### 3.6.1.3 Diário de campo

O diário de campo da pesquisa se apresenta como um registro investigativo que possibilita uma autorreflexão e um distanciamento do pesquisador no desenvolvimento de sua pesquisa de campo. O diário de campo possibilita que a cada etapa da

<sup>12</sup> Fonte: N° de registro do projeto aprovado: CAAE: 52984021.0.0000.5153

pesquisa possam ser geradas reflexões acerca dos pressupostos admitidos pelo pesquisador na investigação (Weber, 2009). Além também de contribuir para registrar informações, detalhes percebidos durante a pesquisa de campo considerando as categorias analíticas adotadas. Em termos de operacionalização do diário devem ser adotadas notas descritivas bem como testadas classificações temáticas que subsidiem a exposição de uma lógica final de apresentação do diário (Weber, 2009). Beaud e Weber (2007) afirmam que a análise diária da pesquisa, seu devido relato em forma de diário de campo são elementos técnicos que demandam precisão, honestidade em termos de registro das condições de estudo do fenômeno, do objeto pesquisado. “É o diário que permite o distanciamento indispensável na pesquisa de campo, e que permitirá mais tarde a análise do desenvolvimento da pesquisa” (Weber, 2009, p. 168). Assim, o pesquisador ao ingressar na fase de campo deve buscar de forma detalhada e assertiva descrever elementos relevantes para a questão da pesquisa e fortalecimento das evidências das demais fontes.

Dito isso, o diário de campo foi desenvolvido como fonte complementar de evidência empírica se articulando com as informações coletadas das entrevistas e da pesquisa documental. Os registros foram feitos, ao longo da pesquisa de campo, após a realização das entrevistas ou da leitura de documentos relacionados à iniciativa da vacina. Os registros foram consolidados em um documento síntese. A utilização do diário de campo possibilitou o acompanhamento em termos de investigação empírica. Além disso contribuiu para o reconhecimento da posição como pesquisador a partir de um paradigma hermenêutico, próprio da pesquisa de cunho qualitativo,

### **3.6.2. Técnicas de análise de dados**

Os dados coletados a partir da pesquisa documental, do diário de campo e das entrevistas em profundidade realizadas foram considerados através da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2004). A análise de conteúdo foi realizada de acordo com as etapas descritas por Bardin (2011): pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados, a inferência, a interpretação. Sampaio e Lycarião (2011) afirmam que o uso da análise de conteúdo em pesquisas de políticas públicas tem sido cada vez mais utilizado considerado o poder desta metodologia em gerar dados, interpretações capazes de sintetizar, comparar e testar hipóteses. No caso deste trabalho, seriam pressupostos.

A análise de conteúdo se adequa aos propósitos da pesquisa bem como a sua configuração – a compreensão da Governança Colaborativa a partir de modelos teóricos consagrados pela literatura. De acordo com Flick (2004, p. 202):

um de seus aspectos essenciais é o emprego de categorias, obtidas, com frequência, de modelos teóricos: as categorias são trazidas para o material empírico e não necessariamente desenvolvidas a partir deste, embora sejam, repetidas vezes, avaliadas contrastivamente a esse material e, se necessário modificadas (Flick, 2004, p. 202).

No que se refere à análise documental se buscou focar no encadeamento das relações entre a problemática trazida pela pesquisa e as observações advindas dos textos o que gera a formulação de explicações plausíveis (Cellard, 2008). Neste sentido, a pesquisa em uma perspectiva hermenêutica da realidade busca através da análise dos documentos selecionados compreender a importância das categorias analíticas enquanto elementos que contribuem na aprimorar a Governança Colaborativa em Emergências de Saúde Pública. Desta forma, a análise dos documentos é realizada não a partir de um comentário a respeito dos documentos, mas sob uma perspectiva de pesquisa documental que traga contribuições para a problemática da pesquisa (Cellard, 2008). A presente pesquisa dispensou a utilização de *software* para realização da análise dos dados. Por fim, é importante mencionar que todo este processo será devidamente registrado para fins de rastreabilidade da construção do conhecimento bem como em termos de fidedignidade dos resultados alcançados.

Quadro 07 – Descrição das Categorias Analíticas

Contexto do Sistema	Condições políticas, legais, econômicas, sociais, culturais que criam oportunidades ou restringem o regime de Governança Colaborativa. Influenciam a dinâmica e o desempenho do processo colaborativo.
Direcionadores	Condições presentes no início da colaboração que podem facilitar ou desencorajar o processo colaborativo: liderança; incentivos consequentes; interdependência; incerteza.
Dinâmica colaborativa	Elementos que em conjunto moldam a qualidade e a extensão do que é desenvolvido em termos de ações colaborativas: engajamento de princípios, motivação compartilhada e capacidade de ação conjunta.

Ações colaborativas	Ações advindas do processo colaborativo, do contexto do sistema, do que foi acordado e implementado em termos de propósito/objetivo comum pelas partes.
Resultados	São conseqüências das ações colaborativas podem ser de diferentes naturezas (político, social, econômico, cultural). Eles influenciam o contexto do sistema e geram aprendizados para os participantes bem como para futuras ações colaborativas.

Fonte: elaborado pelo autor baseado em Emerson, Nabatchi (2015)

A liderança se trata de um elemento crucial segundo a literatura especializada acerca da Governança Colaborativa. Pois, pode contribuir para o início da dinâmica colaborativa através da busca por recursos, articulação de parceiros etc. Por esta razão, o presente trabalho buscou investigá-la através de perguntas específicas acerca deste direcionador. As categorias acima referenciadas do modelo de Governança Colaborativa de Emerson et al. (2015) serviram como referência em termos de organização das evidências e apresentação dos resultados.

As evidências empíricas foram extraídas de três fontes fundamentalmente: entrevistas; documentos e dados secundários. A partir do conteúdo de tais fontes foram identificadas unidades de significado as quais foram relacionadas às categorias preexistentes do modelo teórico. Além disso se buscou cruzar as evidências encontradas a partir das diferentes fontes de forma a confirmá-las ou refutá-las. A partir de então novos elementos considerados relevantes a partir do caso empírico foram propostos ao modelo teórico. Os novos elementos propostos se basearam em uma consistência em termos de evidências empíricas bem como na literatura acerca da temática.

Por fim, foram consideradas limitações teóricas e empíricas da pesquisa: a) a não realização de entrevistas com atores relevantes do projeto da vacina como por exemplo: profissionais da empresa Astrazeneca que tiveram à frente dessa iniciativa, membros do Poder Legislativo, da Casa Civil; b) a utilização de um modelo teórico acerca da Governança Colaborativa elaborado a partir de experiências internacionais; c) a percepção dos entrevistados, a realização do diário de campo e a própria análise dos documentos são elementos que se referem de um grau de subjetividade não obstante a realização da devida triangulação de dados. Salutar informar que muito embora o trabalho parta de categorias analíticas prévias, as entrevistas foram

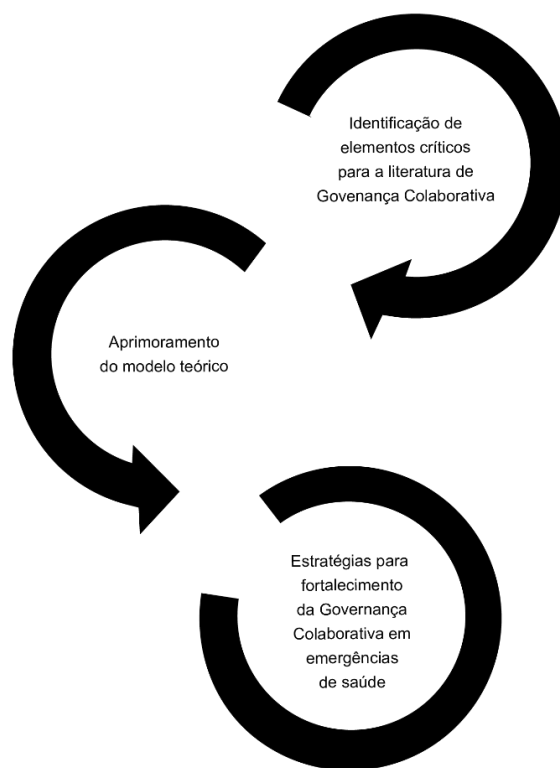
realizadas de modo semiestruturado possibilitando amplamente a expressão de suas opiniões, percepções dos entrevistados.

Importante demarcar que o intuito desta pesquisa não é inferir ou generalizar os seus resultados a partir da experiência apresentada. Mas, contribuir na compreensão de elementos que podem fortalecer a Governança Colaborativa em emergências de saúde pública brasileira. Neste sentido, os resultados encontrados a partir desta experiência brasileira robusta de colaboração podem se constituir em elementos que respaldados por outras pesquisas podem ser incorporados em um novo modelo teórico acerca da Governança Colaborativa.

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os resultados se encontram estruturados da seguinte forma considerando objetivos específicos: compreensão de elementos críticos para a literatura de Governança Colaborativa a partir da experiência empírica analisada; contribuições para fins de aprimoramento do modelo teórico de Emerson et al. (2015); proposição de estratégias para fortalecimento da Governança Colaborativa no enfrentamento de emergências de saúde pública no Brasil.

Figura 11 – Estruturação dos resultados



Fonte: elaborado pelo autor

A figura acima representa a lógica analítica dos resultados da pesquisa. A partir da investigação empírica são identificados elementos críticos acerca da Governança Colaborativa em contexto de emergência de saúde pública. Tais elementos contribuem para o aprimoramento do modelo teórico de Emerson et al. (2015) oferecendo uma compreensão contextualizada em relação ao campo empírico. Os achados advindos desse processo subsidiam a proposição de estratégias para fortalecimento da Governança Colaborativa em emergências de saúde pública.

#### **4.1. Compreendendo elementos críticos para a literatura de Governança Colaborativa a partir da experiência da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz**

#### 4.1.1 – O contexto da experiência da vacina e suas contribuições para a Governança Colaborativa em emergências de saúde

Investigar o contexto se trata de algo fundamental em pesquisas acerca da Governança Colaborativa. Pois, a colaboração além das fronteiras organizacionais não ocorre no vácuo (Emerson et al., 2015). A análise de elementos contextuais, portanto, se trata de uma condição basilar para compreensão da expressão da dinâmica da colaboração. Voets et al. (2021) alerta a importância da análise das condições iniciais da colaboração – o contexto no qual ela pode vir a se apresentar. Feito tal preâmbulo, são analisados os seguintes **elementos contextuais** que se mostraram relevantes a partir das evidências coletadas: **político, econômico, social e cultural**.

No que se refere ao elemento contextual **político**, se pode afirmar que as mudanças em cargos estratégicos no Ministério da Saúde, narrativas questionadoras acerca da segurança imunológica das vacinas contra a COVID, principalmente, aquelas advindas da Presidência da República se configuraram como um elemento inibidor do processo de negociação, de contratação mais célere da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz.

De acordo com E6 a troca ministerial “atrasou muito a tomada de decisão em relação a compra de vacinas, a transferência de tecnologia. Talvez se o contexto político fosse mais favorável, a gente teria antecipado aí um mês essa decisão ou dois meses. O que na época era uma coisa crítica, né? Um ou dois meses parece pouco, mas no meio de uma pandemia, isso é muito crítico”.

Acerca de tal ponto, Fleury e Fava (2022) afirmam que o atraso no início da vacinação e as dificuldades nas compras, produção e distribuição de vacinas, colocaram o Brasil na posição 64<sup>a</sup> de um ranking de 164 países em que apenas 11% da população havia tomado a primeira dose em 13/04/21. E1 também considera que o contexto político era um complicador, era um processo dificultoso, pois havia uma “própria questão adversa política que a gente vivia no momento. É um Estado, um Governo que não se posicionava”. Lima et al. (2020) corrobora o apresentado ao afirmar que a partir de abril de 2020 as dificuldades de coordenação se evidenciaram – conflitos entre as áreas da política, Presidência e Ministério da Saúde culminaram com trocas ministeriais e reconfiguração das equipes técnicas. Razão pela qual Abrucio et al. (2020) considera a experiência pandêmica brasileira um caso

representativo de descoordenação intergovernamental, principalmente, no que se refere às dificuldades de atuação da União em termos de articulação e direcionamento de esforços de maneira integrada. Além disso, Gonçalves et al. (2023) também a vincula ao contexto político à demora na compra da vacina considerando que aquele também influenciou a disponibilização das vacinas, a intenção de ser vacinado.

No campo das narrativas, E17 destaca por outro lado que “era um momento adverso, não porque era um presidente ou o outro, mas pela disputa de narrativas entre vacina ou não vacina, entre afastamento e mobilidade social; afastamento e uso de máscara”. Para E5 o cenário político pode ser considerado um gerador de incerteza, pois além de existir múltiplas mudanças no Ministério da Saúde:

tinham várias falas que não eram compatíveis com o que a gente estava vivendo naquele momento. Isso dificultou. Não, internamente, a gente tinha claro o nosso papel. Não com a relação interna Fiocruz, com as empresas, nem na obtenção de recursos. Mas, a fala em si você cria uma insegurança para a população que ficava meio em dúvida se eu tomo esta vacina ou não”.

De igual maneira, E14 considera que o contexto político não influenciou as iniciativas técnicas no âmbito do Ministério da Saúde. O entrevistado afirma que muito embora tal turbulência política gerasse insegurança e incerteza para a população havia, internamente, no Ministério da Saúde, uma clara visão pelo corpo técnico do qual era imprescindível a conquista da vacina contra a COVID-19. Assim, a visão apresentada politicamente acerca da não segurança imunológica da vacina se tratava de algo externo ao corpo técnico do MS. Igualmente E17 considera não obstante as brigas e narrativas políticas, a Fiocruz buscou se manter baseada na ciência e na técnica sem buscar tomar partido. O entrevistado acrescenta ainda a importância das pessoas, no âmbito desse contexto político, “se não tivéssemos tido pessoas dispostas a comprar uma briga dentro de um ambiente político totalmente desfavorável (...) provavelmente não teria conseguido”.

Fleury e Fava (2022) argumentam que a disputa política em torno da vacina teve como pano de fundo a eleição presidencial que se aproximava. Assim, o contexto político caracterizado por uma disputa de interesses eleitorais interferiu, fortemente, em uma etapa crítica de tradicional conhecimento e expertise do SUS – a imunização. O Programa de Imunização do Brasil, criado em 1973, caracterizado pela inclusão

social é reconhecido como referência mundial pela Organização Pan-Americana (Brasil, 2003<sup>13</sup>).

E3 afirma que:

não na produção, nem na distribuição da vacina, nem para os recursos da vacina. Mas o discurso político afetou, principalmente, a última fase, né? Tu faz um esforço brutal na Fiocruz, Bio-Manguinhos para conseguir produzir a vacina dentro dos parâmetros. E aí a narrativa afetou a fase mais fácil o processo, né? Onde o SUS está mais preparado, né?” Coloca a vacina no braço, então eu acho que se eu pudesse colocar o impacto do contexto político, ele está na ponta. **O contexto político influenciou a questão da vacina no braço** (E3, grifo nosso).

As percepções acima são corroboradas por Gonçalves et al., (2023) ao afirmar a existência de uma estreita relação entre o cenário político e a (não) aceitação das vacinas contra a COVID-19. Neste sentido, Júlio Corda, infectologista da Fiocruz, em entrevista para a Revista RADIS (fev./22) informa que “se o governo federal e o Ministério da Saúde tivessem uma postura mais afirmativa em apoio às vacinas, a gente poderia estar ganhando de 10% a 15% de cobertura muito facilmente e estar com a cobertura de Chile, da Argentina e do Uruguai que são nossos vizinhos. A hesitação em se vacinar, do ponto de vista cultural, nunca existiu. O que está acontecendo agora no Brasil é justamente por conta da disseminação de *fake news*, vinda principalmente do governo federal e inaceitavelmente do Ministério da Saúde. Isso é determinante para que, apesar de termos vacinas suficientes neste momento, nossa cobertura seja inferior às dos países vizinhos”.

Para Maia Sousa et al. (2022) se abre uma janela de oportunidade relevante no campo da saúde pública. Pois de acordo com os autores nunca a população esteve tão interessada no tema de saúde. O que representou uma ocasião ímpar para comunicação acerca da importância imunológica das vacinas. Deve-se, portanto, também reforçar a necessidade de combate às *fake news* e a relevância do aprimoramento da comunicação em saúde pública para a sociedade. Pois, de acordo com os entrevistados informações acerca das reações adversas da vacina criaram um grau de incerteza acerca da iniciativa. Razão pela qual Medeiros et al. (2024) argumenta que melhorias no campo da comunicação tende a mitigar os riscos no campo da saúde pública advindos das *fake news*. Um exemplo de medida atual e

---

<sup>13</sup>Fonte: Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/livro\\_30\\_anos\\_pni.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/livro_30_anos_pni.pdf) Acesso em: 10. nov. 2024

relevante neste sentido é a iniciativa interministerial “Saúde com Ciência” que visa promover e fortalecer as políticas públicas de saúde e valorizar a ciência; enaltecer a vacinação enquanto necessidade de saúde pública. Pois, no caso da vacina Covid-19, não obstante os esforços extraordinários feitos para pesquisar e desenvolver rapidamente vacinas eficazes contra a COVID-19 e seu lançamento recente, pesquisadores e a mídia apontaram para uma preocupação crescente em relação à confiança pública no processo de vacinação (Paschoalotto et al., 2021).

Apresentado tal aspecto, se deve analisar a **cultura** enquanto um elemento contextual de relevância para compreensão da experiência da vacina. A confiança ou não na vacina dependa não exclusivamente de conhecimento, mas de uma série de um ecossistema de cultura, política, experiências, crenças pessoais (Moore et al., 2021). Gonçalves et al., (2023) argumenta que ao compreender o fenômeno de hesitação vacinal contra a COVID-19, no Brasil, que o recrudescimento de movimentos de descrença na ciência, na vacina, disseminação de notícias falsas, polarização ideológica, vulnerabilidade socioeconômica tornaram ainda mais complexo o cenário de imunização brasileiro. Nesta linha, E13 afirma que “esses movimentos anti vacinas e tal que hoje está disseminado no mundo inteiro, né? A gente enfrentou ainda essa questão cultural que infelizmente está crescendo, né? É porque a cultura vigente era de vacinar e hoje já se questiona isso, né? Então teve também é teve também esse ponto aí que foi bem complicado, né? Porque para além de você fazer a vacina, você conseguir realizar essa encomenda, vamos dizer assim e entregar para a sociedade. Ainda teve que haver todo um movimento e toda uma, enfim, um esforço de fazer a sociedade ir se vacinar”. Neste sentido, E6 afirma que havia um cenário que não era propriamente pró vacina o que se mostrou adverso. Pois, não obstante as diversas estratégias relacionadas não farmacológicas (distanciamento social, uso de máscara facial) a solução pandêmica depende, fundamentalmente, do sucesso dos programas de vacinação (Paschoalotto et al., 2021). As percepções acima sustentam a síntese trazida por Bernadeau-Serra et al. (2021, p. 351) acerca do cenário pandêmico: “a falta de coordenação a nível federal, a ausência de apoio do governo federal à investigação científica e a falta de endosso e compromisso com a mitigação da pandemia COVID-19 colocaram o país num início desafiador”.

No entanto, paradoxalmente, é importante frisar que havia um Plano Nacional de Operacionalização da vacinação contra a Covid-19 que tinha por objetivo o

estabelecimento de estratégias e ações para fins de imunização. Um plano que ressaltava a importância da participação efetiva de “milhares de trabalhadores civis e militares do setor público e privado e de toda a sociedade destacando-se o trabalho de milhares de vacinadores espalhados em todo o Brasil que levarão a vacina a cada um dos brasileiros”. Logo, se por um lado havia no campo das narrativas por parte do Poder Executivo havia um discurso questionador acerca das vacinas, por outro lado havia um movimento técnico no âmbito ministerial de valorização da mesma e operacionalização da imunização. Para E14 havia no interior do Ministério da Saúde uma visão clara em termos técnicos acerca do quão era imprescindível a imunização da população brasileira. Esse movimento paradoxal também pode ser representado pelo considerável investimento financeiro governamental a nível do Poder Executivo Federal para viabilização da vacina ora em tela.

No que se refere ao contexto **econômico** se busca relacionar o quadro econômico-financeiro à época do país e a disponibilidade de recursos financeiros necessários ao investimento da vacina ora em tela. Ao se observar tal ponto, o termo de encomenda tecnológica assinado pelas partes consta que:

apesar de o desenvolvimento de uma vacina demandar vultosos investimentos, aproximadamente, de dois bilhões de reais, a sua descoberta poderá mitigar consideravelmente os impactos da pandemia na economia mundial e, conseqüentemente, na economia brasileira que até o momento contabiliza somente com os gastos do Governo Federal da ordem de um trilhão de reais sendo mais de dois bilhões de reais com auxílio emergencial, sem considerar os gastos do setor privado com implicações no desemprego e outras variáveis sociais”. “Em razão das medidas de proibição de funcionamento de determinadas atividades econômicas e do estímulo ao distanciamento social, as previsões de crescimento da economia brasileira foram substituídas por cenários de forte retração. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estima uma queda de 6% no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2020 em comparação ao ano anterior.

O termo de contrato da ETEC destaca, portanto, o aspecto econômico enquanto um importante fundamento, justificativa para contratação de tal alternativa de desenvolvimento tecnológico. O documento apresenta que a medida necessária de distanciamento social com a proibição do funcionamento de atividades não essenciais levou ao fechamento de empresas e ao aumento do desemprego como consequência; interrompimento de cadeias de fornecimento; diminuição da arrecadação dos governos, geração de forte pressão por instrumentos de renda mínima.

Diante do quadro acima e das narrativas apresentadas em entrevistas, se pode afirmar que não houve graves empecilhos, dificuldades relacionadas ao financiamento público da vacina. O denominado “Orçamento de guerra” (emenda constitucional nº 106/2020) instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente da pandemia. Tratou-se de uma medida necessária que facilitou os gastos do Governo Federal no combate à pandemia de coronavírus<sup>14</sup>. Assim, E9 afirma que “todo o recurso que foi colocado para atingir o objetivo. Ele foi muito, mais centena de vezes, milhares de vezes menor do que ter uma economia totalmente parada”. E7 considera que “do ponto de vista econômico o mundo parou. Então era necessário movimentar recursos para fazer aquilo acontecer”. Na mesma linha, E5 afirma que “a gente não teve problema com orçamento, a gente demorou um pouco para ter orçamento aprovado, para que a gente pudesse contratualizar, contratar os serviços, adquirir os insumos, equipamentos. E2 confirma o apresentado “no momento em que se definiu que a gente ia fazer, realmente não teve restrição orçamentária, né? Bio-Manguinhos recebeu um volume, um aporte de dinheiro, bastante, é vultoso para colocar essa operação em prática. Foi a primeira vez que a gente teve uma captação tão vultosa”. Para tal iniciativa foi aberto crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde no valor de R\$ 1.994.960.005,00, (um bilhão, novecentos e noventa e quatro milhões, novecentos e sessenta mil e cinco reais), para a ESPIN nos termos da Lei nº 14.107/20. E16 afirma que era uma conta extremamente baixa para o valor que estava sendo gasto, empresas fechando, pessoas sendo demitidas. Relevante mencionar também que além desse aspecto geral de retomada econômica do país, havia também um interesse governamental de nacionalização da vacina, pois isso geraria uma redução dos gastos públicos, dos custos relacionados à aquisição de vacinas, haja vista que o processo produtivo será totalmente executado no Brasil (Cossenza, *et al.*, 2022). Importante mencionar que, no caso específico da execução da vacinação, recursos financeiros federais gerenciados pelo Fundo Nacional de Saúde foram transferidos através do Ministério da Saúde para Estados, Distrito Federal e Municípios conforme se apresenta no Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a Covid-19.

---

<sup>14</sup> Fonte: Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/07/congresso-promulga-emenda-que-institui-orcamento-de-guerra> Acesso em: 13 nov. 2024

O contexto **social** pode ser considerado o crucial elemento contextual que fomentou a colaboração no caso ora em tela. Para os entrevistados E2, E8, E9, E13 se vivia uma situação de comoção social, uma catástrofe sem antecedentes. Para E9 “a questão social foi a mais, foi a primeira, vamos dizer assim, numa ordem. Porque a pandemia trouxe uma situação de estresse para a sociedade, muito grande, né?” Ainda de acordo com o entrevistado o contexto social pressionou os demais elementos, principalmente, o político. Pois, se via um cenário de caos social, econômico que alavancou a atuação política. E2 afirma que “estava vivendo um contexto de emergência, de desespero (...) quando você tem uma situação em que a gente não tinha um tratamento específico. Não tinha produto registrado em termos de prevenção, não tinha uma vacina. Isso gerou uma mobilização muito forte dos atores principais de Bio e da Fiocruz criando uma agilidade muito grande na prospecção”. Assim, a “questão social de necessidade de resposta, de obrigatoriedade de resposta da Fiocruz e de Bio-Manguinhos para atender a população isso foi para mim o que norteou em termos de impulsionar”. A título de exemplo se observa-se tal destaque no contrato da ETEC que apresenta que no momento da assinatura do mesmo havia mais de 124 mil vidas perdidas na pandemia até então.

O contexto social alarmante também impulsionava, clamava por respostas, principalmente, das instituições públicas de pesquisa, ciência, tecnologia e inovação em saúde para o enfrentamento da pandemia. E8 enfatiza que se tratava de “uma necessidade social, o país um caos, as pessoas morrendo”. Neste sentido, E1 enfatiza o protagonismo da Fiocruz, do Butantan na busca pela vacina. Nas suas palavras “através do governo paulista, usou o Butantan e a Fiocruz a partir de uma iniciativa da própria Fiocruz, junto com alguns funcionários, servidores dentro do Ministério da Saúde conseguiram, então, alavancar essa parceria”. E2 considera vincula a necessidade de uma resposta à sociedade à própria história da Fiocruz – “dentro de Bio-Manguinhos/Fiocruz eu acho que o que ajudou foi o que trouxe essa mobilização extrema digamos foi a questão social. Digamos assim relacionada à própria missão da Fiocruz e de Bio-Manguinhos que é toda voltada para a saúde pública”. O elemento de relevância social se apresenta como elemento central da encomenda tecnológica conforme consta de sua justificativa:

na atualidade uma das doenças de maior impacto nas populações do Brasil e do mundo é causada pelo coronavírus que causa infecções respiratórias em seres humanos e animais. Como parte integrante do sistema brasileiro de

ciência, tecnologia e inovação em saúde, a Fiocruz tem priorizado esforços, nas suas diversas áreas de atuação para combater o coronavírus dada a relevante crise sanitária”. E se evidencia no termo de contrato de encomenda tecnológica “imunizar a população brasileira não apenas salvará vidas como evitará uma grave crise econômica que tem o potencial de deteriorar, ainda mais, as condições de vida da população brasileira, especialmente os mais pobres.

O termo de contrato de encomenda tecnológica enfatiza, portanto, a relação entre social e econômico ao afirmar que “imunizar a população brasileira não apenas salvará vidas como evitará uma grave crise econômica que tem o potencial de deteriorar, ainda mais, as condições de vida da população brasileira, especialmente dos mais pobres”.

#### **4.1.2. Os direcionadores da experiência da vacina e suas contribuições para a literatura da Governança Colaborativa em emergências de saúde**

A identificação de elementos impulsionadores (drivers) da colaboração é considerada crucial para fins de Governança Colaborativa. “Começar pode ser o desafio mais árduo para a Governança Colaborativa” (Emerson et al., 2015, p. 40). Neste sentido, são analisados os seguintes elementos direcionadores da colaboração apresentados no modelo teórico: **liderança; interdependência, incerteza; incentivos para colaborar.**

A **liderança** se trata de um driver da colaboração que merece ser destacado (Page, 2010; Ansell, Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Pode-se dizer que a liderança exercida no âmbito das agências, instituições públicas brasileiras contribuiu para o desenvolvimento da iniciativa ora investigada. De forma específica, se pode afirmar que os representantes institucionais da Fiocruz/Bio-Manguinhos exerceram, fundamentalmente, uma liderança facilitadora (Ansell, Gash, 2008), construtiva (Bryson, Crosby, Stone, 2006) desde a decretação da Emergência de Saúde Pública de Interesse Nacional (ESPIN) pela OMS.

**A liderança institucional da Fiocruz desempenhou um papel decisivo nas negociações político-administrativas, induzindo o Ministério da Saúde a buscar alternativas que possibilitassem a transferência de tecnologia para produção em escala mobilizando a capacidade instalada de Bio-Manguinhos.** Para E11 “o maior destaque foi essa articulação entre diferentes atores, né? Envolver diferentes instituições como a AstraZeneca, Anvisa, Ministério da Saúde. Diferentes atores

nesse cenário, com diferentes visões e propósitos foi realmente o papel de maior destaque”. De acordo com E9:

(...) o exercício da liderança foi em todos os níveis, no Ministério, no Congresso, Ministério público, Tribunal de Contas. O próprio Supremo Federal. Havia uma mobilização muito grande, em que as lideranças se colocaram sempre, né? Em apoio para que o processo acontecesse. Até as lideranças privadas. Em um aspecto mais amplo esse foi um momento em que as lideranças apareceram muito. E que nos ajudou com certeza.

Outros pontos relevantes papéis (atitudes) aos papéis relacionados à liderança foram a capacidade de priorizar e de agir em um contexto de incerteza. Pois, foi contratualizada a encomenda tecnológica, inicialmente, e não o produto final (vacina) em si o que se potencializa em termos de riscos associados à tomada de decisão. Evidencia-se, portanto, que a liderança teve que agir em um cenário de incerteza característico de um contexto pandêmico. Shu e Wang (2021) argumentam que a pandemia não somente se constituiu como uma série ameaça à saúde, à economia, ao desenvolvimento, mas também se mostrou um desafio para o exercício da liderança. No caso da priorização, E15 afirma que foi absoluta e total prioridade para o projeto da vacina contra a Covid-19. Chegou-se ao ponto de interromper praticamente inúmeros outros projetos que havia na carteira para que todos os recursos, todo o foco pudesse ser empregado nesse projeto. Foi um acordo com o próprio Ministério da Saúde de produção de somente um produto (vacina contra a Covid 19) de forma rotineira. No âmbito do Ministério da Saúde, a liderança também foi destacada como um elemento relevante, E14 afirma que a composição de um corpo técnico que assume também papéis de liderança e de gestão foi essencial no momento de crise. Nas palavras do entrevistado “somos muito poucos servidores hoje dentro do Ministério da Saúde, mas a gente diz que a gente segurou as pontas para tentar fazer o melhor”. A lideranças técnicas conseguiram, na percepção do entrevistado, avançar com as pautas necessárias ao projeto da vacina em sobreposição a outras questões como a de ordem política.

. A atuação do Presidente da República à época, de acordo com os entrevistados representou um elemento complicador em todo o processo relacionado à imunização, conforme já destacado. De igual maneira, Paschoalotto (2021) afirma que a desconfiança demonstrada pelo presidente brasileiro em relação às vacinas contribui para a hesitação à vacina entre sua base de eleitores. Pessoas que se opunham ao governo brasileiro na época mostravam mais disposição a serem

vacinados. A liderança política exerce um papel forte de influência na promoção da conformidade e da confiança pública durante crises.

A interdependência se trata de direcionador essencial da colaboração, pois a colaboração ocorre, geralmente, quando não se consegue por si só resolver determinado problema (Emerson et al., 2015). O objetivo da colaboração, portanto, é gerar os resultados desejados em conjunto que não poderiam ser realizados separadamente (Emerson et al., 2012). Para Connely et al. (2014) as disposições iniciais da colaboração são influenciadas pelos níveis de autonomia e interdependência das partes. Emerson et al., (2015) argumenta que quando uma organização pública não consegue com sua própria estrutura interna e seus recursos alcançarem determinado objetivo se faz necessário buscar outras agências. Razão pela qual Koliba et al. (2019) argumenta que a interdependência denota que a governança é mais ampla do governo abrangendo, portanto, uma série de atores não governamentais. Para E6 a interdependência pode ser exemplificada na troca de conhecimentos que envolve um processo de transferência tecnológica de uma vacina.

(...) a ausência de um conhecimento estabelecido também afetou bastante. Na medida em que você tem certeza de que não sabe você precisa do outro. Que talvez saiba um pedaço do quebra cabeça que você não sabe. Como uns sabem um pouco mais, mas a grande maioria quase totalidade não sabe, você acaba dependendo um do outro. Na medida em que as pessoas, as organizações passaram a ter um domínio maior de informação e conhecimento, o nível de colaboração certamente reduziu.

A interdependência em termos de Bio-Manguinhos/Fiocruz e Astrazeneca pode ser exemplificada através das adaptações necessárias ao desenvolvimento da vacina.

De acordo com as palavras de E9:

(...) há interdependência também porque nós propusemos soluções para problemas que o projeto apresentou, né? O projeto não foi implantado aqui, exatamente, como ele era implantado lá fora. Nós mudamos a apresentação. Mudamos algumas fases do processo justamente para adaptar as nossas realidades. Aqui tem uma implantação mais rápida e isso é. Trouxe também uma confiança do parceiro, muito grande, né? Que ele viu que a gente tinha capacidade de adaptar. Isso é importante num processo transferência de tecnologia. A gente adaptou muito facilmente situações que eram situações de um grau de incerteza grande também, não é?

Para E8 “a história do instituto é toda calcada em parceiras, principalmente, de transferência de tecnologia”. O que envolve, necessariamente, um grau de

interdependência em termos de trocas de informações, conhecimentos, expertises, experiências. E11 ilustra tal questão ao afirmar que “não existe projeto bem-sucedido se não houver parceria. É preciso fazer parceiros, é preciso fazer acordos”. Ainda na percepção do entrevistado tais acordos devem envolver diferentes atores para alcançar os resultados de forma rápida.

A **incerteza** se trata de um elemento crucial em contextos de emergência para fins de impulsionamento da colaboração. Para Emerson et al. (2012) a incerteza se trata de um elemento que tende a aprimorar o desempenho em termos colaborativos através da necessidade de criação de novas relações entre as partes. Ao observar o caso, se pode afirmar que a incerteza se mostrou presente desde o início da pandemia representando um desafio para todos. A incerteza se configura através de situações de dúvida, ambiguidade, informações limitadas e instabilidade seja em relação a condições atuais e futuras (Emerson et al., 2015). Para os entrevistados havia elevado grau de incerteza ao longo de todo o período pandêmico. A título de exemplo se destacam momentos distintos em que a incerteza se fez presente: prospecção das vacinas para a Covid-19; a contratação de ETEC; o processo de autorização emergencial junto a Anvisa. Em especial, Gadelha (2022, p. 06) destaca que: “a aposta da Fiocruz e do Instituto Butantan durante a pandemia se valeu de instrumentos de encomendas tecnológicas de produtos em desenvolvimento, assumindo o risco da inovação e do desenvolvimento interno”. E16 considera, portanto, a incerteza é uma condição indispensável para a utilização do instrumento da encomenda tecnológica – alternativa adotada pela Fiocruz/Bio-Manguinhos para viabilização da vacina. Nas palavras do entrevistado:

(...) a gente entende realmente o que aí a gente iria para o encontro do que entendíamos cumprir os requisitos de encomenda tecnológica. Era o que mais se adequava ao caso. A gente entendeu que estava realmente com uma oportunidade ali de uso desse instrumento. Porque a encomenda tecnológica, ela exige acima de tudo, o risco tecnológico. Incerteza acima de tudo, tem que ter uma incerteza que você não tiver incerteza não se usa encomenda tecnológica.

E17 também destaca a incerteza no âmbito da encomenda tecnológica. Nas palavras do entrevistado “começa o nosso movimento antes mesmo de te um produto pronto. Isso é muito complicado do ponto de vista da administração pública, né? A nossa lei de compras. Não permite, via de regra, a compra de um produto que não existe”.

A incerteza é própria de problemas complexos que demandam mais do que a falta de uma solução simples, mas, por vezes, a coexistência de soluções concorrentes e desconhecidas sobre o problema (Emerson, et al., 2015). Fato este que pode ser exemplificado na própria prospecção tecnológica da vacina. Para E13 “se tem um topo, era o máximo. Incerteza em relação à própria vacina, se ela funcionaria porque ela ainda estava em fase de pesquisas, né? Neste sentido, Medeiros et al. (2023, p. 174) “havia a necessidade de prospectar, avaliar e tomar a decisão de qual seria a melhor vacina para o contexto brasileiro em um cenário de extrema incerteza. No período de seis meses foram avaliadas 278 vacinas candidatas, com escassez de informações para tomada de decisão, como poucas publicações acadêmicas disponíveis”.

A colaboração, geralmente, se inicia com um propósito instrumental em mente (Huxham et al., 2000). Dito isso, se mostra relevante analisar os **incentivos às partes para fins de colaboração**. De uma forma geral os entrevistados sinalizam que os incentivos para colaboração podem ser representado pelo objetivo final de todos os esforços empreendidos – a superação do contexto pandêmico. E7 considera que a decretação da pandemia se tratou do principal incentivo em termos de colaboração. De acordo com o entrevistado “demonstrar que a gente tem condição de agrupar esforços, colaborar, trabalhar de uma forma orquestrada foi um grande aprendizado. É difícil manter. Mas quando cessa o fator externo, se volta ao mundo normal”. Ainda nas palavras de E7 “você tinha um contexto de um caos mundial, então você tinha iniciativa privada, você tinha ONG, você tinha governo, você tinha cidadão, você tinha instituições, todo mundo querendo a mesma coisa, que era resolver o problema, a mídia, todo mundo querendo resolver. Era um cenário muito, muito peculiar”. Importante também destacar que, no caso da Astrazeneca, havia um interesse comercial relacionado ao acesso ao mercado brasileiro em termos de imunobiológicos. Não obstante a isso, havia também por parte da empresa uma questão humanitária de salvar vidas. Acerca de tal ponto, E13 afirma que “a Astrazeneca estava obviamente com interesses econômicos, mas a gente viu as farmacêuticas também movidas por um ideal também porque quem está ali também tem família. Também estava vendo seus entes queridos morrendo, entendeu? Neste sentido, em termos de síntese se pode afirmar que gerou uma convergência excepcional de esforços entre Governo Federal, sociedade civil, instituições públicas e privadas, organizações não governamentais com o intuito maior de salvar vidas.

#### 4.1.3 A dinâmica colaborativa da experiência da vacina e suas contribuições para a Governança Colaborativa em emergências de saúde

Emerson, Nabatchi (2015) argumentam que há duas abordagens de pesquisa acerca da dinâmica colaborativa. Uma que considera a colaboração como uma sequência linear de etapas e a outra adotada, no mencionado modelo teórico, que considera uma perspectiva interativa de componentes. No caso da Estrutura Integrativa de Governança Colaborativa (Emerson et al., 2015), os componentes interativos são as três engrenagens: **motivação compartilhada; capacidade para atuação conjunta; engajamento baseado em princípios**. Dito isso, na sequência, se apresenta, os elementos de maior relevância em termos de **dinâmica colaborativa**.

A **motivação compartilhada** e seus elementos são considerados aspectos significativos para se compreender a colaboração entre as partes. Megawati et al. (2020) considera que a construção de consenso, de geração de compromisso, de senso de responsabilidade compartilhada são elementos da dinâmica colaborativa que contribuem para a superação do contexto pandêmico de forma mais célere. No caso investigado, se destacam a **confiança** e o **compromisso compartilhado**.

A construção da **confiança** se trata de um aspecto importante em termos de gerenciamento de crise (Srinivas, et al., 2024). A confiança gera uma compreensão mútua do que deve ser realizado que por sua vez gera legitimidade e compromisso (Emerson et al., 2012). Forrer et al. (2014) afirma que ainda que o nível de confiança possa variar a depender da natureza da colaboração exerce um papel crítico no sucesso de experiências colaborativas. Ansell e Torfing (2022) argumentam que a pandemia acentuou a preocupação sobre interação de recursos entre setor público e privado e elevou questões de legitimidade e de confiança.

No caso empírico, ao se investigar a confiança entre importantes parceiros presentes na iniciativa da vacina (Ministério da Saúde; Bio-Manguinhos; AstraZeneca) se deve realizar relevantes distinções. De acordo com os entrevistados, havia uma relação de elevada confiança estabelecida entre Ministério da Saúde e Bio-Manguinhos fruto, principalmente, da longa história de parcerias, de entregas, de negociação entre tais atores no campo da pesquisa, desenvolvimento, produção de imunobiológicos. Para E13 o Ministério da Saúde tinha uma grande interface com a

Fiocruz, um canal aberto de comunicação. O MS já conhecia os atores institucionais, sua competência e seu comprometimento com a saúde pública. De igual maneira, E14 afirma que a confiança é um elemento de elevada relevância para fins colaborativos. Afirma que a relação de confiança entre Ministério da Saúde e Fiocruz estabelecida de longa data contribuiu para que a vacina pudesse ser contratualizada.

No entanto, tal nível de confiança não mostrou presente em um primeiro momento entre AstraZeneca e Bio-Manguinhos/Fiocruz na percepção dos entrevistados. A empresa não possuía tradição no campo da produção de vacinas tão pouco existia uma relação prévia entre ambos. Mencionar tal aspecto é relevante, pois a existência de relacionamento anterior entre as partes se trata de um elemento que pode contribuir ou não para o desenvolvimento de iniciativa colaborativa (Ansell, Gash, 2008).

Acerca da mencionada relação, E6 afirma que “a gente não tinha uma parceria prévia com eles, mesmo porque a Astrazeneca ela não tinha no portfólio dela, não tinha vacinas, né? Acho que ela era mais na área de medicamentos para câncer, então a gente não tinha essa história de prévia com eles”. De acordo com E9 havia um certo grau de desconfiança mútua, principalmente, por parte dos profissionais da empresa Astrazeneca. “Geralmente, há uma desconfiança quando o parceiro não conhece a gente. E naquele caso a AstraZeneca não conhecia a gente. E obviamente vieram muitas desconfianças”. Por desconhecerem a qualificação dos profissionais de Bio-Manguinhos/Fiocruz havia dúvidas se a instituição conseguiria realizar o complexo processo de transferência tecnológica. Ainda de acordo com o entrevistado, posteriormente, a empresa Astrazeneca ficou impressionada com a excelência das entregas realizadas por Bio-Manguinhos/Fiocruz. Entregas realizadas com excelência de forma célere e dentro das conformidades legais e exigências sanitárias devidas. E5 afirma que houve uma confiança da empresa Astrazeneca, pois Bio-Manguinhos recebeu documentos técnicos antes mesmo de se ter a contratualização, o memorando de entendimento.

Pode-se afirmar que o nível de confiança foi se elevando ao longo dos avanços apresentados em termos de negociação e de entregas entre Bio-Manguinhos/Fiocruz e Ministério da Saúde. O que foi impulsionado dentre outros elementos pelas discussões e alinhamentos em termos de gestão e de contratualização da vacina, pelos avanços e conquistas técnicas ao longo do processo de desenvolvimento tecnológico e produtivo. A confiança entre as partes foi se consolidando de forma

gradual. Medeiros et al., (2023, p. 174) afirma que “o processo de transferência de tecnologia e a troca de informações entre as empresas parceiras ocorriam paralelamente à elaboração do contrato que viabilizou a aquisição da tecnologia da vacina, mostrando um alto nível de confiança entre as partes”.

Deve-se também destacar que a Fiocruz instituiu um comitê de acompanhamento técnico e científico do projeto que dentre as atribuições exercidas estava a avaliação ou absorção de tecnologia de terceiros ou o desenvolvimento de parcerias para desenvolvimento de tecnologias relacionadas ao combate ao Covid-19 (Portaria Fiocruz nº 5622/2020). O comitê era composto por renomados membros internos e externos à instituição com a finalidade de assessorar a presidência da Fiocruz, de avaliar os potenciais riscos inerentes aos produtos em fase final de desenvolvimento.

A confiança também foi um elemento extremamente pertinente e presente no processo de aprovação da vacina junto aos órgãos regulares. Fonseca et al. (2025) afirma que a confiança foi um elemento crucial para fins de autorização emergencial de uso das vacinas contra Covid-19 no Brasil. Ainda de acordo com Fonseca et al. (2025, p. 01):

Os países tiveram que autorizar novas tecnologias de vacinas no contexto de incerteza científica e pressão política, questões particularmente agudas em países de renda média (MICs) menos familiarizados com os procedimentos necessários para agilizar os processos regulatórios durante uma crise.

Um cenário, excepcionalmente, atípico em termos de regulação e autorização sanitária. Pode-se considerar que a agilidade necessária nos procedimentos de natureza regulatória foi crucial para o sucesso da experiência investigada. Medeiros et al. (2023) afirma que o processo de submissão continuada apesar de se constituir um maior risco e exigir maior controle foi fundamental para significativa redução do tempo de apresentação da vacina para a sociedade brasileira.

Ainda de acordo com os autores, um processo tradicional de introdução da vacina no mercado que levaria doze anos se fez no tempo de um ano e oito meses. Acerca de tal ponto, E11 destaca sobre o processo de aprovação junto a ANVISA que se tratou de algo “bem novo porque a ANVISA teve que emitir uma série de procedimentos emergenciais. Repriorizar as suas ações para poder dar foco na

pandemia. Ela precisou criar um elemento de autorização emergencial”. O entrevistado afirma que:

a ANVISA se preparou para receber esse tipo de desenvolvimento. E fazer uma análise menos burocrática e mais focada no resultado. Isso fez com que também Astrazeneca e Fiocruz tivessem que se reorganizar seus procedimentos, fazer alinhamentos e reuniões constantes para que se pudesse chegar nesse objetivo comum.

E9 destaca a relevância de tal processo de aprovação junto a ANVISA que possibilitou ter “maior flexibilidade, sem perda dos critérios técnicos mínimos necessárias para desenvolver uma vacina”.

Observa-se a partir de tal medida a existência clara de um **compromisso compartilhado** em torno da promoção e prevenção da saúde pública. O que pode ser visto em um esforço conjunto de diferentes atores, inclusive privados, que extrapolaram escopos previamente definidos. Destacar o compromisso compartilhado é significativo, pois este aliado à confiança possibilita que as partes observem além de suas próprias perspectivas institucionais (Emerson et al. 2012). Ademais, a lógica do processo de colaboração é referenciada na tomada de decisão baseada em consenso (Gray e Purdy, 2018). Um outro exemplo de compromisso compartilhado pode ser representado na sensibilização e participação de empresas privadas no projeto da vacina. E5 considera:

um outro fator que ajudou muito foi a sensibilização de outras empresas. A gente teve um grupo de empresas privadas que injetaram recursos em forma de doação. Não só injetar recursos, o que eu achei mais interessante, não é só a questão de recursos, os recursos as empresas possuem, elas mobilizam de forma mais fácil. Eles dedicaram colaboradores a estarem conosco como se fossem colaboradores Fiocruz. Para atuar conosco e agilizar o processo E ajudaram muito. A gente não teve aquela barreira de escopo. Era todo mundo ali de certa forma sensibilizado. O problema impactava todo mundo. Isso para mim foi deixar de ter os limites de escopo e trabalhar um prol de um objetivo único. Ambev colocou 15 pessoas, a parte de logística, de gerência de projetos, com a metodologias ágeis.

E6 sinaliza acerca do compromisso compartilhado também a relevância da empresa Astrazeneca colaborar e estar disposta a realizar a transferência de tecnologia em termos produtivos da vacina. Relacionado ao compromisso compartilhado se destaca o exercício da liderança. Forrer et al. (2014) considera que os líderes que se encontram envolvidos com colaborações devem além de serem bons comunicadores serem capazes de compor um propósito comum entre atores que

possuem suas próprias agendas institucionais. Neste sentido, a experiência empírica demonstrou que a liderança exercida de atores governamentais e não governamentais foi um elemento determinante para a efetivação a disponibilização da vacina à sociedade. Líderes foram capazes de articular consideráveis esforços em torno de um objetivo público comum, de um compromisso compartilhado.

E17 sintetiza a importância do compromisso compartilhado ao posicionar que a luta da vacina transcende das fronteiras. Nas palavras do entrevistado “a luta pela vacina não era uma questão industrial, econômica, financeira, era um desafio de saúde pública”. Neste sentido, importante também mencionar que as empresas privadas também buscaram contribuir para o projeto da vacina demonstrando assim um compromisso com a saúde pública. Medeiros et al., (2023) afirma as doações realizadas por meio de coalizações de empresas e fundações que contribuíram, principalmente, para adaptações necessárias em termos de infraestrutura tecnológica de Bio-Manguinhos/Fiocruz. Tal articulação junto a atores de caráter não público reforça a compreensão da Governança Colaborativa enquanto estratégia para estabelecimento de parcerias (intra e interinstitucionais) que promovem o compartilhamento de recursos para equação de problemas complexos (Voets et al., 2021; Grossi, Argento, 2022).

No âmbito da **capacidade para atuação conjunta**, se destacam a **cultura administrativa; recursos e conhecimento – capacidade técnica**. A **cultura administrativa** apresenta um aspecto contraditório a depender de sua perspectiva. Ao se atentar à cultura institucional (Bio-Manguinhos/Fiocruz) se pode afirmar que se trata de um elemento que contribuiu para o processo de colaboração da vacina contra a Covid-19 de acordo com os entrevistados. E2 e E9 afirmam que o histórico-cultural de parcerias e de acordos firmados pelo instituto e pela Fiocruz favoreceu o sucesso da iniciativa investigada. De acordo com E16 desenvolver e cooperar, formar parcerias era o core de Bio-Manguinhos. O histórico de parcerias faz parte da cultura organizacional, da própria história do instituto e da Fiocruz. Por outro lado, a diferença em termos de cultura administrativa dos países, respectivas legislações, normas aplicadas às instituições envolvidas se apresentou como um elemento dificultador do processo colaborativo.

Nas palavras de E1 havia dificuldades de entendimento, conhecimento por parte da parceira inglesa das condições, exigências dispostas nas legislações brasileiras relacionadas, principalmente, à regulação sanitária, à encomenda

tecnológica. O entrevistado afirma que “no início, a empresa, ela teve muita dificuldade de entender o que, do que se trata uma encomenda tecnológica. Entender que não era o produto, (...) eu estou encomendendo a solução para chegar nesse produto, entendeu?”. Neste sentido, E9 afirma que as próprias culturas institucionais são elementos que dificultam a colaboração. “A Astrazeneca é uma empresa, uma empresa inglesa com um sistema distinto de acordos e procedimentos internos diferentes de Bio-Manguinhos”. E16 afirma ter existido uma dificuldade considerável da empresa compreender a cultura administrativa e legal das organizações públicas brasileiras.

Uma instituição estrangeira entender nosso ordenamento. Já é difícil para o brasileiro entender, o ordenamento é difícil para o servidor público que atua entender o ordenamento. Imagina por uma instituição estrangeira e seus condicionantes então. Eu acredito que o contrato mais difícil de compreensão e de resolução foi o de transferência de tecnologia. Esse foi o mais difícil. Sem sombra de dúvida, eles tinham que entender o ordenamento jurídico brasileiro e o que era necessário.

Uma representação da discussão acima pode ser apresentada no termo de contrato da ETEC. No documento, há expressamente a obrigação conjunta (Fiocruz e Astrazeneca) de se responsabilizarem pelo cumprimento de todas as leis e regulamentos aplicáveis à execução do objeto do contrato e pela obtenção de todas as autorizações e registros necessários.

Os **recursos, conhecimentos existentes, a capacidade técnica** foram elementos centrais relacionados à capacidade para atuação conjunta no projeto da vacina. O conhecimento adota uma posição de centralidade no processo colaborativo da vacina. O contrato da ETEC inclui expressamente “a obrigatoriedade de a contratada transferir o conhecimento disponível e planejado para a produção da vacina da Covid-19 para a incorporação da tecnologia de processamento final”. E, portanto, a contratante (Bio-Manguinhos/Fiocruz) necessariamente deveria possuir conhecimentos prévios necessários à incorporação de nova tecnologia para a vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz.

Neste sentido, dentre as próprias atribuições da contratante, no contrato da ETEC, havia a necessidade de a mesma estar, operacional e tecnicamente, apta a receber a tecnologia da contratada. Ser capaz também de possuir ou adquirir todos os recursos, instalações, conhecimentos e pessoal necessários para construir e operar a instalação, e fabricar e vender a vacina acabada. E2 considera houve,

portanto, uma tríade para que o projeto da vacina pudesse ser realizado: capacidade instalada; liderança e recursos.

Na mesma linha, E17 afirma que os recursos e conhecimentos existentes foram fundamentais para que Bio-Manguinhos/Fiocruz pudesse realizar a transferência tecnológica em um prazo distinto do tradicionalmente adotado. “A gente tinha expertise de transferência de tecnologia, então tinha um time preparado para fazer uma análise de um plano de trabalho, de transferência de tecnologia. De poder avaliar quais eram os gaps. Então isso foi fundamental para que a gente pudesse fazer uma transferência”. Em especial, E9 sinaliza que o conhecimento existente sobre o processo produtivo de biofármacos possibilitou e contribuiu para a incorporação da produção da vacina contra a Covid-19.

Assim, a capacidade técnica dos atores envolvidos na experiência da vacina foi um elemento imprescindível para que a confiança fosse estabelecida e a colaboração pudesse ocorrer. E9 enfatiza a capacidade técnica apresentada no processo de transferência tecnológica. “Transferir tecnologia é muito difícil, é muito complexo. Se você não tiver habilidade, conhecimento, capacitação. Você não faz. Não é mera cópia”. Para E2 “compreender a tecnologia que alguém desenvolveu é precisa de muita capacidade técnica, conhecimento técnico”.

Afirma-se que a experiência de Bio-Manguinhos com transferências tecnológicas contribuíram de sobremaneira para o sucesso da experiência. Gadelha (2022, 06) afirma que “a escala do acesso universal via SUS e a capacidade tecnológica da Fiocruz em biofármacos e do Instituto Butantan em vacinas virais foi o que viabilizou os instrumentos para, ineditamente, o Brasil se colocar no mercado global para a produção de vacinas novas em termos globais”. No caso específico de Bio-Manguinhos, E11 afirma que as experiências bem-sucedidas de transferência de tecnologia, na produção de vacina, no desenvolvimento e pesquisa de novos produtos foram essenciais para o desenvolvimento da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz. Para além disso, a capacidade técnica na percepção dos entrevistados contribuiu para a construção da confiança entre as partes. Na medida em que as discussões técnicas avançavam mais confiança as partes passavam a ter umas nas outras afirma E9. A ausência ou o déficit, portanto, em termos capacidade técnica inviabilizaria a iniciativa de desenvolvimento da vacina diante do tempo exíguo para concretização da parceria. A capacidade técnica inclusive se mostra um item de destaque no contrato de transferência de tecnologia se constituindo enquanto cláusula de rescisão contratual.

“A AstraZeneca terá o direito de rescindir este contrato caso Bio-Manguinhos não prepare suas instalações para receber a tecnologia conforme disposto neste contrato ou, por algum outro motivo, não consiga absorver a tecnologia transferida (...)”. “A AstraZeneca fornecerá know-how licenciado necessário para as atividades regulatórias do produto licenciado e para a execução do objeto do contrato. As licenciadas deverão obter e disponibilizar informações, pessoal, materiais, serviços, instalações e outros recursos e tomar todas as outras medidas necessárias ou úteis para permitir que a AstraZeneca forneça tal know-how licenciado”.

Por fim, a relevância da capacidade técnica (capacidade instalada) pode ser exemplificada tanto a nível de prospecção de vacinas candidatas relacionada à transferência de tecnologia. De acordo com E7 na etapa da prospecção “a gente discutiu com vários parceiros, mas nem todos estavam dispostos a fazer a transferência de tecnologia”. E esta era uma premissa nossa de absorver a tecnologia para que a vacina pudesse ser produzida integralmente pela Fiocruz. E4 acrescenta que a questão principal era a vacina e as suas respectivas implicações técnicas relacionadas à planta de produção, antecipação de resultados clínicos, eficácia imunológica. Só é possível absorver a tecnologia, se você possui capacidade técnica, capacidade instalada para tal – confirma E4.

**O engajamento baseado em princípios** se desenvolve ao longo do tempo da iniciativa colaborativa. E se debruça a compreender, inicialmente, quais partes serão incorporadas à iniciativa, qual seu grau de relevância, de contribuição para a equação do problema quais são os interesses em comuns (Emerson et al., 2012). Uma oportunidade para se conhecer as partes, definir propósitos e alinhar entendimentos necessários à efetivação da ação colaborativa. De acordo com Medeiros et al., (2023) “desde o surgimento e a disseminação da covid-19, os profissionais da fundação e de Bio-Manguinhos/Fiocruz iniciaram os trabalhos em busca de soluções pensando na proteção da população brasileira”. No caso da vacina, principal estratégia de enfrentamento da pandemia, se avaliou e concluiu de forma célere no âmbito de Bio-Manguinhos/Fiocruz a não disponibilidade de capacidades, recursos e conhecimentos para o desenvolvimento da vacina por si só. De acordo com E6 “ficou claro que desde o início que a gente não tinha condições de desenvolver uma vacina de forma independente rapidamente, então eu acho que a diretoria foi muito ágil e em já abrir articulação com diversos parceiros, possíveis, parceiros e reuniões com esses possíveis parceiros para é identificar logo uma solução que pudesse nos atender”.

Assim, o instituto iniciou uma etapa de prospecção de possíveis vacinas em desenvolvimento considerando seus respectivos estágios de evolução. E9 afirma que um grupo especializado em prospecção buscou contato com as empresas que possuíam vacinas em estágios mais avançados em termos clínicos. E que apresentava uma tecnologia mais adequada de ser absorvida por Bio-Manguinhos/Fiocruz.

Destaca-se aqui no âmbito do engajamento com princípios a atuação da liderança institucional (Bio-Manguinhos/Fiocruz) para buscar alternativas frente ao cenário pandêmico. Ansell, Gash (2008) e Carlson (2007) afirmam que a liderança iniciante se mostra de extrema relevância, pois estimula o interesse dos participantes e cria oportunidades de desenvolvimento de ações colaborativas. De posse das informações advindas da rede de prospecção, da equipe técnica envolvida na compreensão do processo tecnológico com a Astrazeneca, o comitê técnico criado para elaboração do termo de referência pode analisar o TRL da vacina candidata bem como os respectivos riscos (Medeiros et al., 2022).

De acordo com Medeiros et al. (2023) a atuação de Bio-Manguinhos/Fiocruz foi essencial junto ao Ministério da Saúde para fins de aquisição e transferência tecnológica da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz. Além disso, tal parceria envolveu uma série de outras iniciativas como: kits de teste para diagnóstico e biofármacos. Já na relação entre Bio-Manguinhos/Fiocruz e Astrazeneca, se destacam duas relevantes questões: a inexistência de relação prévia entre as instituições; o contrato em si de transferência de tecnologia. Neste último caso, E17 afirma que além de ser a primeira negociação do instituto com a empresa se tratava de um contrato diferente de todos os demais realizados por ela. Pois, foi contratado todo o processo de transferência de tecnologia que envolvia uma série de proteção de patentes, de direito de terceiros entre outros. Nas palavras de E17 “a gente não tinha nem uma relação prévia e também ao mesmo tempo estavam propondo um contrato totalmente diferente do resto do mundo”. Na opinião do entrevistado tais pontos foram críticos em termos de negociação contratual a ponto da necessidade de “eles terem que explicar para global a diferença dessa relação com o Brasil que acabou sendo bastante exitosa”.

Em síntese se pode afirmar que a parceria entre Bio-Manguinhos/Fiocruz e AstraZeneca foi configurou inédita e desafiadora, especialmente, pela ausência de vínculos anteriores de acordos tecnológicos e produtivos entre às instituições. O que

exigiu por parte dos representantes de tais organizações uma complexa negociação para fins de desenvolvimento e produção da vacina de forma integral em território brasileiro.

#### **4.1.4. Os resultados da experiência da vacina e suas contribuições para a Governança Colaborativa em emergências de saúde**

Os **resultados** gerados a partir das experiências colaborativas assumem diferentes formas a variar do contexto, dos objetivos específicos (Emerson et al. 2015). Feita tal consideração, se pode afirmar que um dos principais resultados da experiência da vacina foi a **criação de um valor público** (Bryson et al., 2006; Emerson, 2015). Valor este materializado em um bem, um produto (Emerson et al., 2012). Um bem público que representou a redução do número de hospitalizações, de mortes e promoveu a prevenção da saúde pública de milhões de brasileiros. A percepção da vacina enquanto um valor público pode ser identificada nas entrevistas realizadas. E9 afirma que o principal resultado foi “conseguir fazer o que a gente se propôs, chegar a um produto e ser capaz de produzir ele, entregar para a população em um prazo recorde. Um produto que salvou milhares de vida. A gente entregou 230 milhões de doses em um ano e meio mais ou menos assim”. E7 considera que “o principal resultado foi poupar vidas. Foram as vidas salvas”. Para E8 “os ganhos são imensos. Os ganhos sociais, da população, da saúde, as vidas salvas”.

Apresenta-se também enquanto resultado o **ganho em termos de eficiência** (Ansell, 2012; Emerson, Nabatchi, 2015) e de **economicidade** relacionado ao projeto da vacina desenvolvido. E8 afirma que “foi justamente chegar a um meio termo o que se podia pagar e o que eles pretendiam. Na verdade, a vacina deles era a mais barata do mundo naquele momento. Foi assim um ótimo negócio pelo ministério. Comprar uma vacina boa por um preço menor do que tinha no mercado”. E7 destaca o valor pago pela vacina trouxe uma vantagem econômica importante para o Brasil “alguns milhões de reais além de milhões de vidas salvas”. O entrevistado afirma que à medida que a vacina passou a ser produzida integralmente por Bio-Manguinhos/Fiocruz o custo da vacina reduziu de forma considerável. Tratou-se de uma das vacinas de mais baixo custo com o valor de U\$ 5,27 por dose, o que contribui para a sustentabilidade

econômica do SUS<sup>15</sup>. E9 ressalta que para além do preço da vacina se encontra a relevância de ser um bem público disponível a toda a população.

O ganho de **autonomia em termos produtivos** pode ser considerado um outro resultado importante advindo, principalmente, do aprendizado, da incorporação da transferência tecnológica de produção da vacina. E7 afirma que a vacina é se trata de algo estratégico para o Estado. Pois, o Brasil se compromete com “o prover saúde gratuita para toda a população”. “A produção 100% nacional traz ainda benefícios econômicos, contribuindo para a balança comercial em saúde, ao reduzir a necessidade de importações, e trazendo garantia de oferta do imunizante pelo PNI à população, quaisquer que sejam os esquemas vacinais que venham a ser adotados pelo programa do Ministério da Saúde no futuro”<sup>16</sup>. E2 considera como resultado notório a completa nacionalização da tecnologia O E2 destaca como resultado notável a completa nacionalização da tecnologia. De igual maneira, E6 destaca que o objetivo foi trazer a tecnologia, o conhecimento para o país de forma a gerar independência e autonomia. Acerca deste ponto afirma o diretor de Bio-Manguinhos:

com a entrega das primeiras doses da vacina totalmente nacionalizada, estamos encerrando um ciclo onde internalizamos toda a tecnologia da vacina e estabelecemos a produção em larga escala em Bio-Manguinhos. Nossa planta industrial está preparada, com capacidade extra, podendo operar e entregar conforme demanda, considerando os tempos de produção e controle de qualidade<sup>17</sup>.

De acordo com Trindade (2022) o processo de encomenda tecnológica e de transferência de tecnologia da vacina foi orientado por uma visão de sustentabilidade e autonomia para o SUS com a incorporação da tecnologia para outros produtos. Um marco acerca da autonomia produtiva e tecnológica na experiência em questão ocorreu em fevereiro de 2022. Após fornecer mais de 155 milhões de doses ao PNI, Bio-Manguinhos/Fiocruz entregou os primeiros lotes da vacina considerada então produzida integralmente no Brasil. O que selou a autonomia nacional na produção da vacina contra a Covid-19 em menos de dois anos após a decretação da pandemia (Medeiros et al., 2023).

---

<sup>15</sup> Fonte: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-libera-primeira-vacina-covid-19-nacional> Acesso em: 10. Mar. 2025

<sup>16</sup> Fonte: Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-libera-primeira-vacina-covid-19-nacional> Acesso em: 18 fev. 2025

<sup>17</sup> Fonte: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-libera-primeira-vacina-covid-19-nacional> Acesso em: 10. Mar. 2025

Relaciona-se o resultado acima descrito com a teoria da dependência de recursos. O fundamento teórico de que não obstante a situações de considerável restrição de recursos há oportunidades para a organização gerar autonomia e independência através da integração de esforços de distintas organizações. Esse ganho de autonomia em termos de produção pode ser visto como uma resposta positiva do Estado Brasileiro frente ao cenário do mercado e da economia em saúde. Cenário este caracterizado historicamente como “desindustrialização, desnacionalização, concentração do capital (com impactos sobre preços, muitas vezes associados a patentes internacionais), e aumento da dependência produtiva e tecnológica do exterior” (Sabattini, Fonseca 2021, p. 121).

A robusta experiência da vacina reforça também enquanto resultado a **importância das instituições públicas** em contextos de emergência. E1 destaca que “as instituições brasileiras estavam capacitadas para dar uma resposta tecnológica”. Para além disso, E9 ressalta a importância das instituições públicas que trabalham com produção e desenvolvimento tecnológico em saúde – a oportunidade de acesso à população de medicamentos que seriam de elevado custo caso fossem produzidos, exclusivamente, pela iniciativa privada.

Cossenza et al. (2022) chama a atenção não somente para o protagonismo das instituições públicas, mas para a necessidade dos ministérios se apresentarem como impulsionadores do desenvolvimento tecnológico. Cossenza et al. (2022, p. 126) considera que:

os ministérios podem funcionar como grandes estimuladores de novas soluções impulsionando ICTs e empresas privadas à inovação, cumprindo o papel de indutores de tecnologias necessárias para a sociedade. Assim, o Ministério da Saúde poderia ter utilizado a encomenda tecnológica para estimular que instituições públicas e privadas pudessem participar como encomendados, proporcionando cada uma delas uma solução vacinal diferente, trazendo tecnologias para o país, evitando as compras simples de vacinas sem ganhos tecnológicos”

A dificuldade acima expressa é característica da fragilidade em termos coordenação governamental a nível central, no campo da saúde pública, vivenciada no contexto pandêmico. Elemento a ser apresentada na sequência da tese. Em síntese, portanto, se pode sustentar que as organizações se configuram como estruturas e/ou agentes críticos de atuação para influenciar a produção, a gestão e a adaptação à turbulência (Ansell, Trondal, 2018). Afirma-se que as instituições foram

capazes de definir estruturas e moldar incentivos e estratégias dos atores envolvidos no cenário da pandemia (Fleury, Fava, 2022).

Por fim, Bio-Manguinhos/Fiocruz se fortaleceu enquanto instituição através da experiência da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz. Evidências recentes de tal afirmação são a adesão de Bio-Manguinhos/Fiocruz como um parceiro da rede de Coalizão para Inovações em Preparação de Epidemias (CEPI) de fabricantes de vacinas no Sul Global. Esta rede busca trabalhar em respostas mais ágeis e equitativas frente a futuras ameaças de doenças infecciosas emergentes<sup>18</sup>. Além também da integração à rede de vigilância em saúde da OMS cujo principal objetivo principal é construir uma plataforma global de vigilância genômica. Para então detectar e prevenir ameaças antes que elas se tornem epidemias ou pandemias<sup>19</sup>. Medeiros et al. (2023) declara que Bio-Manguinhos/Fiocruz alcançou ainda mais destaque a nível mundial como referência em termos produtivos de vacinas, biofármacos e kits para diagnóstico. E8 afirma que dentro do instituto “o maior ganho que tivemos desse projeto foi a projeção da Fiocruz, a projeção mundial da Fiocruz, ficamos conhecidos no mundo inteiro. E somos procurados pelas mais diversas organizações para fins de parceria. Enfim ficou algo difícil de ser administrado”. E também considera tal resultado como relevante ao afirmar que Bio-Manguinhos/Fiocruz obteve reconhecimento nacional e internacional sendo cada vez mais convidado para participar de eventos e de parcerias internacionais relacionadas à saúde pública mundial. Consolidou-se como “a posição da instituição como referência em inovação em saúde nos contextos brasileiro e global” (Medeiros et al., 2023, p. 175).

Em síntese, a atuação Bio-Manguinhos/Fiocruz, no âmbito do contexto pandêmico, fortaleceu a sua projeção a nível nacional e internacional. O que contribuiu para reforçar sua posição institucional de referência no âmbito da saúde pública. Tal reconhecimento tem ampliado a visibilidade da instituição e gerado, conseqüentemente, demandas de parcerias e convites de cooperação técnico científica no campo da saúde global.

---

<sup>18</sup> Fonte: Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/2024/07/fiocruz-se-une-rede-mundial-de-fabricantes-de-vacinas-e-reforca-potencial-do-sul> Acesso em: 09 mar. 2025

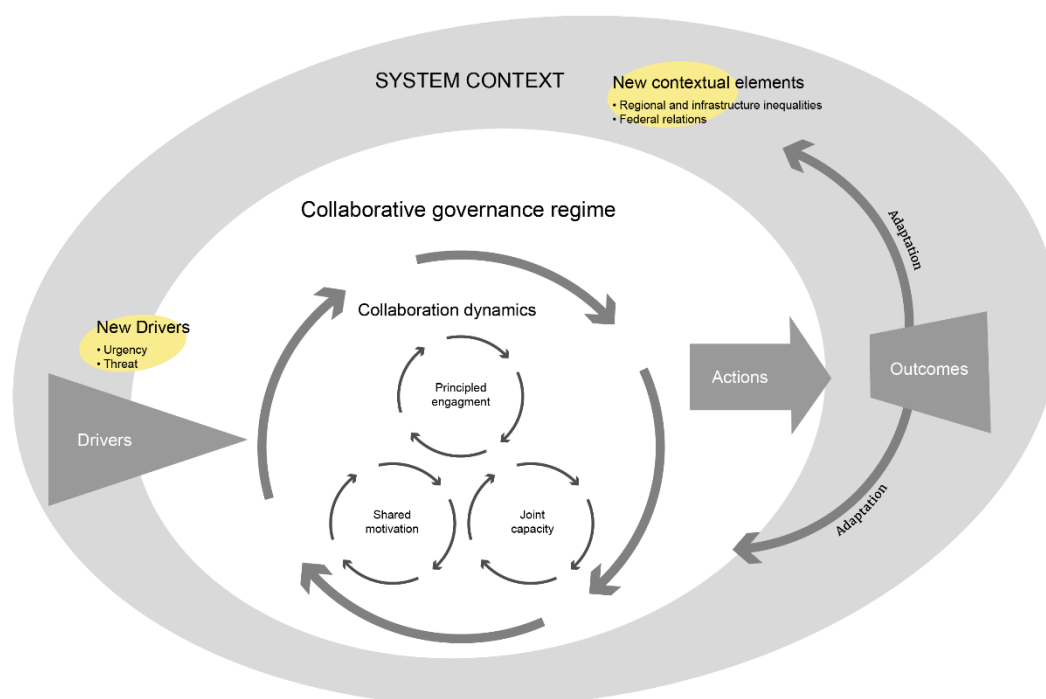
<sup>19</sup> Fonte: Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-integra-nova-rede-internacional-de-vigilancia-da-oms> Acesso em: 12 mar.2025

## 4.2. Aprimorando o modelo de Governança Colaborativa para o enfrentamento de emergências de saúde pública

Modelos de Governança Colaborativa são considerados sistemas complexos, de vários níveis, dinâmicos e, portanto, se alteram e evoluem ao longo do tempo e de suas trajetórias (Emerson, 2018). Emerson et al. (2015) argumenta que as pesquisas acerca da Governança Colaborativa devem avançar não somente acerca de casos comuns e esperados, mas também casos únicos e inesperados. A partir de tal afirmação, se busca aprimorar o modelo de Emerson et al. (2015) para fins de utilização no campo das emergências de saúde pública considerando o contexto brasileiro.

A partir das informações coletadas das fontes de pesquisa, são propostos **drivers** adicionais ao modelo de Emerson et al. (2015): **urgência; ameaça**. Além também de se propor os **elementos contextuais: desigualdades regionais e de infraestrutura; relações federativas**. A proposição de tais elementos ocorre de forma aderente às evidências empíricas e ao apresentado acerca da literatura.

Figura 12 – Modelo de Governança Colaborativa para Emergências de Saúde Pública



Fonte: elaborado pelo autor (2024) baseado em Emerson et al. (2015)

**Novos Elementos Contextuais – as relações federativas** no contexto de países democráticos moldam a capacidade da resposta dos governos frente a situações de crises tais como as emergências em saúde pública. Situações como a pandemia da COVID-19 demandam uma atuação presente e intensa a nível de coordenação governamental (Abrucio et al., 2020). Razão pela qual o governo federal deve desempenhar um papel central na coordenação federativa, considerando sua ampla responsabilidade na regulação, no financiamento e no controle das políticas públicas (Cavalcante et al., 2018).

Dito isso, embora se compreenda que o caso não se configura como um clássico exemplo de relações federativas. Decidiu-se por destacá-las no modelo teórico de Emerson et al. (2015) para dar visibilidade à baixa densidade em termos de colaboração entre os níveis federativos. O caso da vacina demonstra que a governança do projeto foi capitaneada a nível federal (no âmbito de suas instituições). Não obstante, o contexto federativo do país e a legislação relacionada à saúde pública enaltecer a descentralização e a integralização das iniciativas entre os entes federativos.

A ausência de entes subnacionais, no arranjo colaborativo investigado, não se trata de mera evidência, mas de um elemento a ser destacado e problematizado. Ao se incorporar, portanto, “relações federativas” enquanto elemento teórico se objetiva não afirmar sua presença, mas destacar sua não materialização. Mas destacar que as relações interinstitucionais a nível federal junto aos demais entes se mostrou frágil e pouco presente. Cenário que gerou desafios estruturais e operacionais ao longo de toda a cadeia de desenvolvimento tecnológico e produtivo - desde a prospecção e desenvolvimento tecnológico até, propriamente, o fornecimento e aplicação do imunobiológico. Pode-se afirmar que tal configuração comprometeu a construção de uma resposta coordenada entre os entes federativos evidenciando limites da Governança Colaborativa no contexto de crise em saúde pública.

No caso específico brasileiro, se verificou uma coordenação deficiente de esforços no combate à Covid-19 que resultou em ineficiências no SUS comprometendo a efetividade das ações de vigilância e assistência em saúde (Vieira, Servo, 2021; Abrucio, 2020). Neste sentido, Romão e Brito (2022) afirmam que a

atuação do Poder Executivo Federal à época desviava de forma considerável do federalismo cooperativo definido na Constituição Federal. O que pode ser percebido nos impasses coordenativos entre União e entes subnacionais na condução de uma resposta unificada à pandemia.

Neste sentido, o caso brasileiro da pandemia da COVID-19 revela de forma emblemática as fragilidades existentes na integração, nas relações interinstitucionais entre o nível federal e os entes federativos. As diferentes posições assumidas ao nível dos governos federal, estaduais e municipais, entre governos de grupos da sociedade (comunidade científica, movimentos sociais) acerca das medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia dificultaram de sobremaneira a coordenação integrada de esforços (Lima et al., 2020). Houve precária eficácia e pouca efetividade em termos de gestão integrada, coordenada de esforços no âmbito federativo (Dalabrida et al. 2020).

Lima et al. (2020) argumenta que a partir de abril de 2020, as dificuldades de coordenação no âmbito do governo federal se acentuaram, principalmente, entre as áreas da política, entre Presidência e Ministério da Saúde – o que gerou duas trocas de ministros da Saúde com repercussões na composição do corpo técnico ministerial. A dificuldade em termos de protagonismo a nível ministerial pode ser corroborada na fala de E1:

O contexto político ministerial foi muito induzido, não é? Empurrado pela Fiocruz, movido pela Fiocruz. “Não foi uma iniciativa deles. Porque se partisse dele, poderia ter feito uma ter aberto, né? Uma encomenda tecnológica para várias instituições federais, laboratórios públicos, não só federais, estaduais se habilitarem para uma encomenda tecnológica. Não foi isso que foi feito

Além desse aspecto empírico, é importante ressaltar que a saúde é um domínio exemplar para fins de ilustração da importância da coordenação a nível federativo. A portaria nº 1.378/2013 estabelece que o plano de resposta às emergências de saúde pública deve ser coordenado pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde com a devida cooperação de Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, os próprios princípios do SUS expressos na lei nº 8.080/90 reforçam a importância de atuação coordenada, integrada no campo da saúde: a participação da sociedade, a capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência, a descentralização político-administrativa marcada por colaboração, conjunção de

recursos dos entes federativos na prestação de serviços de assistência à saúde da população.

São, portanto, características do modelo do SUS “a normatização, a redistribuição de recursos, a implementação descentralizada de políticas públicas de saúde, negociação intergovernamental, a institucionalização de espaços de participação e controle social.” (Franzese, Abrucio, 2013). Diante disso, Abrucio et al. (2020, p. 671) afirma que “a Saúde é a área que melhor representa o arranjo institucional desejado pela CF/88 na articulação entre política pública e federalismo”. Ainda de acordo com os autores, as emergências de saúde pública são consideradas um problema complexo intergovernamental. Revestido de tal qualificação demandam, essencialmente, uma coordenação intergovernamental mais efetiva.

Diante dos motivos apresentados se faz incorporar as relações entre os entes federativos enquanto em elemento contextual na configuração de um modelo de Governança Colaborativa para emergências de saúde pública brasileira. Pois, conforme alertam Abrucio et al., 2020, p. 664 “em países como Brasil, México, Estados Unidos, Itália, Espanha, as relações de conflito e de cooperação entre a esfera nacional e governos subnacionais moldaram em boa medida políticas recentes de saúde pública contra a Covid-19”. As crises sanitária e federativa são, portanto, elementos indissociáveis que denotam a importância da coordenação governamental nas políticas públicas de enfrentamento à pandemia (Abrucio et al. 2020).

Dito isso, se argumenta, portanto, que uma atuação mais coordenada e integrada de esforços federativos pode mitigar as consequências de uma emergência de saúde pública. O que atenua por consequência as desigualdades regionais e as lacunas de infraestrutura presentes no contexto brasileiro.

Acerca deste ponto, se pode afirmar que a experiência pandêmica ampliou a visibilidade das **desigualdades regionais e de infraestrutura** existentes no Brasil. Schabbach (2022) afirma que a resposta dos Estados Nacionais à crise da pandemia não foram uniformes. A pandemia mostrou que não estavam todos no mesmo barco. Ela se constituiu como força motriz no reforço às desigualdades preexistentes ao atingir mais fortemente estrato sociais mais vulneráveis (Flexor et al. 2021).

Houve, portanto, variação condicionada à dinâmica própria da doença, a fatores estruturais, político-institucionais dos países. Razão pela qual a autora argumenta que “a dimensão biológica se somam as de ordem social, política, econômica, institucional

e cultural fazendo com que existam em cada sociedade múltiplas COVID-19 e variadas formas de enfrentá-la” (Schabbach, 2022, p. 36).

Dito isso, os países em desenvolvimento enfrentam mais desafios e são mais consideravelmente afetados do que países desenvolvidos conforme sinaliza o Relatório de Resultados de Preparação para Pandemias (2024). No caso do Brasil, ele é reconhecido dentre os países emergentes um dos mais desiguais em termos de desenvolvimento (Flexor et al., 2021). Um país continental heterogêneo e díspar em termos de desenvolvimento humano (Grin et al., 2021). Dada tal realidade, as desigualdades históricas entre as regiões e municípios geram processos bem heterogêneos de implementação de políticas públicas que acabam por concretizar desigualdades em termos de políticas sociais (Cavalcante et al., 2018).

No campo da saúde, Grin et al. (2021) argumenta que a disparidade territorial e entre os estados é emblemática o que gera efeitos desiguais em termos de desenvolvimento humano. De acordo com sua pesquisa as regiões Norte e Nordeste apresentam resultados menos favoráveis em termos de indicadores de saúde do que as demais regiões. Pode-se em termos de exemplo apresentar a experiência do caso de Manaus – AM no âmbito do contexto pandêmico. Segundo Silva et al. (2021) Manaus apresentou o risco de morte por COVID-19 duas vezes maior do que a cidade do Rio de Janeiro – RJ e três vezes maior do que a cidade de São Paulo – SP. Neste sentido, estudo promovido pela Instituto Leônidas & Maria Deane, Fiocruz Amazônia, “gravidade da epidemia de Covid-19 em Manaus e o elevado número de mortalidade têm suas raízes na grande desigualdade social, fraca efetividade de políticas públicas e fragilidade dos serviços de saúde na cidade”<sup>20</sup>.

No caso brasileiro, as desigualdades brasileiras já presentes tornaram ainda mais vulneráveis determinados grupos sociais no contexto de emergência de saúde pública (Bógus, Magalhães 2022). A pandemia e suas vulnerabilidades apresentam uma relação mútua que influencia os impactos causados pela doença. Ainda de acordo com Bógus, Magalhães (2022, p. 03) um exemplo são as “condições sociais que condicionam padrões etários da mortalidade por Covid-19 específicos nas grandes regiões brasileiras”. Em síntese, as desigualdades relacionadas ao desenvolvimento regional bem como seus efeitos são significativos em termos de

---

<sup>20</sup> Fonte: Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/covid-19-desigualdades-sociais-contribuiram-para-aumento-explosivo-de-mortes-em-manauas> Acesso em: 15 mar. 2025.

desenvolvimento de políticas públicas. Logo, não há como se pensar em um modelo teórico acerca da Governança Colaborativa para emergências de saúde pública que não considere tal elemento contextual brasileiro.

**Novos Drivers – urgência, ameaça e incerteza são propriedades características de crise** (Ansell et al., 2017).). A incerteza se trata de um driver, originalmente, concebido no modelo teórico de Emerson et al. (2015) tendo sido abordado anteriormente no âmbito desta pesquisa.

A **urgência** se trata de um elemento basilar ao se estruturar um modelo teórico relacionado às emergências de saúde pública. Pois, emergências são situações que representam considerável risco à saúde e ao bem-estar da sociedade. Exigem respostas urgentes e coordenadas para proteger e mitigar seus impactos (Puggi et al., 2024).

Assim, a própria compreensão conceitual da composição de uma crise sustenta a pertinência de se considerar tais elementos em um modelo de Governança Colaborativa em contextos de emergência de saúde. Ansell et al. (2017) defende que “uma crise ocorre quando uma resposta urgente é necessária a uma situação de incerteza que ameaça valores fundamentais ou sistemas que sustentam a vida em sociedade. Assim exemplos representativos do elemento urgência são identificados nas entrevistas realizadas. De acordo com E7:

se não fosse a emergência a gente não teria feito o que a gente fez. A urgência de sair de um problema que afetava a vida de todo mundo, de todo o planeta contribuiu em grande parte para você ter uma colaboração maior. **A urgência criou um ambiente propício à colaboração** (E7, grifo nosso)

E11 considera que a pandemia caracterizada pela urgência de resposta pode ser considerada o grande direcionador do projeto da vacina. Nesta linha, E13 afirma que:

se não fosse a emergência, isso não aconteceria. É o alinhamento de propósito e objetivo comum. Como eu te falei, é todo mundo queria resolver uma situação de um caos, então isso aí porque é, é aí eu te dou uma opinião muito pessoal quando as pessoas querem fazer, elas fazem. Pode ser um cenário pior, pode ser a questão mais difícil, pode ser, mas se tem um propósito, se tem um, sabe aquele alinhamento de vontades.

Para o entrevistado havia uma emergência nunca vista anteriormente que fez com que todo mundo se abraçasse para superação do cenário pandêmico. E1 assim como E11 também considera que a urgência se vincula ao próprio contexto da

pandemia. O entrevistado afirma que tal cenário foi o grande propulsor da colaboração. Na percepção de E6 a urgência se encontrava diretamente relacionada à preservação de vidas “o objetivo era trazer uma vacina para salvar vidas mais rápido possível, não é?”.

Já para E2 a urgência foi crucial para além da vacina se mostrando imprescindível desde o começo da pandemia “com esta questão de dar resposta às emergências, então a gente fez uma grande mobilização aqui para aumentar a questão do diagnóstico porque até então não se falava em vacina”. E2 também destaca a urgência enquanto direcionador desde a fase de prospecção de vacinas contra a Covid-19. “Quando se teve uma situação de pandemia onde não tinha tratamento específico, não tinha nenhum produto registrado em termos de prevenção, de uma vacina. Então isso gerou uma mobilização muito forte dos atores principais de Bio e Fiocruz”. Medeiros et al. (2023) destaca também a questão da urgência relacionada ao processo de transferência de tecnologia. Para os autores havia a necessidade premente de concretizar a transferência tecnológica em um curto espaço de tempo devido ao quadro de emergência sanitária global e brasileira.

A urgência, portanto, se constituiu enquanto fundamento crucial do contrato da ETEC. Pois, se definiu a ETEC como “forma de garantir o abastecimento da vacina para o SUS em razão da urgência na busca de solução efetiva para manutenção da saúde pública e consequente retorno integral das atividades econômicas” – fonte contrato da ETEC. “A necessidade de evitar que a população brasileira seja privada do acesso a uma vacina em tempo oportuno, uma vez que há grande demanda global e diversos países favorecidos já estão assegurando o abastecimento de seus mercados nacionais – fonte contrato de encomenda tecnológica”.

Cossenza (2022, p. 117) afirma que “o desenvolvimento rápido e emergencial de uma vacina candidata implicou a emergência de novos paradigmas tecnológicos e regulatórios em um ambiente de alta incerteza e riscos”. Muito embora para fins de desenvolvimento tecnológico não possa se configurar como algo tradicional. A urgência gerou uma agilidade na busca de se conseguir disponibilizar a vacina de forma mais breve e segura à população. De acordo com E17 em menos de um ano da assinatura do contrato de transferência o instituto estava com o primeiro lote de vacinas registrado na Anvisa. “O processo inteiro foi uma velocidade assim inédito. Cossenza (2022, p. 117) alerta que “acelerar ou encurtar as fases de um desenvolvimento de um produto, principalmente em uma pandemia, não é algo trivial”.

Os achados empíricos são corroborados pela literatura, Emerson et al. (2015, p. 45) afirma que “a necessidade é a mãe da invenção. A necessidade pode levar à inovação, à assunção de riscos e, às vezes a parceiros não comuns, triviais, quando exige trabalhar com concorrentes anteriores e outros fora da organização, setor ou rede de alguém”.

A urgência também foi um elemento fundamental em termos de processo de autorização sanitária da vacina. Um importante marco do projeto a autorização pela ANVISA para utilização da vacina no dia 17 de janeiro de 2021. De acordo com E11 os procedimentos emergenciais adotados possibilitaram “receber as documentações e os dados à medida que eles fossem sendo gerados. Diferente do que acontecia antes. Então foi uma inovação gigantesca”. Fonseca et al., (2025) sinaliza que a pandemia enquanto oportunidade única de investigar como os órgãos reguladores podem agilizar o processo regulatório para fins de permissão da entrada de novos medicamentos e vacinas nos mercados. Para os autores a busca pela autorização urgente das vacinas contra a Covid-19 se tratou de um ponto comum em diferentes países.

Importante, reconhecer que a urgência se tratou de um elemento que gerou inovação no campo da Administração Pública. No caso da autorização sanitária, Medeiros et al. (2023) destaca a existência de duas importantes inovações: a autorização de uso emergencial que possibilitou a antecipação da disponibilização da vacina; procedimento extraordinário de pós-registro que permitiu a rápida alteração do registro da vacina com IFA importado para a vacina com IFA nacional”. Outro exemplo de inovação ocorreu nas compras públicas – a expedição da lei 13.979/20 que oportunizou a dispensa de licitação, de estudos técnicos preliminares para aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19 enquanto houvesse a vigência da ESPIN.

Outro driver importante a ser considerado em termos de modelo teórico se trata de **ameaça**. A ameaça se trata de um elemento da crise. Cole e Verbinnen (2022) argumentam ser uma situação para ser classificada como crise deve se configurar em uma ameaça real. Ameaça que tenha potencial de causas sérios e danosas consequências à coletividade. De forma específica, Puggi et al. (2024) argumenta que antes de mais nada a emergência de saúde pública é uma ameaça extraordinária à sociedade.

No caso da experiência pandêmica, a ameaça pode ser representada em termos formais/legais através da decretação da ESPIN. Para E1 a emergência internacional de saúde foi o grande propulsor da colaboração. Havia uma necessidade de saúde pública que era a contenção da pandemia dentro do Brasil. A pandemia da Covid-19 se tratou de uma ameaça para todos os brasileiros. Diante de tal quadro, E7 afirma que “todo mundo precisava colaborar. A colaboração era uma necessidade. Independe de ter ou não uma cultura colaborativa era necessário colaborar se não a gente não saía do lugar”. E16 reforça tal percepção ao afirmar que diante da ameaça, de um cenário ameaçador de guerra nunca antes visto havia a necessidade de esforços e união de diferentes instituições independente de sua natureza. Tais percepções comuns se mostram essenciais para impulsionamento da colaboração. Pois de acordo com Gray e Purdy (2018) a percepção dos atores de estarem trabalhando juntos para um benefício comum fomenta a Governança Colaborativa. Assim, a convergência em termos de percepções dos entrevistados demonstram que as partes estavam envolvidas e dispostas a lutar pela vacina diante da ameaça da COVID-19.

A ameaça e a urgência também foram essenciais para o desenvolvimento produtivo da vacina. A título de exemplo E5 afirma que um dos critérios utilizados para definição da vacina “era a rapidez de implementar o processo em Bio-Manguinhos. A compatibilidade de nossas instalações, conhecimentos teóricos, equipamentos com o processo em si”.

Importante também registrar que a ameaça proveniente do contexto pandêmico gerou a necessidade de assumir riscos. Wanklade e Patnaik (2020) argumentam que se faz necessário compreender os riscos apresentados diante do impacto potencial da ameaça. No caso investigado houve uma série de riscos nas mais diversas etapas do projeto – riscos relacionados à encomenda tecnológica; à produção em escala, às condições de armazenamento entre outros. E5 destaca um em especial referente à própria alteração, inovação na dinâmica do processo produtivo da vacina. E5 explica que o processo tradicional de transferência de tecnologia ocorre de forma faseada. No entanto, no caso da COVID Bio-Manguinhos recebeu as informações todas de uma só vez. O que nas palavras de E5 permitiu “criar paralelismo de análise, de trabalho inclusive dentro do projeto porque a gente tinha gerente de projeto divididos por fases, por etapas que gerou uma agilidade muito grande. Então ao mesmo tempo que a gente estava discutindo processamento final, a gente também estava avançado na

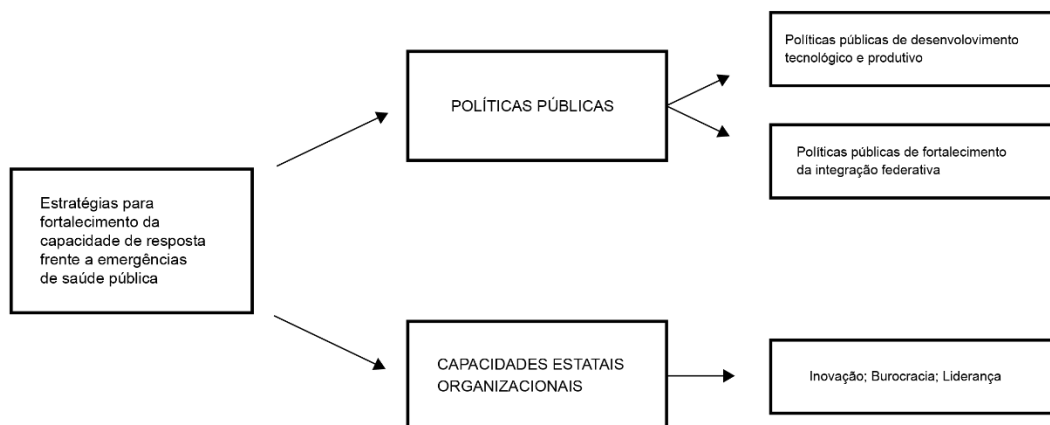
adequação de infraestrutura”. Para o entrevistado isso só foi possível devido à ameaça da COVID-19 e só foi possível executar pela capacidade e expertise técnica de Bio-Manguinhos/Fiocruz.

Medeiros et al., (2022) chama a atenção para o fato não haver produto registrado no início do processo de prospecção bem como na discussão sobre desenvolvimento e/ou incorporação da tecnologia de uma vacina candidata. Pois, as soluções disponíveis na época não apresentavam todas as etapas necessárias concluídas. Todas possuíam risco tecnológico e incerteza o que sugeriu o uso da ETEC. A decisão pela ETEC, a assunção do risco de desenvolvimento tecnológico frente à ameaça foi fundamental para que ocorresse a transferência de tecnologia de forma exitosa. Por fim, o próprio termo de contrato da ETEC expressa de forma clara que Fiocruz e Astrazeneca “têm conhecimento de que o desenvolvimento da vacina covid-19 é uma atividade que envolve risco tecnológico (...) e por isso, há chance de que os resultados da pesquisa clínica relacionada a Covid-19 sejam negativos o que impossibilitará o cumprimento do objeto deste contrato.

#### **4.3. Fortalecendo a capacidade de resposta no enfrentamento de emergências de saúde pública no Brasil.**

A pandemia Covid-19 pode ser considerada um dos maiores desafios da saúde pública mundial. Aquilo que inicialmente começou como uma crise de saúde tornou-se um desafio social, econômico, ambiental e político (Barouki et al., 2021). Diante da magnitude de tal experiência, se mostra relevante identificar estratégias para o fortalecimento da capacidade de resposta frente às emergências de saúde pública no âmbito do contexto brasileiro.

Figura 13 – Estratégias para a capacidade de resposta no enfrentamento de emergências de saúde pública no Brasil.



Fonte: elaborado pelo autor (2024)

**Políticas Públicas relacionadas ao desenvolvimento tecnológico e produtivo do país.** Uma relevante estratégia para fortalecimento da capacidade de resposta frente às emergências de saúde pública passa, fundamentalmente, pelo investimento em desenvolvimento tecnológico e produtivo no campo da saúde brasileira. A partir das evidências e da literatura se pode afirmar a extrema dificuldade do Estado Brasileiro em termos acesso a uma série de insumos de saúde e segurança necessários para superação do quadro pandêmico. De acordo com E5:

tivemos embargos, até por conta da priorização que os países estavam dando para dentro do país. Isso foi um grande dificultador. A falta de material, de equipamentos, de componentes para uma eventual manutenção ou retrofit de um equipamento que a gente precisou fazer de nossas instalações. A gente não conseguia trazer dentro do prazo. Porque existiam essas priorizações de reter dentro de cada país. Todo mundo estava naquele momento de incerteza. As empresas buscando produzir, buscando registrar seus produtos. A grande maioria das empresas direcionaram seus processos para uso de materiais descartáveis para agilizar o processo, a aprovação. Isso acabou dificultando, pois a gente não tem empresa no Brasil que produza, a gente não conseguia trazer.

Acerca de tal questão, E7 destaca que “o Brasil é muito dependente também de insumos e de produtos que vêm de fora. Na mesma linha, E14 considera necessário que o Brasil desenvolva estratégias para que o país não fique tão

dependentes de insumos para a saúde. Deve-se aprender com a experiência para reduzir as vulnerabilidades de acesso aos insumos.

As percepções apresentadas são confirmadas pelo apresentado por Sabbatini e Fonseca (2021, p. 117). Os autores afirmam que a pandemia não somente expôs fragilidades estruturais do sistema de saúde (público e privado) como também de outros segmentos que compõem o CEIS. Em especial, “na indústria farmacêutica, na indústria de equipamentos médico-hospitalares, na de equipamentos de proteção individual (EPI) e em uma miríade de subsetores associados à prestação de serviços de saúde”. Tal cenário afetou de forma considerável a capacidade de resposta aos desafios pandêmicos (Sabbatini, Fonseca, 2021).

O Estado deve cada vez deve buscar o alcance da autonomia tecnológica e o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Pois, conforme alerta Medeiros (2022, p. 118):

não se pode desconsiderar que para que tenha sido possível desenvolver vacinas em tempo recorde, os investimentos anteriores e de longa data em capacitação tecnológica e industrial foram essenciais; porém tais investimentos se concentram em um conjunto reduzido de países, tornando difícil o acesso a novas tecnologias e produtos por países em desenvolvimento.

Todo esse quadro destaca a importância de continuidade da retomada do desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial de Saúde (CEIS) para fins de promoção da autossuficiência nacional em termos de insumos de saúde; fortalecimento do SUS; promoção da pesquisa e da inovação em saúde; fomento à equidade no acesso à saúde entre outros. Uma vez que o CEIS visa “orientar os investimentos, públicos e privados, nos segmentos produtivos da saúde e em inovação, na busca de soluções produtivas e tecnológicas para enfrentar os desafios em saúde, com vistas à redução da vulnerabilidade do Sistema Único de Saúde - SUS e à ampliação do acesso à saúde” – artigo 1º do Decreto nº 11.715/2023.

Diante de tal magnitude, Medeiros et al. (2023, p. 176) reforça a importância do CEIS para a sociedade brasileira:

a pandemia evidenciou a necessidade de se reforçar o complexo industrial brasileiro de produção de insumos para a saúde. As dificuldades logísticas para importação dos insumos necessários para produção de vacinas e kits de diagnóstico mostraram que a dependência externa pode ser uma barreira para o enfrentamento de futuras situações de emergência em saúde.

Para tal, é fundamental fortalecer a importância das parcerias no âmbito do CEIS através de programas de fomento, desenvolvimento da inovação como: Programa de Parceiras para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) e Programa de Desenvolvimento de Inovação Local (PDI). Tais medidas somente se mostram possíveis através da colaboração entre diferentes e relevantes atores para fins de fortalecimento de um ecossistema de saúde global.

Destaca-se aqui um exemplo representativo recente de busca por um ecossistema de saúde global – o evento da Cúpula Global de Preparação para Pandemias realizado em julho de 2024 na cidade do Rio de Janeiro. Tal iniciativa teve o objetivo principal de “revigorar o impulso da agenda global de preparação para pandemias para ajudar a garantir que o mundo possa enfrentar surtos e pandemias futuras de forma rápida e equitativa. Foi um evento colaborativo, projetado em parceria com partes interessadas de todo o ecossistema de saúde global, incluindo FIND, *International Pandemic Preparedness Secretariat* (IPPS), PAHO, Unitaïd e OMS”<sup>21</sup>.

Para tal, no âmbito do Relatório de Resultados da Cúpula de Preparação de Pandemias (2024), a colaboração se apresenta como força central e norteadora das iniciativas propostas. De acordo com a então ministra da Saúde à época, Nísia Trindade:

após a Covid, aprendemos que P&D, investimento e acesso equitativos são cruciais para a saúde pública. Não podemos trabalhar apenas dentro de nossos países, devemos pensar além das fronteiras. É hora de ciência, tecnologia e inovação se unirem para políticas robustas de saúde pública. Devemos trabalhar juntos na saúde global para que ela se torne uma realidade.

Mudar tal cenário é mais essencial para que o Estado Brasileiro eleve sua capacidade de condução de pesquisas relacionadas ao desenvolvimento tecnológico e a inovação no país reduzindo assim a sua dependência tecnológica e vulnerabilidade produtiva.

**Políticas Públicas relacionadas ao fortalecimento da integração entre os entes federativos.** Crises sanitárias demandam forte coordenação governamental sobre tudo em países federativos (Abrucio et al., 2020). Para Lima et al. (2020) a coordenação governamental em tais países pressupõe alinhamento de esforços entre os entes em prol de objetivos comuns. Dito isso, a cooperação intergovernamental é

---

<sup>21</sup> Fonte: Disponível em: [https://static.cepi.net/downloads/2024-09/GPPS%202024\\_Outcomes%20report\\_Portuguese%20version.pdf](https://static.cepi.net/downloads/2024-09/GPPS%202024_Outcomes%20report_Portuguese%20version.pdf) Acesso em: 13 mar. 2025

fundamental para responder de forma efetiva às crises. O exercício de uma governança eficaz diante de questões complexas exigem um equilíbrio entre respostas localizadas e coordenação central. O que exige o uso de todos os recursos disponíveis, incluindo aqueles fora do governo (Srinivas et al., 2024).

Além desses aspectos relacionados à dinâmica e importância da integração federativa se deve destacar o campo da saúde pública. A saúde pública brasileira é alicerçada no SUS. Um sistema público referenciado “em diretrizes nacionais relacionadas a normatização e redistribuição de recursos, implementação descentralizada e espaços institucionalizados de participação social e negociação intergovernamental”. (Franzese & Abrucio, 2013; Abrucio 2020).

**Capacidades Estatais** - Fukuyama (2020) argumenta para o alcance de respostas bem-sucedidas em situações de emergências é necessário a integração de capacidades estatais; de legitimidade e confiança no governo e de atuação de líderes propositivos. Desenvolver capacidades estatais, portanto, se trata de uma condição necessária à implementação de políticas públicas (Gomide et al., 2022). Pois, as mesmas possuem o atributo de influenciar o processo político considerando a incorporação de elementos técnicos e gerenciais relevantes (Ramesh et al., 2016). Dito isso, se compreende a partir das evidências empíricas a importância de desenvolvimento de **capacidades estatais organizacionais** (Ramesh et al., 2016): **liderança, autonomia burocrática, inovação.**

A experiência de colaboração da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz também demonstrou a importância do **fomento e da implementação da inovação** no âmbito da Administração Pública. O que reforça a afirmação de Torfing (2016) sobre a Governança Colaborativa se constituir enquanto fonte de inovação relacionada a problemas públicos complexos. A colaboração é, portanto, uma estratégia de inovação que articula diferentes atores: agentes políticos, empresas privadas, organizações não governamentais, agências públicas, grupos sociais (Hartley et al., 2013).

A título de exemplo, a iniciativa da vacina promoveu capacidades necessárias à implementação de um instrumento jurídico inovador – a encomenda tecnológica. O caso investigado trouxe pelo menos três consideráveis contribuições para o campo da inovação na Administração Pública. A primeira contribuição demonstra que é possível inovar em contextos de incerteza, de crises. Acerca de tal ponto Cossenza (2022, p. 117) afirma que “a pandemia da COVID-19 trouxe a necessidade de mecanismos

inovadores capazes de comportar o risco e incerteza de forma transparente e responsável na aplicação de recursos públicos”. Para Gadelha (2022) as capacidades de respostas apresentadas pela Fiocruz e pelo Instituto Butantan durante a pandemia mostrou ser possível a construção de capacidades para absorção e geração de tecnologia de forma articulada. Tal desenvolvimento de iniciativas relacionadas à inovação se fazia necessária frente a um clamor social para uma solução, uma alternativa para mitigação de riscos e malefícios da pandemia. Pode-se afirmar enquanto segunda contribuição que o anseio da sociedade por uma solução para a emergência de saúde pública impulsionou a inovação materializada através da prospecção e da própria encomenda tecnológica. E5 afirma que “começou a prospectar todas as empresas que naquele momento tinham alguma iniciativa, de busca de um produto, não existia um produto né. E ao mesmo tempo prospectar para que isso pudesse ser de alguma forma contratualizada. Porque a gente tinha todo uma lógica normal de transferência de tecnologia”. De acordo com Medeiros et al. (2023, p. 174) afirma que o:

processo de aquisição e transferência de tecnologia ocorreu com o produto ainda em desenvolvimento, o que exigiu a elaboração de um termo de encomenda tecnológica inédito na história da saúde pública brasileira”. Nesse sentido, uma das principais aprendizagens é de que a inovação, além da melhoria contínua, deve ser incorporada no processo de gestão pública com o objetivo de reforçar a necessidade de planejar, priorizar, executar e posteriormente avaliar sistematicamente o processo de tomada de decisão.

A terceira contribuição se refere ao aprendizado relacionado à possibilidade de inovação, de arriscar com a devida segurança jurídica no campo da Administração Pública. Neste ponto específico, E7 ressalta o relevante papel desempenhado pela Advocacia Geral da União (AGU) que permitiu nas palavras do entrevistado que o Brasil assumisse o risco da aquisição de um produto em desenvolvimento com a devida segurança jurídica. Para E16 “primeiro, a sociedade entendeu que era possível comprar a inovação, comprar o fracasso. Já usando a ETEC como pano de fundo como instrumento mãe do contrato público de uma solução inovadora”. “Inovação eu coloco como principal. Sem dúvida mostrou que você realmente pode comprar a inovação. Você precisa buscar cooperação, integração, atuar em rede” nas palavras de E6. É significativo expressar a segurança jurídica para os agentes públicos responsáveis pela efetivação da inovação tecnológica advinda da ETEC. Pois, conforme alerta E14:

é bastante difícil, então acho que a gente também tem um processo de responsabilização de gestores muito forte, que às vezes você leva um gestor a se omitir de alguma de alguma decisão ou postergar uma decisão com receio de uma responsabilização pessoal, acho que, embora a gente mencionou, né, com os órgãos de controle estivessem próximos, é isso. Também não exclui uma responsabilização a posteriori de um gestor, então, por muitas vezes assim a gente percebia o receio das pessoas em tomarem decisões e virem a ser responsabilizadas individualmente e pessoalmente por aquilo, né?

Para E6 e E13 destacam a responsabilização dos agentes públicos principalmente, dos representantes institucionais frente aos órgãos de controle. E16 destaca que a liderança da Fiocruz foi essencial, principalmente, pela Presidência da Fiocruz e pela Diretoria de Bio-Manguinhos à época, pois “ao final do dia é o CPF que vai assinar”. Compreende-se, portanto, que a experiência empírica é representativa não somente da relevância da inovação no campo da Administração Pública. Mas também da capacidade de implementá-la de forma segura em termos legais e jurídicos no âmbito de um contexto de crise e de elevada pressão social por respostas das instituições.

A experiência da vacina ressalta a importância de desenvolvimento de lideranças que fomentem à colaboração, que atuem para além das fronteiras organizacionais. Neste sentido, Paschoiotta et al. (2024) argumenta que em contextos de problemas tão complexos há a necessidade de líderes que construam alianças, parcerias e estimulem à inovação. “A liderança é decisiva para desenvolver um ambiente de cooperação multiautores” (Paschoiotta et al. 2024, p. 02). Para além disso, o caso empírico evidencia a relevância de liderança emergentes no âmbito de um contexto de crise. Amplia a compreensão de liderança ao representar que uma série de atores governamentais e não governamentais que contribuíram para que o projeto da vacina pudesse ser desenvolvido: agências públicas, instituições universitárias, órgãos ministeriais, parlamentares, rede de pesquisadores, empresas privadas, sociedade civil entre outros. O que corrobora o afirmado por Hartley (2013) e (Paschoiotta et al., 2024) acerca da atuação, participação cada vez mais necessária de atores públicos e privados, no âmbito da Administração Pública, para geração de valor público. (Paschoiotta et al., 2024) argumenta que a complexidade dos desafios públicos apresentadas abre espaço para lideranças emergentes.

Além disso, a experiência empírica também confirma a relevância da liderança enquanto um impulsionador da colaboração entre as partes (Emerson, 2018; Ansell et

al., 2021). Demonstra que liderança colaborativa é mais do que a execução habilidosa de tarefas. Trata-se de construir relacionamentos e confiança com posição também, elementos importantes que são necessários para iniciar a colaboração e promover parceiros ao longo do tempo (Emerson, 2018).

Dito isso, se evidencia que o desenvolvimento de lideranças para tempos de emergência de saúde pública é essencial para mitigação de riscos relacionados a tal contexto. Page (2010) argumenta que líderes devem ser capazes de influenciar o foco, os atores, os processos relacionados à Governança Colaborativa (Page, 2010). Nesta mesma linha, Thompson e Perry (2006) alertam que as estratégias adotadas ao nível de Governos devem passar pela imperatividade dos gestores públicos compreenderem a importância da colaboração, da interdependência entre as agências considerando elementos como a escassez de recursos e o avanço tecnológico. São, portanto, ensinamentos importantes relacionados ao desenvolvimento da liderança no âmbito da Governança Colaborativa. A capacidade da liderança dialogar com diferentes partes interessadas e suas expertises para obter contribuições, estratégias para enfrentamento de problemas complexos (Ansell et al., 2021). Razão pela qual as formas tradicionais de liderança baseadas em comando e controle não se apresentam de forma adequada a tal realidade (Paschoioto et al., 2024). A capacidade de líderes promoverem relações colaborativas e fortalecer parcerias para fins de inovação diante de contextos complexos de tomada de decisão como as situações de emergência de saúde pública. A importância de se desenvolver uma liderança coletiva. Ospina (2017) e Ansell et al., (2021) sinalizam que ao enfrentar problemas de tal natureza, os líderes públicos não serão capazes de descrever ou traçar previamente alternativas sem que se constitua uma liderança coletiva. Por outro lado, em contextos de graves crises como a da COVID-19 os líderes além de confiarem mais nas habilidades e nas motivações de seus liderados devem ser mais diretivos em suas orientações (Van Roekel et al., 2025).

Fukuyama (2013) argumenta acerca da relevância da **autonomia burocrática** frente à atuação de agentes políticos numa perspectiva interativa entre capacidades estatais e governança. O que se mostra de extrema importância para fins de não captura por parte de interesses políticos alicerçados em objetivos pessoais ou de grupos políticos. Menciona-se isso, pois a experiência da vacina se trata de um exemplo representativo de exercício da autonomia burocrática que fomentou a colaboração em um contexto de emergência. O campo empírico apresenta evidências

de um descompasso relacionado ao discurso político praticado à época e atuação burocrática, principalmente, nos âmbitos do Ministério da Saúde e da Fiocruz. Para os entrevistados, muito embora, houvesse um contexto conturbado, principalmente, no campo político, a burocracia e sua autonomia em termos técnicos foram fundamentais para tomada de decisão acerca da essencialidade da viabilização do projeto da vacina para fins de superação do quadro pandêmico. De acordo com Srinivas et al. (2024) a resposta à COVID-19 foi conduzida pela burocracia mais precisamente pelos trabalhadores da linha de frente que arriscaram suas vidas por seu trabalho. Outro exemplo característico da importância da atuação burocrática, no contexto de emergência de saúde pública brasileira, pode ser visto no âmbito de autorização sanitária da vacina da COVID-19. Fonseca et al. (2025) argumenta que o processo regulatório se apresentou altamente politizado, principalmente, em função da postura cética do então presidente da República. Mas, não obstante a isso, a Anvisa transitou com êxito em meio às pressões políticas adaptando seus processos e acelerando a autorização das vacinas contra a COVID-19. Pode-se afirmar que a situação pandêmica demonstrou a importância das instituições públicas, de seu corpo técnico em meio a um cenário turbulento. Em termos de síntese, os exemplos acima mencionados demonstram que não obstante às tradicionais críticas à burocracia e suas disfunções, a atuação burocrática se mostra essencial em termos de formulação de respostas ágeis e inovadoras no âmbito de um contexto de incertezas advindas da crise de saúde pública.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente tese investigou um caso de Governança Colaborativa no âmbito de uma grave emergência de saúde pública. Propôs-se a apresentar contribuições teóricas e práticas para melhorar a capacidade de resposta da Administração Pública frente a eventos de tal natureza. Para tal o objetivo central foi aprimorar o modelo teórico de Emerson et al. (2015) considerando as particularidades do contexto brasileiro bem como apresentar estratégias, aprendizados para fortalecimento da Governança Colaborativa em contextos de crise de saúde pública.

Dito isso, ainda no campo teórico e com foco na ampliação do modelo, foram incorporados dois relevantes elementos contextuais alinhados à realidade brasileira:

**o desafio das relações federativas entre os entes e as desigualdades regionais e de infraestrutura brasileira.**

Pode-se afirmar que as relações federativas no contexto de países democráticos moldam a capacidade da resposta da Administração Pública em situações de crises como a de emergências em saúde pública. Uma vez que tais situações demandam uma atuação presente e intensa a nível de coordenação governamental (Abrucio et al., 2020). O enfrentamento à pandemia demonstrou a importância da solidez democrática e do exercício de fato uma coordenação federativa (Romão, Brito 2022).

Neste sentido, se propõe teoricamente que o **desenvolvimento de estratégias de gestão conflitos interfederativos fortalecem as dinâmicas colaborativas em casos de emergências de saúde. Argumenta-se por consequência que o fortalecimento do modelo federativo cooperativo adotado no Brasil (Abrucio et al. 2020) é condição necessária para redução de desigualdades regionais e de infraestrutura brasileira.**

Fortalecer o federalismo cooperativo brasileiro, portanto, é contribuir para a implementação de políticas públicas efetivas para a população brasileira. O que é ainda mais relevante quando se observa a complexidade dos problemas públicos atuais. Deve-se a partir da experiência da COVID-19 fortalecer a coordenação intergovernamental, destacar a necessidade do protagonismo do Poder Executivo enquanto principal articulador federativo para que se possa atenuar as desigualdades regionais em termos de saúde pública.

Em termos práticos para avançar no fortalecimento da integração a nível federativo se propõe a criação de indicadores relacionados à Governança Colaborativa para o campo das emergências de saúde. Seriam métricas capazes de avaliar a interação, o nível de colaboração entre os diferentes níveis federativos no campo da implementação de políticas públicas em saúde. As métricas definidas estariam relacionadas em um plano composto por ações transversais a ser desenvolvido ente os entes federativos. Propõe-se também avaliar o grau de maturidade de parcerias bem como os consórcios públicos no campo da saúde pública executadas entre os entes federativos. As parcerias estabelecidas seriam *proxies* de uma atuação menos fragmentada entre os entes. A avaliação do grau de maturidade (Martins e Costa, 2017) das parcerias bem como uma avaliação dos resultados dos consórcios públicos gerariam evidências relevantes necessárias ao fortalecimento da

integração federativa. Uma vez que se trata de iniciativas que se baseiam na articulação e na colaboração entre os entes públicos para resolução de questões comuns.

Ainda em termos práticos se propõe medidas para o fomento à colaboração no campo das emergências de saúde pública como: prospecção de cenários através da realização de análise de riscos; o uso de plataformas colaborativas de monitoramento e vigilância em saúde tal como *Healthmap*; fortalecimento e participação efetiva da Estratégia de Vigilância Colaborativa da OMS; estabelecimento de protocolos nacionais integrados de gestão colaborativa em emergências de saúde pública; a melhor estruturação da Força Nacional de SUS. Além também da essencial participação da sociedade em programas de prevenção e promoção à saúde pública tais como: o programa de vigilância participativa proposto pela Cúpula Global de Preparação de Pandemias. Acrescenta-se ainda que a participação da sociedade deve ser fomentada pela confiança nas instituições bem como na tempestiva e eficaz comunicação em saúde.

Realizadas tais considerações, se pode afirmar que a apresentação de novos elementos ao *framework* de Emerson et al. (2015) se constitui um marco teórico acerca da temática. Pois, se trata um modelo voltado à Governança Colaborativa em emergência de saúde pública no âmbito de um país em desenvolvimento. Diferencia-se em termos teóricos porque se distingue de abordagens mais genéricas representadas em modelos de Governança Colaborativa (Ansell, Gash; 2008; Emerson et al. 2015; Lahat-She-Hadar, 2019). Distingue-se em termos práticos porque possibilita investigar experiências empíricas através de um modelo mais aderente às realidades de países em desenvolvimento cuja realidade dista de países desenvolvidos. Lugares em que se concentram a maioria das pesquisas acerca da Governança Colaborativa.

A tese também reforça a **centralidade e a importância do Estado Brasileiro e do SUS** no enfrentamento das emergências de saúde pública. Para Medeiros et al. (2024, p. 176) “por meio do Sistema Único de Saúde foi possível proporcionar equidade nas assistências à população atingida pela pandemia. A estruturação do SUS e a experiência adquirida ao longo do tempo permitiram a utilização de uma cadeia de valor que liderou as ações de enfrentamento da pandemia no Brasil, ajudando a mitigar os efeitos negativos por ela proporcionados”. Para os entrevistados o SUS foi essencial para o êxito no combate à pandemia através de sua capilaridade,

de sua equidade e do histórico do PNI. Mostra-se evidente, portanto, que a existência de um sistema universal de atendimento à saúde é crucial para mitigar os feitos de uma pandemia ao se analisar as respostas mundiais bem-sucedidas (Sabbatini e Fonseca, 2021). Para Sabbatini e Fonseca (2021) o Brasil deve reafirmar a importância de ampliação do SUS, reconfigurar as políticas públicas, reduzir as vulnerabilidades produtivas e tecnológicas no campo da saúde pública.

O caso também é emblemático da centralidade e do protagonismo do Estado Brasileiro frente à pandemia não obstante à turbulência política contextual. As evidências empíricas, principalmente, as entrevistas, apresentaram que a conquista da vacina foi uma conquista do Estado Brasileiro. Os entrevistados destacaram que foi uma compra pública de inovação que representa uma aquisição do Estado Brasileiro. Além disso sinalizam que o poder de compra do Estado que necessitava da vacina pode ser considerado o principal fator colaborativo. No âmbito do protagonismo estatal a tese reforça o papel exercido pelas **instituições públicas e pela burocracia em tempos de crise. A tese argumenta que em contextos de crise a autonomia e a tecnocracia burocrática se sobressaem.** A experiência brasileira apresenta que a burocracia se tratou de um elemento direcionador de esforços para superação do contexto pandêmico. Pode-se afirmar que a maturidade das instituições burocráticas foi um elemento crucial, principalmente, se considerar o avanço tecnológico e produtivo para desenvolvimento da vacina e à desconfiança relacionada à segurança imunológica.

Afirma-se, portanto que o Estado Brasileiro através de suas instituições deve ser visto como um grande articulador e propulsor de respostas ou alternativas relacionadas à promoção e prevenção à saúde da população brasileira. Constituem-se como força motriz para superação e mitigação dos males pandêmicos. Razão pela qual é condição essencial a preparação para o enfrentamento de emergências das instituições públicas brasileiras. Além disso, se deve enaltecer e reconhecer a atuação burocrática no âmbito da crise investigada. As respostas da burocracia ao nível das instituições como Fiocruz, Butantan, ANVISA, AGU contrapõem às tradicionais críticas acerca da morosidade da resposta do paradigma burocrático. Contrapõe, portanto, a burocracia se constituir um sistema rígido e complexo para lidar com cenários incertos (Ansell et al., 2023). Pode-se, então, afirmar que a atuação burocrática se fez presente, necessária e relevante no contexto pandêmico. Sua autonomia e

capacidade técnica foram elementos essenciais para lidar com os desafios apresentados no contexto pandêmico.

A tese contribui teoricamente para demonstrar o quanto o **senso de urgência, de ameaça, de incerteza impulsionaram outras dimensões do modelo teórico de Emerson e demais autores (2015)**. Pode-se, portanto, afirmar que em contextos de emergência de saúde pública **a urgência, a incerteza e a ameaça impulsionam os demais elementos (drivers) do modelo**. O que traz consequência em termos de dinâmica colaborativa e de seus elementos. Dito isso, se **reforça o mérito de se analisar elementos contextuais** acerca da **Governança Colaborativa em tempos de emergências**. A análise dos elementos críticos reforça a assertiva de a Governança Colaborativa se encontrar, fundamentalmente, influenciada pelo contexto e seus distintos elementos (Ansell, Gash 2008; Gong, Jung 2012).

Em especial, a experiência sustenta os resultados de pesquisas que demonstram que o aspecto político afeta o processo de inovação e de transferência de tecnologia de forma ampla (Fonseca et al., 2021). Neste sentido, se destaca que o aprimoramento da capacidade de resposta em emergências de saúde pública passa, necessariamente, por uma análise de elementos contextuais distintos que influenciam a colaboração entre as partes. As emergências em saúde, portanto, não acontecem em um vácuo (Beinaróvica, 2016).

Dito isso, importante também demarcar que a pesquisa possui certas limitações: a não realização de entrevistas com atores importantes, neste projeto, como os profissionais da empresa Astrazeneca; a utilização de um caso único para fins de pesquisa; a necessidade de investigação de outros casos para confirmação de evidências de novos elementos a serem incorporados ao modelo teórico de Emerson et al. (2015). Não obstante a tais limitações, se compreende que são elementos que emergem de uma experiência robusta de colaboração que foi capaz de ofertar valor público não obstante os imprevistos e inconsistências características de tempos turbulentos (Ansell, et al., 2023). Serve, portanto, de um ponto de partida e de expansão para futuras pesquisas confirmarem ou refutarem a presença e relevância de tais elementos.

Em termos conclusivos se mostra cada vez mais evidente a necessidade de integração de esforços, de recursos, de capacidades para atuação no campo das emergências de saúde pública. Assim, conforme destacado, no Relatório de Resultados da Cúpula Global de Preparação para Pandemias (2024, p. 6), “a

colaboração e parceria são a linha comum que percorre todos os aspectos relacionados à preparação para pandemias”.

Espera-se diante disso que a tese estimule novos estudos que fomentem a colaboração enquanto estratégia para enfrentamento de emergências de saúde pública. De forma a se conseguir maior equidade no acesso a serviços, bens e produtos indispensáveis à promoção da saúde como vacinas e medicamentos. Pois conforme alerta Medeiros et al. (2012) as vacinas devem ser reconhecidas como um bem público independente de se encontrar ou não em uma situação de epidemia. Anseia-se de igual maneira que a tese contribua para a literatura da Governança Colaborativa, especialmente, em países do Sul Global onde ainda se mostra pouca explorada.

Por fim, a pandemia expôs a natureza fragmentária do ecossistema global de saúde, de preparação e de respostas à pandemia conforme apresentado no Relatório da mencionada Cúpula Global. Destacou a necessidade urgente de desenvolvimento capacidades regionais sustentáveis e geograficamente diversas para fabricação e fornecimento de vacinas, tratamentos e diagnósticos para mitigar futuras escassez de fornecimento em regiões carentes, particularmente aquelas no Sul Global<sup>22</sup>. Demonstrou a necessidade de respostas políticas rápidas, complexas, mas abrangentes em todos os níveis de governo (Ansell, Torfing, 2022). Respostas que passam necessariamente por se conceber a saúde de forma holística, integrada como apregoado no conceito de *One World One Health*. Para tal a colaboração é caminho a ser trilhado não obstante as turbulências e incertezas características dos tempos atuais.

---

<sup>22</sup> Fonte: Disponível em: <https://cepi.net/global-summit-bolster-pandemic-preparedness> Acesso em: 16 mar. 2025

## REFERÊNCIAS

- AHN, M. Managing Uncertainty in Collaborative Governance: Multi-Method Evidence. 2023.
- AHN, M.; BALDWIN, E. Who benefits from collaborative governance? An empirical study from the energy sector. **Public Management Review**, [s. l.], v. 26, n. 1, p. 89–113, 2024.
- ALMEIDA, C. Governança do setor saúde em um contexto mundial mutante e incerto. Fiocruz, 2021.
- ALVES, M. A.; COSTA, M. M. da. Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 54, p. 923–935, 2020.
- ANDREWS, C. W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **Dados**, [s. l.], v. 48, p. 271–299, 2005.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.
- ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Improving policy implementation through collaborative policymaking. **Policy & Politics**, v. 45, n. 3, p. 467–486, jul. 2017.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Platforms as a Governance Strategy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 16–32, 2018.
- ANSELL, C.; TORFING, J. How does collaborative governance scale up: lessons from global public health about compound collaboration. **Policy & Politics**, v. 43, n. 3, p. 315–329, 2015.
- ANSELL, C.; TORFING, J. **How does collaborative governance scale?** Policy Press: Chicago, 2018.
- ANSELL, C.; TRONDAL, J. Governing Turbulence: An Organizational- Institutional Agenda. **Perspectives on Public Management and Governance**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 43– 57, 2018.
- ANSELL, C.; TORFING, J. (Ed.). *Handbook on theories of governance*. 2. ed. Northampton: Edward Elgar Publishing Press, 2022.
- ANSELL, C.; TRONDAL, J, OGARD, M. **Governance in Turbulent Times**. Oxford University Press, 2017.
- ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. **Public Administration**, [s. l.], v. 101, n. 1, p. 3–22, 2023.

BARANDIARÁN, X; CANEL, M. J.; BOUCKAERT G. **Building collaborative governance in times of uncertainty: Pracademic lessons from the Basque Gipuzkoa Province.** Leuven: Leuven University Press, 2023.

BARBOSA, A. P. R., HOMMA, A., COUTO, A. R., TELES, E. M. F. From vaccines and in vitro diagnostic reagents to similar biotherapeutics production in Brazil: a case study. **Journal of Generic Medicines**, v. 11(3-4), p. 129-135, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições: 2004.

BAROUKI, R. *et al.* The COVID-19 pandemic and global environmental change: Emerging research needs. **Environment International**, [s. l.], v. 146, p. 106272, 2021.

BATORY, A.; SVENSSON, S. The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. **Central European Journal of Public Policy**, v. 13, n. 2, p. 28–39, 2019.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis: Vozes, 2002.

BEAUD, S; WEBER, F. **Guia para a pesquisa de campo: produzir e analisar dados etnográficos.** Petrópolis. Editora Vozes, 2007.

BEINAROVÍČA, I. Collaborative Governance and Emergency Management: A Case Study of Latvia. **Socialiniai tyrimai**, v. 39, p. 28, 30 jan. 2016.

BELARMINO, A. C.; RODRIGUES, M. E. N. G.; ANJOS, S. J. S. B.; FERREIRA JÚNIOR, A. R. Collaborative practices from health care teams to face the covid-19 pandemic. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 73, Suppl. 2, e20200470, 2020.

BERNARDEAU-SERRA, L. *et al.* The COVID-19 Vaccination Strategy in Brazil—A Case Study. **Epidemiologia**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 338–359, 2021.

BEVIR, M. **Governance: a very short introduction**, Oxford, 2014.

BIANCHI, C.; NASI, G.; RIVENBARK, W. C. Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. **Public Management Review**, v. 23, n. 11, p. 1581–1589, nov. 2021.

BIO-MANGUINHOS/FIOCRUZ, 2022. Quem somos. Disponível em: <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/home/quem-somos> Acesso em 29 jul. 2024.

BÓGUS, L. M. M.; MAGALHÃES, L. F. A. Desigualdades sociais e espacialidades da Covid-19 Em Regiões Metropolitanas. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 35, p. 01 - 16, 2022.

BOYCE, C; NEALE, P. **Conducting In-Depth Interview: A Guide for Designing and Conducting In-Depth Interviews for Evaluation Input.** Pathfinder International Tool Series, Monitoring and Evaluation, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 7.507, de 28 de junho de 2011**. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2011.

BRASIL. **Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS. Diário Oficial da União, Brasília, 17 nov. 2011.

BRASIL. **Portaria nº 1.378, de 9 de julho de 2013**. Regulamenta as responsabilidades e define diretrizes para execução e financiamento das ações de Vigilância em Saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativos ao Sistema Nacional de Vigilância em Saúde e Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jul. 2013.

BRETSCHNEIDER, S. et al. Incentives for collaboration in networks: an experimental analysis of the role of performance information. *Public Management Research Association Conference Columbus, Ohio*, out. 2009.

BROWN, T. L.; GONG, T.; JING, Y. Collaborative Governance in Mainland China and Hong Kong: Introductory Essay. **International Public Management Journal**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 393–404, 2012.

BRYSON, J., CROSBY, B. & STONE, M. The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. **Public Administration Review**, v. 66(1), p. 44–55, 2006.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 75, n. 5, p. 647–663, 2015.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. <http://www.ipea.gov.br>, [s. l.], 2018.

CAPELA, V. M. T. S; MILAGRES, R. M; GIGLIO, E. M. Governança colaborativa em tempos de grandes crises: a dinâmica da colaboração em redes Ad Hoc no enfrentamento à Covid-19. XLVI Encontro da ANPAD - EnANPAD 2022.

CARLSON, C. *A Practical Guide to Collaborative Governance*. Policy Consensus Initiative, 2007. Portland, OR, 2007.

CARMO, E. H. Emergências de saúde pública: breve histórico, conceitos e aplicações. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 44, p. 9–19, 2020.

CARMODY, S. What works and why: collaborating in a crisis. *In: WANNA, J. (Ed.). Collaborative Governance*. [s.l.] ANU Press, 2008.

CARSTENSEN, M. B.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times. *Public Administration*, [s. l.], v. 101, n. 1, p. 36–52, 2023.

CELLARD, A. A análise documental. *In: POUPART, J. et al. (Org.). A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. São Paulo: Vozes, p. 295-316, 2008.

CHEN, Y.; YU, Y. Drivers and collaborative governance of public health emergency response in the context of digital city. *Frontiers in Public Health*, [s. l.], v. 12, p. 1417490, 2024.

COLE, T. A; VERBINNEN. **Collaborative Crisis Management: prepare, execute, recover, repeat**. University of Chicago Press, 2022

CONNELLY, D.; ZHANG, J.; FAERMAN, S. R. **The Paradoxical Nature of Collaboration**. [S. l.], 2014.

COSENZA, A. P. et al., Encomenda tecnológica (ETEC): instrumento jurídico. *In: MEDEIROS, M. Z; FIALHO, B. de C; SOARES, P. F; LACERDA, D. P. (org.). A primeira vacina 100% brasileira contra a Covid-19: a conquista de Bio-Manguinhos/Fiocruz*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/Bio-Manguinhos, 2022. p. 115 – 128.

COUTINHO, C. P. **Metodologia de investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática**. Coimbra, Portugal: Almedina, 2014.

DALLABRIDA, V. R. *et al.* Collaborative Governance and its Role in Fighting the Pandemic: From the Conception of what it is to the Verification of its Inexistence. *Global Journal of Human-Social Science*, [s. l.], v. 20, n. H5, p. 17–22, 2020.

DECRETO N° 7.616, de 29 de novembro de 2021. *Dispõe sobre a declaração de emergência em saúde pública de importância nacional – ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN – SUS*. Diário Oficial da União, Brasília, 17 nov. 2021.

DE MELO CONTI, D. et al. Collaborative governance towards cities sustainability transition. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. 1 -19, 2019.

DONAHUE, John D. The Race: Can Collaboration Outrun Rivalry between American Business and Government? *Public Administration Review*, v. 70, p. s151-s152, dez. 2010.

DOUGLAS, S. et al. Understanding Collaboration: Introducing the Collaborative Governance Case Databank. *Policy and Society*, v. 39, p. 1–15, 2020.

DUPUY, C.; DEFACQZ, S. Citizens and the legitimacy outcomes of collaborative governance: An administrative burden perspective. **Public Management Review**, v. 24, p. 752–772, 2022.

EMERSON, K. Collaborative governance of public health in low- and middle-income countries: lessons from research in public administration. **BMJ Global Health**, [s. l.], v. 3, n. Suppl 4, p. e000381, 2018.

EMERSON, K.; GERLAK, A. K. Adaptation in collaborative governance regimes. **Environmental Management**, [s. l.], v. 54, n. 4, p. 768–781, 2014.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. **Collaborative Governance Regimes**. [s.l.] Georgetown University Press, 2015.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1–29, 2012.

FERREIRA, L. S. *et al.* Estimating the impact of implementation and timing of the COVID-19 vaccination programme in Brazil: a counterfactual analysis. **The Lancet Regional Health – Americas**, [s. l.], v. 17, 2023.

FIOCRUZ. A Fundação, 2023. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/fundacao>  
Acesso em 29 jul. 2024.

FLEURY, S.; FAVA, V. M. D. Vacina contra Covid-19: arena da disputa federativa brasileira. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 46, p. 248–264, 2022.

FLEXOR, G.; SILVA, R. D. da; RODRIGUES, A. O. A Covid-19 e o agravamento das desigualdades na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Cadernos Metr pole**, [s. l.], v. 23, p. 905–926, 2021.

FLICK, U. **Introdu o   metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FLICK, U. **Introdu o   metodologia de pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2012.

FLYVBERG, B. Five misunderstandings about case-study research. **Qualitative inquiry**, v. 12, n. 2, p. 219-245, 2006.

FONSECA, E. M. da *et al.* Borrowing regulatory capacity in middle-income countries during public health crises: Brazil, regulatory reliance, and the politics of COVID-19 vaccine regulation. **Social Science & Medicine**, [s. l.], v. 365, p. 117563, 2025.

FRANKOWSKI, A. Collaborative governance as a policy strategy in healthcare. **Journal of Health Organization and Management**, v. 33, n. 7/8, p. 791–808, 2019.

FRANCO, M L. P. B. **Análise de conteúdo**. Campinas: Autores Associados. 2021.

FORRER, J. J; KEE, J. K; BOYER, E. **Governing Cross-Sector Collaboration**. PB Printing. 2014.

FUKUYAMA, F. What is Governance? **Governance**, [s.l.], v. 26, n. 3, p. 347–368, 6 mar. 2013.

FUKUYAMA, Francis. *The pandemic and political order: it takes a State*. *Foreign Affairs*, 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>. Acesso em: 15 mar. 2025

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.

GADELHA, C. Sessão Extraordinária - Comissão Geral (virtual), 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/eventolegislativo/60961/sessao/546335?video=1617892470323>

GADELHA, C. Complexo Econômico-Industrial da Saúde: a base econômica e material do Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, p. 01-71, 2022.

GONÇALVES, B. A. *et al.* Hesitação vacinal contra a COVID-19 na América Latina e África: uma revisão de escopo. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 39, n. 8, p. e00041423, 2023.

GOMIDE, A. DE Á.; MACHADO, R. A; LINS, R. D. A Variação de Capacidades Burocráticas na Administração Pública Federal Brasileira: uma Análise com Dados de Survey. **Organizações & Sociedade**, [s.l.], v. 29, p. 217-247, 2022.

GRAY, B. **Collaborating: Finding common ground for multiparty problems**. San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1989.

GRAY, B; PURDY, J. **Collaborating for our future. Multistakeholder partnerships for solving complex problems**. Oxford University Press, 2018.

GRAY, B; WOOD, J. (Ed.): Collaborative alliances: Moving from practice to Theory. **Applied Behavioral Science**, v. 27, n. 1- 2, mar-jun, 1991.

GRIN, E. J *et al.* O mapa regional das múltiplas desigualdades e do desenvolvimento humano no Brasil. [s. l.], 2021.

GROOTJANS, S. J. M. *et al.* Collaborative governance at the start of an integrated community approach: a case study. **BMC Public Health**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 1013, 2022.

GROSSI, G.; ARGENTO, D. The fate of accounting for public governance development. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 35, n. 9, p. 272–303, 2022.

- HARTLEY, J.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 73, n. 6, p. 821–830, 2013.
- HEAD, B.W. Wicked problems in public policy. **Public Policy**, n. 3(2), p. 101–118, 2008.
- HUXHAM, C. et al. The challenge of collaborative governance. **Public Management**, v.2, p 337- 358, 2000.
- KAPUCU, N. Complexity, Governance, and Networks: Perspectives from Public Administration. **Complexity, Governance & Networks**, Baltzer Science Publishers, p. 30 -38, 2014.
- KAPUCU, N; YULDASHEV, F; BALIEV, E. Collaborative public management and collaborative governance: conceptual similarities and differences. **European Journal of Economic and Political Studies**, v. 2 (1), p. 39 -60, 2016.
- KOLIBA, C. J. et al. **Governance Networks in Public Administration and Public Policy**. Routledge, 2019.
- LAHAT, L; SHER-HADAR, N. A threefold perspective: conditions for collaborative governance. **Journal of Management and Governance**, v. 24, p. 117-134, 2019.
- LANA, R. M. et al. Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00019620, 13 mar. 2020.
- LEI nº 14.107, de 03 de dezembro de 2020. Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde no valor de R\$ 1.994.960.005,00 para o fim que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 dez. 2020.
- LEITE, F. T. **Metodologia científica: métodos e técnicas de pesquisa: monografias, dissertações, teses e livros**. Aparecida: Ideias e Letras, 2008.
- LIMA, N. T. Uma vacina nacional: transferência de tecnologia e papel da Fiocruz no enfrentamento da pandemia da Covid-19. In: MEDEIROS, M. Z; FIALHO, B. de C; SOARES, P. F; LACERDA, D. P. (org.). A primeira vacina 100% brasileira contra a Covid-19: a conquista de Bio-Manguinhos/Fiocruz. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/Bio-Manguinhos, 2022.
- LIMA, L. D. de; PEREIRA, A. M. M.; MACHADO, C. V. Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 36, p. e00185220, 2020.
- MARIOTTO, F. L; ZANNI, P. P; MORAES, G. H. S. M. “What is the Use of a Single - Case Study in Management Research”, **Rev. Adm. Empres**, São Paulo, v.54, n.4, p.358 - 369, ago. 2014.

MARTINS, H. F; COSTA, R. R. Um modelo de maturidade colaborativa: proposta inicial e validação do conteúdo. **Revista Est. de Políticas Públicas**, Santiago, Chile, p. 11-23, jun. 2017.

MARTINS, H. F. *et al.* O campo de estudos sobre governança colaborativa: o que sabemos e para onde vamos? **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [s. l.], n. 100, 2023.

MEDEIROS, M. Z; FIALHO, B. de C; SOARES, P. F; LACERDA, D. P. (org.). A primeira vacina 100% brasileira contra a Covid-19: a conquista de Bio-Manguinhos/Fiocruz. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/Bio-Manguinhos, 2022. 366 p.

MEDEIROS, M. Z; CUBER, R. G; FIALHO, B. de C; SOARES, P. F; LACERDA, D. P. (org.). Muito além da vacina da Covid-19 – Bio-Manguinhos/Fiocruz e as ações de enfrentamento da pandemia. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/Bio-Manguinhos, 2023. 180 p.

MEEK, J. W. Introduction: collaborative public management as an emergent field. In: MEEK, J. **Handbook of Collaborative Public Management**, 2021.

MEGAWATI, S.; NISWAH, F.; OKTARIYANDA, T. A. **Collaborative Governance as Handling Efforts of Pandemic Covid-19 in Surabaya City**: Proceedings of the 3rd International Conference on Social Sciences (ICSS 2020). **Anais...** Em: 3RD INTERNATIONAL CONFERENCE ON SOCIAL SCIENCES (ICSS 2020). Makassar, Indonesia: Atlantis Press, 2020.

MORÇÖL, G. *et al.* The collaborative governance networks literature: a comprehensive and systematic review. In: MEEK, J. W. **Handbook of Collaborative Governance**. Califórnia: Elgar Handbooks in Public Administration and Management, 2021. p. 36 – p.39.

MOORE, D. C. B. C. *et al.* Low COVID-19 vaccine hesitancy in Brazil. [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/49928>.

MORÉ, C. A “entrevista em profundidade” ou “semiestruturada”, no contexto da saúde Dilemas epistemológicos e desafios de sua construção e aplicação. **CIAIQ2015**, v. 3, p. 126-131, 2015.

MORSE, R. S.; STEPHENS, J. B. Teaching Collaborative Governance: Phases, Competencies, and Case-Based Learning. **Journal of Public Affairs Education**, v. 18, n. 3, p. 565–583, 2022.

NOH, A.; YASHAIYA, N. H. Examining the Collaborative Process: Collaborative Governance in Malaysia. **Halduskultuur**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 46–64, 2019.

O’LEARY, R. **Collaborative Governance in New Zealand: Important Choices Ahead**. [s. l.], 2014.

O'LEARY, R; GERARD, C. *Collaboration across boundaries: insights and tips from federal senior executives*. Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government, 2012.

O'LEARY, R.; VIJ, N. Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?. **The American Review of Public Administration**, [s. l.], v. 42, n. 5, p. 507–522, 2012.

OSBORNE, S. P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: OSBORNE, S. P. (Ed.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. 1. ed. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2010. p. 1-16.

OSTRÖM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAGE, S. Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. **The Leadership Quarterly**, v. 2, n. 21, p. 246–263, 2010.

PASCHOALOTTO, M. A. C. *et al.* Running away from the job: factors associated with COVID-19 vaccine hesitancy in Brazil. **Revista de Saúde Pública**, [s. l.], v. 55, p. 97, 2021.

PASCHOIOTTO, W.P. *et al.* Liderança no processo de inovação colaborativa no setor público: uma revisão integrativa. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 1, p. 01-13, 2024.

PESSOA, R. M; MUNIZ, R. M; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança colaborativa para pesquisa em saúde: implicações da análise do Programa Pesquisa para o Sistema Único de Saúde. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 3, p. 154-182, 2020.

PFEFFER, J; SALANCIK, G. R. **The external control of Organizations**. Stanford University Press, 2003.

PRÍNCIPE, A. S. *et al.* Decision Support Frameworks in Public Health Emergencies: A Systematic Review of Dynamic Models in Complex Contexts. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 20, n. 17, p. 6685, jan. 2023.

PROJETO DE LEI N° 351/2019. Cria a Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS) e dá outras providências. 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2373537&filename=Tramitacao-PL%20351/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2373537&filename=Tramitacao-PL%20351/2019)

PUGGI, D. da V. *et al.* Diretrizes para implementação de um observatório para emergências de saúde pública. **Observatório De La Economía Latinoamericana**, [s. l.], v. 22, n. 5, p. e4791–e4791, 2024.

- PURDY, J. M.; JONES, R. M. A framework for assessing power in collaborative governance processes. **Public Administration Review**, v. 72(3), p. 409-418, 2012.
- RAMESH, M.; HOWLETT, M. P.; SAGUIN, K. Measuring individual-level analytical, managerial and political policy capacity: A survey instrument. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, [s.l.], p. 1–36, 2016.
- RAPP, C. Hypothesis and Theory: Collaborative Governance, Natural Resource Management, and the Trust Environment. **Frontiers in Communication**, [s. l.], v. 5, 2020.
- RAUEN, A. T. & BARBOSA, C. M. M. Encomendas tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas. Brasília, 2019.
- RAUEN, A. T. Vacina para o novo coronavírus: um caso clássico de encomenda tecnológica. Nota técnica n. 71.
- RHODES, R. A. W. **Network governance and the differentiated polity**. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 155–169, 1973.
- ROMÃO, G. A.; BRITO, I. da S. Falhas das funções de governança na resposta à covid-19: o caso do isolamento social no Brasil. **Multitemas**, [s. l.], p. 95–121, 2022.
- ROMERO, D.; MOLINA, A. Collaborative networked organisations and customer communities: value co-creation and co-innovation in the networking era. **Production Planning & Control**, [s. l.], v. 22, n. 5–6, p. 447–472, 2011.
- ROMME, G.; MEIJER, A. Applying design science in public policy and administration research. **Policy & Politics**, v. 48, p. 149–165, 2020.
- ROSA, C. da; ALLEBRANDT, S. L.; BAGGIO, D. K. Collaborative governance in coping with the covid-19 pandemic: a study based on the Quadruple Helix model. **Gestão & Regionalidade**, [s. l.], v. 39, 2023.
- SABBATINI, R.; FONSECA, C. V. C. Covid-19 e o Complexo Econômico-Industrial da Saúde: fragilidades estruturais e possibilidades de enfrentamento da crise sanitária. **Cadernos do Desenvolvimento**, [s. l.], v. 16, n. 28, p. 115–127, 2021.
- SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. [s. l.], 2021.
- SANT'ANNA, L. T. et al. Aproximações entre Governança Colaborativa e ação comunicativa: uma proposta analítica de estudo. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 821–837, 2019.
- SCHABBACH, L. M. A governança global da Covid-19 e as ações emergenciais de países de renda baixa e média. **Sociologias**, [s. l.], v. 24, p. 32–61, 2022.

SCHMIDT, E. *et al.* Collaboration to combat COVID-19: policy responses and best practices in local integrated care settings. **Journal of Health Organization and Management**, [s. l.], v. 36, n. 5, p. 577–589, 2022.

SILVA, G. A. e; JARDIM, B. C.; LOTUFO, P. A. Mortalidade por COVID-19 padronizada por idade nas capitais das diferentes regiões do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 37, p. e00039221, 2021.

SILVA, I. L. C. da. A perspectiva da governança colaborativa no contexto da crise: o aprendizado da Pandemia Covid-19. 2022. 72f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

SINGLENTON, Jr. R. *et al.* **Aproches to social research**. New York: Oxford University Press, 1970.

SHER-HADAR, N. A; LAHAT, L; GALNOOR, I. **Collaborative Governance. Theory and Lessons from Israel**. Springer Nature, 2021.

SHU, Q.; WANG, Y. Collaborative Leadership, Collective Action, and Community Governance against Public Health Crises under Uncertainty: A Case Study of the Quanjingwan Community in China. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 2, p. 598, jan. 2021.

SOARES, P. F; GONÇALVES, F. H. F. dos S; RAMIREZ, C. M; GNISCI, E; F. S; CARVALHO, C. E. C. Gestão do Projeto da Vacina In: MEDEIROS, M. Z; FIALHO, B. de C; SOARES, P. F; LACERDA, D. P. (org.). A primeira vacina 100% brasileira contra a Covid-19: a conquista de Bio-Manguinhos/Fiocruz. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/Bio-Manguinhos, 2022.

SOTT, M. K.; BENDER, M. S.; DA SILVA BAUM, K. Covid-19 Outbreak in Brazil: Health, Social, Political, and Economic Implications. **International Journal of Health Services**, [s. l.], p. 00207314221122658, 2022.

SRINIVAS, V. *et al.* COVID-19 management in India: What worked and what didn't? **Public Administration and Development**, [s. l.], v. n/a, n. 2024.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso Editora, 2011.

STOCKING, B. *et al.* Governance of health emergencies. **The Lancet**, v. 401, p. 2035, 2023.

THIEL, S.V. **Research methods in public administration and public management: na introduction**. 2ª ed. Abingdon, Oxon; Nova Iorque: Routledge, 2022.

THOMPSON, A. M; PERRY, J. L. Collaboration Processes: inside the black box. **Public Administration Review**, p 20 – 32, 2006.

- TOLEDO, L. A.; SHIAISHI, G. DE F. Estudo de caso em pesquisas exploratórias qualitativas: um ensaio para a proposta de protocolo do estudo de caso. **Revista da FAE**, v. 12, n. 1, p. 103 - 119, 2009.
- TORFING, J.; PETERS, B.; PIERRE, J.; SØRENSEN, E. **Interactive governance: advancing the paradigm**. Oxford: Oxford University Press, 2012
- TORFING, J. **Collaborative Innovation in the Public Sector**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2016.
- TRIANTAFILLOU, P. Trapped in the Complexity Bowl? Public Governance and the Liberal Art of Governing. **International Journal of Public Administration**, v. 43, n. 14, p. 1228–1236, 2020.
- VAN ROEKEL, H. *et al.* Empowering leadership in crisis: a natural experiment. **Public Management Review**, [s. l.], v. 0, n. 0, p. 1–31, 2025.
- VIEIRA, F. S.; SERVO, L. M. S. Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 44, p. 100–113, 2021.
- VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Revista Temáticas**, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.
- VOETS, J. J. *et al.* Collaborative Governance. **9780190228637**, [s. l.], 2021.
- WANKLADE, P; PATNAIK, S. **Collaboration and Governance in the Emergency Services: issues, opportunities and challenges**. Palgrave Macmillan, 2020.
- WANNA, J. Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes. *In*: WANNA, J. (Ed.). **Collaborative Governance**. [s.l.] ANU Press, 2008.
- WEBER, F. A entrevista, a pesquisa e o íntimo, ou por que censurar seu diário de campo? **Horizontes Antropológicos**, v. 15, n. 32, p. 157–170, dez. 2009.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- YIN, R. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.
- YOON, N; FIELDS, K; COCHRAN, B; NABATCHI, T. Collaborative Governance at Scale: Examining the Regimes, Platforms, and System in the State of Oregon. **American Review of Public Administration**, v. 52 (6), p. 439-456, 2022.

## APÊNDICE A

### Roteiro de entrevista

#### CONTEXTO

1\*Quais foram principais elementos de influência em termos contextuais (social, político, cultural, econômico) que impulsionaram a colaboração no Projeto de Governança da Vacina COVID-19? Se houver outros, favor explicitar.

2\* De que forma a cultura da organização contribuiu para o Projeto de Governança da Vacina COVID-19?

3\* De que forma se avalia a influência do contexto político em relação ao Projeto de Governança da Vacina COVID-19?

4\* Em que medida a *expertise* prévia adquirida por Bio-Manguinhos contribuiu para o desenvolvimento do Projeto de Governança da Vacina COVID-19?

#### DIRECIONADORES

5\* Quais foram os principais incentivos para colaboração no âmbito do projeto da Vacina COVID-19?

6\* Existia alguma história prévia de colaboração entre as partes envolvidas no projeto da Vacina COVID-19?

#### LIDERANÇA

7\* De que forma descreve o papel (papeis) desempenhados pela liderança no Projeto de Governança da Vacina COVID-19?

8\* De que forma a(s) liderança(s) impulsionaram o desenvolvimento do Projeto da Vacina COVID-19? Exemplos :busca por recursos, disponibilidade de abraçar um causa coletiva, articulação entre diferentes atores.

### **DINÂMICA COLABORATIVA**

9\* Como se processou o alinhamento de propósitos e objetivos comuns entre as partes no âmbito do projeto da vacina COVID-19?

10\* Quais os principais elementos de destaque em relação à dinâmica colaborativa do projeto da vacina COVID-19?

11\* De que forma se avalia o grau de interdependência entre as partes considerando o projeto da vacina COVID-19 de forma geral?

12\* De que forma se avalia o processo de negociação no âmbito da dinâmica colaborativa do projeto da vacina COVID-19 de forma geral?

### **RESULTADOS E LIÇÕES APRENDIDAS**

13\* Quais podem ser consideradas os principais resultados do Projeto de Governança da Vacina COVID-19?

14\* Quais podem ser considerados as principais lições aprendidas a partir da experiência do Projeto de Governança da vacina COVID-19?

15\* O desenvolvimento do projeto da vacina COVID-19 gerou mudanças em termos organizacionais no que se refere à importância da colaboração? Em caso afirmativo, em que medida?

## APÊNDICE B

### Informações prévias - entrevista

#### 1. Apresentação da Pesquisa

##### 1.1 - Título da pesquisa: Governança Colaborativa no enfrentamento de emergências de saúde pública: o caso da vacina COVID-19 OXFORD/ASTRAZENECA/FIOCRUZ

Programa de pós-graduação em Administração - concentração exclusiva em Administração Pública (PPGAdm) - Universidade Federal de Viçosa - MG

E-mail: ppgadm@ufv.br

Linha de pesquisa: Governo, Organizações e Sociedade Civil

Pesquisador: Plínio dos Santos Souza

E-mail: plinio.souza@ufv.br

Orientador: Josiel Lopes Valadares

##### 1.2 - Relevância, questão de pesquisa e objetivos

Identificação - problemas públicos - em sua grande maioria, como *wicked problems* – exemplos: Crises climáticas, conflitos geopolíticos, emergências de saúde pública.

São problemas de elevada complexidade; interconectados; não respondem a uma lógica de causalidade; extrapolam os limites, as fronteiras (geográficas, políticas, administrativas entre outras); dinâmicos; difícil estruturação; não são passíveis de serem resolvidos por uma única organização.

Colaboração e emergências

Complexidade dos problemas públicos. Exemplo: pandemia da COVID-19. As pandemias globais se encontram no topo da agenda acerca dos problemas públicos complexos (Voets et al., 2021).

- Estratégia cada vez mais comum em saúde pública diante das incertezas, senso urgência, interdependência de recursos.
- Demandam a combinação e coordenação informações, recursos, atividades e capacidades de diferentes organizações; não podendo ser solucionado por uma única organização ou grupo.

### Covid-19 Cenário

Os expressivos desafios vivenciados com a pandemia da Covid-19 demonstram que o apoio governamental apropriado e esforços colaborativos concatenados podem ser uma alternativa para solucionar problemas de saúde pública para os quais ainda não há tecnologias ou produtos disponíveis (Kim, Dema & Reyes-Sandoval, 2020; Lu, 2020; Pregelj et al., 2020).

Megawat et al. (2020) preceitua que a construção de consenso, de geração de compromisso, de senso de responsabilidade compartilhada são elementos da Governança Colaborativa que contribuem para a superação do contexto pandêmico de forma mais rápida.

### Vacina Covid-19 Oxford/AstraZeneca/Fiocruz

Governança do Projeto da Vacina COVID-19 Fiocruz se trata de uma experiência empírica que transcendeu as fronteiras da organização articulando diferentes atores e a sociedade civil para fins de viabilização do projeto. (Medeiros et al., 2022).

### Governança Colaborativa

Trata de envolver e de engajar múltiplos atores seja através de processos, de arranjos, de ações que extrapolem os limites de cada agência para a produção de um

resultado público que não poderia ser realizada de forma singular por um único ator ou parceiro.

Questão de pesquisa: quais os elementos do modelo de Governança Colaborativa podem ser aprimorados para fortalecer a capacidade de resposta a emergências de saúde pública no Brasil?

Objetivo geral: analisar a aplicação do modelo de Governança Colaborativa de Emerson et al. (2015) no contexto de emergências de saúde pública brasileira a partir do projeto da vacina Oxford/Astrazeneca/Fiocruz. A fim de propor estratégias de aprimoramento da capacidade de resposta baseadas nos resultados empíricos e teóricos.

Objetivos específicos:

- Explorar os elementos críticos advindos da experiência empírica para a literatura de Governança Colaborativa em emergências de saúde pública.
- Investigar quais elementos (contexto, *drivers*, dinâmica colaborativa) se configuraram como cruciais no caso empírico analisado.
- Identificar resultados, aprendizados e limitações práticas do caso empírico para aprimoramento do modelo de Governança.
- Propor estratégias para fortalecer a capacidade de resposta no enfrentamento de emergências de saúde pública no Brasil na perspectiva da Governança Colaborativa.

Da Coleta de dados - Da Realização das Entrevistas:

Entrevistas em profundidade com atores chave no projeto de Governança da Vacina COVID-19. São quinze questões ao todo que versam sobre o contexto, liderança, direcionadores, dinâmica colaborativa, resultados e lições aprendidas.

### **1.3 - Resultados esperados (contribuições)**

- Identificação e análise de elementos críticos do modelo de Governança Colaborativa advindos da experiência empírica para a literatura acerca da colaboração e emergências de saúde pública.
- Proposição de estratégias para fortalecer a Governança Colaborativa no enfrentamento de emergências de saúde pública no Brasil.
- Aprimoramento do modelo de Governança Colaborativa para fins de utilização em emergências de saúde pública no contexto brasileiro.
- Fomento e fortalecimento da importância da Governança Colaborativa no âmbito da Administração Pública Brasileira.