

# **Um modelo de Governança Colaborativa para Emergências de Saúde Pública: o caso da vacina COVID-19: Oxford/AstraZeneca/Fiocruz**

**Plínio dos Santos Souza**

**16 de setembro de 2025**



# INTRODUÇÃO

Os **problemas do século XXI são complexos**. Demandam soluções que não são simples, diretas e exatas. Crises climáticas, conflitos geopolíticos, **emergências de saúde pública** são adversidades as quais os governos precisam lidar de forma frequente. **São problemas:**

- **Dinâmicos** envolvem **múltiplas causas** que se relacionam. Não obedecem a uma lógica direta e linear de causa e efeito; difícil estruturação; envolvem diferentes parceiros.
- **Extrapalam** os limites, as **fronteiras das organizações** e **excedem** os níveis de **recursos** governamentais **disponíveis**.
- Colocam os **governos em xeque**. Instigam novas respostas que articulem capacidades e expertises para além das fronteiras organizacionais e os limites burocráticos.

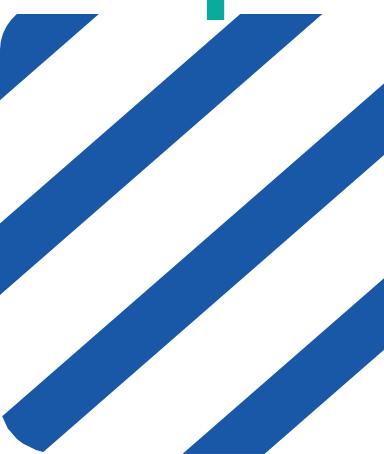
# INTRODUÇÃO

- O crescente interesse acadêmico acerca da **Governança Colaborativa** enquanto estratégia governamental para lidar com **problemas complexos**. **Temática contemporânea cada vez mais pesquisada a partir principalmente no início do século XXI.**
- O número, a complexidade dos problemas enfrentados; o **contexto cada vez mais conectado**; a necessidade e a disponibilidade de recursos de diferentes naturezas são tendências que justificam a centralidade da pesquisa no campo da colaboração na Administração Pública.
- **O que tais problemas têm nos ensinado? Qual o denominador comum?** Impossibilidade de tratá-los através de ações isoladas de determinada instituição ou ente federativo. Tal fato por si só é um elemento encorajador da Governança Colaborativa.

# INTRODUÇÃO

## EMERGÊNCIAS DE SAÚDE PÚBLICA

- Situações críticas de elevada magnitude com potencial de gerar graves consequências para a sociedade de forma geral.
- Eventos cada vez mais **frequentes, complexos** razão pela qual se **mostra necessário cada vez mais aprimorar a capacidade de resposta** da Administração Pública para enfrentá-los.
- Lidar com emergências não se trata de ação individual. A escala e a complexidade de uma emergência excedem as capacidades individuais. Contextos de emergências têm instigado iniciativas colaborativas.

 **Experiências frequentes** - vírus H1N1 (2005); Zika e Chikungunya (2014/2015/2017); Ebola (2014/2016); Covid 19 (2020/2022).

# INTRODUÇÃO

- **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?

Estrutura Integrativa de  
Governança Colaborativa -  
Emerson et al. (2015)

- Necessidade de prová-lo em um contexto de emergência de saúde pública no âmbito de um país em desenvolvimento. Ponderar a realidade brasileira e seus problemas estruturais que distam dos contextos dos países desenvolvidos.
- Necessidade de aplicação em outros eventuais casos que venham a expressar no campo das emergências de saúde pública de caráter epidemiológico.

# INTRODUÇÃO

## TESE PROPOSTA

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.

## PRESSUPOSTO TEÓRICO GERAL

Deve-se buscar aprimorar a governança por meio da colaboração caso se queira gerenciar crises (Carmody, 2008).

# 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 de 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 Governança Colaborativa** no enfrentamento de emergências de saúde pública no Brasil.

# REFERENCIAL TEÓRICO

Crescente interesse acadêmico relacionado à Governança Colaborativa isso não garante consenso em termos de definição temática. (Ansell, Gash, 2008; Kapucu, 2014; Batory et al, 2019).

Emerson et al. (2012) - Governança Colaborativa carece ainda de identidade sendo considerada “amorfa e de uso inconsistente”. Ela ainda se encontra em processo de amadurecimento em termos de conhecimento não obstante a substancial literatura.

## DEFINIÇÃO

A Governança Colaborativa trata de envolver e de engajar múltiplos atores seja através de processos, de arranjos, de ações que extrapolam 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.

# REFERENCIAL TEÓRICO

As raízes da Governança Colaborativa são de natureza interdisciplinar (Sher-Hadar et al., 2021)

Não há uma teoria por si só a respeito da Governança Colaborativa (Morse, Stephens, 2022)

A tese adota a teoria da **dependência de recursos**. Teoria mais bem desenvolvida para fins de compreensão de parceria interorganizacional (Bretschneider, et al., 2019).

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).

# GOVERNANÇA COLABORATIVA E EMERGÊNCIAS DE SAÚDE PÚBLICA

Governança Colaborativa vem sendo cada vez mais demandada no campo da saúde pública em diversos ambientes, escalas em todo o mundo (Emerson, 2018).

1. Pois, as **doenças globais exigem colaboração** nas mais diversas escalas desde o nível local até o global (Ansell, Torfing, 2015).
2. **Cenários emergenciais de saúde** demandam a **combinação, coordenação de recursos, capacidades, expertises** que **não** podem ser **encontradas** em **uma única organização** (Shu, Wang, 2021).
3. A própria **governança da saúde** setorial é **afetada** por **políticas, ações de outras organizações, instituições externas ao próprio setor**. A saúde, portanto, talvez seja o setor que mais demande **ações de cooperação** que extrapolam as fronteiras nacionais (Almeida, 2021).

# METODOLOGIA

## ABORDAGEM DA PESQUISA

A presente pesquisa se caracteriza como **qualitativa** de cunho **exploratório**. E adota o método do **estudo de caso – único holístico**.

**Unidade de análise:** Governança do Projeto da Vacina COVID-19 – se refere às iniciativas, esforços, articulações entre os diferentes atores que possibilitaram ter a internalização da tecnologia de produção da vacina Covid-19 em Bio-Manguinhos/Fiocruz, com vistas ao seu fornecimento para o PNI.

# METODOLOGIA

## ESCOLHA DO CASO - VACINA OXFORD/ASTRAZENECA/FIOCRUZ

**Robusta experiência de colaboração de elevado investimento** que foi capaz de **articular diferentes atores** em prol de um **objetivo público comum**.

**Caso exemplar para pôr à prova o modelo teórico** no âmbito de um **contexto de emergência**.

**Representa, na prática, a presença de importantes elementos teóricos:** 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**.

O caso possui **elevado grau de relevância pública**. 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). Além disso, a experiência da vacina ora investigada se apresentou como pioneira. Tratou-se de um dos primeiros acordos realizados em julho de 2020 para a produção de vacina contra o novo vírus SARS-COV-2 (Bernadeau-Serra et al., 2021).

# METODOLOGIA

## CATEGORIAS ANALÍTICAS E O MODELO TEÓRICO

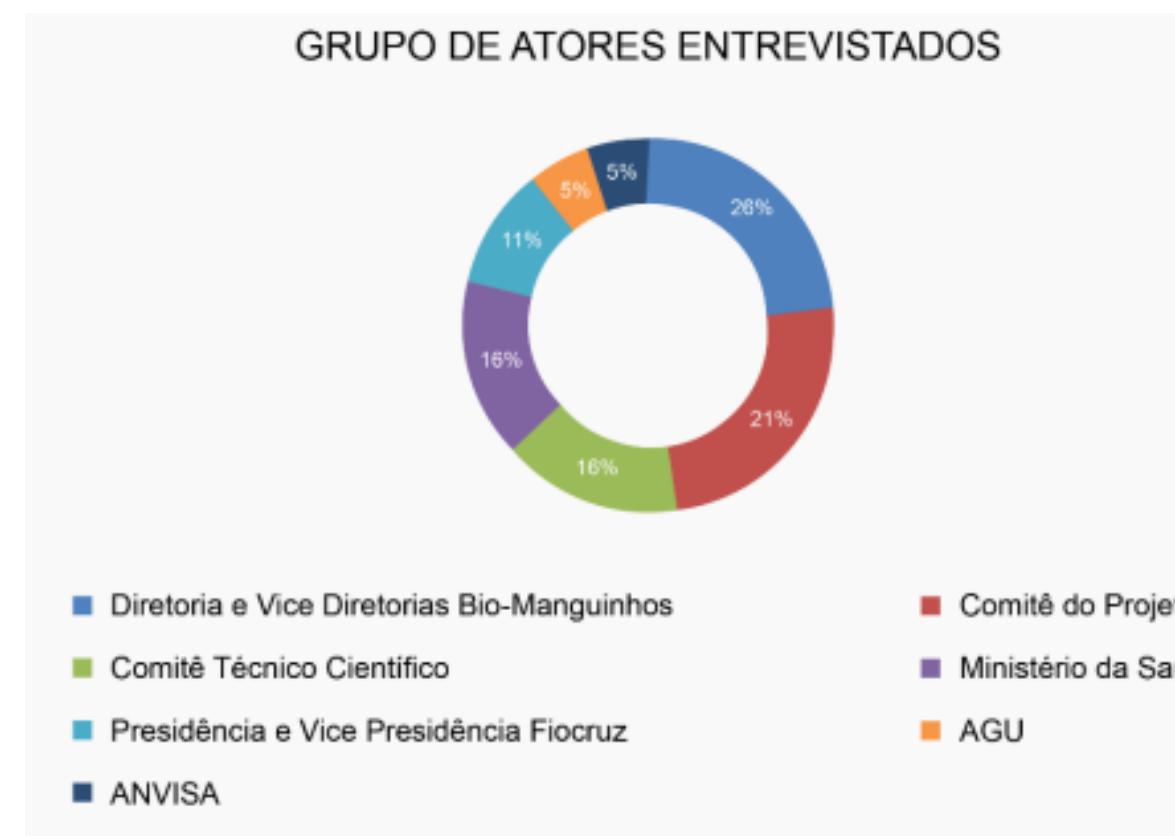
- **Categorias analíticas** foram elaboradas **de forma a priori** o que se justifica pela busca a uma questão previamente estabelecida pelo pesquisador. Foi adotada a categorização de forma **semântica**.
- Modelo teórico de Governança Colaborativa de Emerson et al. (2015) serve de lente analítica para 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**.

# METODOLOGIA

## COLETA DOS DADOS

Foram adotadas, na pesquisa, as seguintes evidências:

a) pesquisa documental; b) diário de campo; c) entrevistas em profundidade (19 entrevistas).



### Relação dos Entrevistados

| Código                | Atuação no âmbito do projeto da vacina     |
|-----------------------|--|
| 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 |

# RESULTADOS

Identificação de  
elementos críticos para  
literatura acerca da  
Governança  
Colaborativa

Estratégias para  
fortalecimento da  
Governança  
Colaborativa em  
Emergências de Saúde  
Pública

Aprimoramento do  
modelo teórico

# RESULTADOS

## ELEMENTOS CONTEXTUAIS – GOVERNANÇA COLABORATIVA

- **POLÍTICO** – mudanças estratégicas no Ministério da Saúde, narrativas questionadoras acerca da segurança imunológica das vacinas se configuraram um elemento inibidor do processo de negociação, de contratação mais célere da vacina. Dificuldades de coordenação a nível de federativo – dificuldades de articulação e de direcionamentos de esforços integrados. Pano de fundo – disputa e interesses eleitorais.
- **ECONÔMICO** - as questões econômicas não se configuraram como elementos que inibidores do desenvolvimento da vacina Covid-19. Uma vez que, principalmente, em termos comparativos de valores investidos nesta solução em contraposição aos gastos governamentais para mitigação dos impactos da pandemia na economia brasileira.

# RESULTADOS

## ELEMENTOS CONTEXTUAIS – GOVERNANÇA COLABORATIVA

- **SOCIAL** – elemento crucial incentivo à colaboração. Sociedade clamava por respostas, principalmente, das instituições públicas de pesquisa, ciência, tecnologia e inovação em saúde para o enfrentamento da pandemia. Elemento central para justificativa acerca da ETEC - “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”.
- **CULTURAL** - No Brasil, que o recrudescimento de movimentos de descrença na ciência, na vacina, disseminação de notícias falsas, polarização ideológica, tornaram ainda mais complexo o cenário de imunização brasileiro – vacina. Influenciou o Programa Nacional de Imunização.

# RESULTADOS

## DRIVERS – GOVERNANÇA COLABORATIVA

- **LIDERANÇA** – a liderança exercida no âmbito instituições públicas contribuiu para o desenvolvimento da iniciativa investigada. **Capacidade de articulação negociação político-administrativa; tomada de decisão em um contexto de incerteza priorização; capacidade de articulação de diferentes atores** em prol de um objetivo comum; lideranças técnicas avançar com ações necessárias não obstante o contexto turbulento, principalmente, político.
- **INCERTEZA** – Elemento impulsionou a colaboração no contexto de emergência. É um elemento que tende a aprimorar o desempenho em termos colaborativos através da necessidade de criação de novas relações entre as partes. **Serviu como principal fundamento da ETEC.**

# RESULTADOS

## DINÂMICA COLABORATIVA

- **CONFIANÇA** – Confiança se eleva de forma gradual. 1º momento – nível baixo de confiança entre AstraZeneca e Bio-Manguinhos/Fiocruz na percepção dos entrevistados. 2º momento – confiança de forma mais elevada diante dos avanços em termos de: negociação, de desenvolvimento tecnológico e produtivo, das entregas entre Bio-Manguinhos/Fiocruz e Ministério da Saúde.
- **RECURSOS, CONHECIMENTOS EXISTENTES, A CAPACIDADE TÉCNICA:** elementos centrais relacionados à capacidade para atuação conjunta no projeto da vacina. A **capacidade técnica dos atores envolvidos na experiência da vacina foi um elemento central para que a confiança fosse estabelecida e a colaboração pudesse ocorrer.**

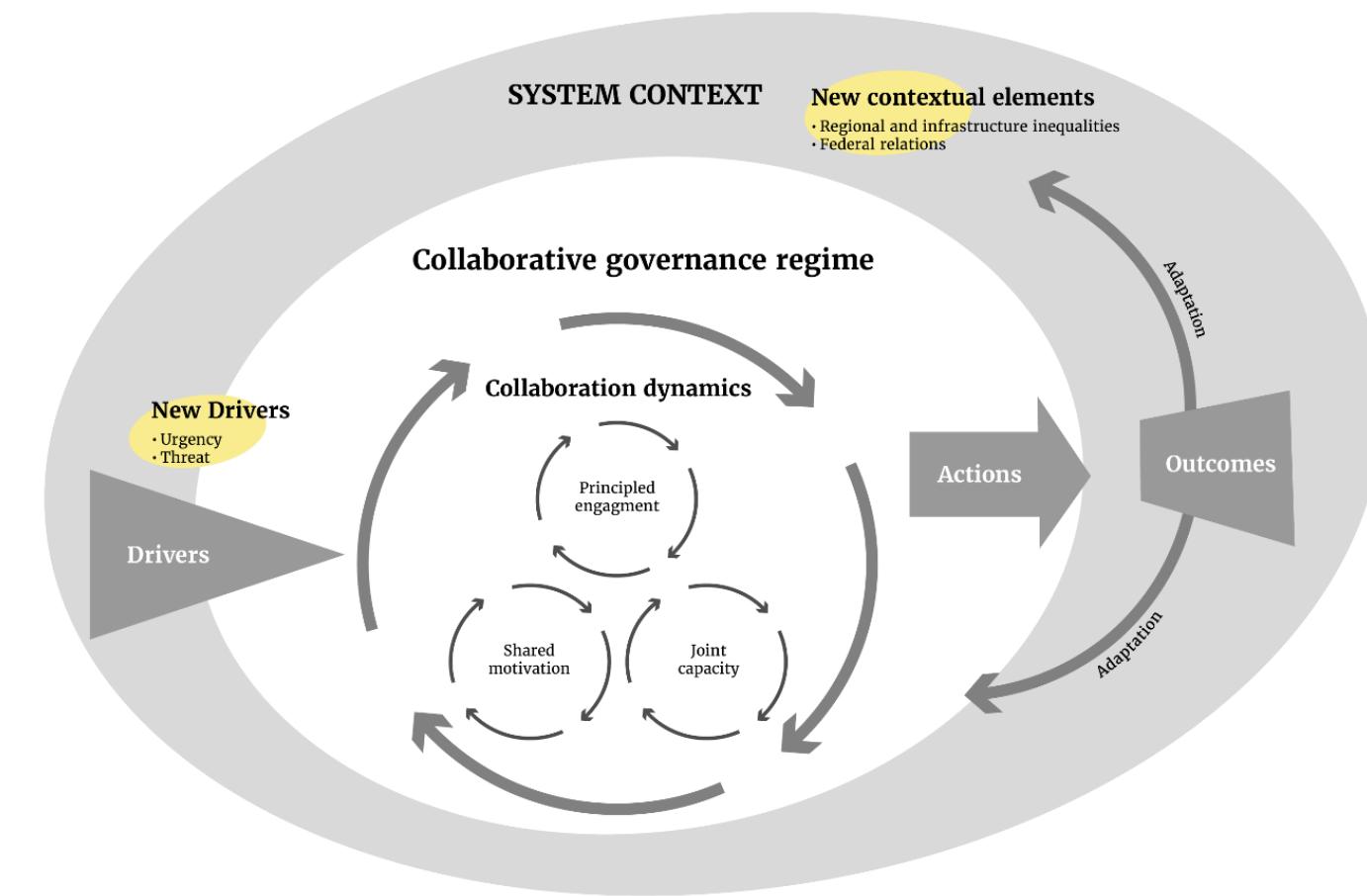
# RESULTADOS

## RESULTADOS

- **VALOR PÚBLICO** - **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.
- 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. 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.

# APRIMORAMENTO DO MODELO TEÓRICO

São propostos ao modelo Emerson et al., (2015): *drivers* adicionais: **urgência; ameaça**. Além dos seguintes **elementos contextuais aderentes à realidade brasileira: desigualdades regionais e de infraestrutura; relações federativas**.



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

# APRIMORAMENTO DO MODELO TEÓRICO

**URGÊNCIA** - A própria noção de crise sustenta a pertinência de se considerar tal elemento – emergências exigem respostas urgentes e coordenadas para mitigar seus impactos . Para os entrevistados: **urgência criou um ambiente propício à colaboração.**

**AMEAÇA** - um outro elemento característico de uma crise. Antes de mais nada a emergência de saúde pública é uma ameaça extraordinária à sociedade (Puggi et al. 2024). Os entrevistados sinalizam que ESPIN foi o grande propulsor da colaboração. Entrevistados consideram que diante da ameaça: todo mundo precisava colaborar. “

# APRIMORAMENTO DO MODELO TEÓRICO

**DESIGUALDADES REGIONAIS E DE INFRAESTRUTURA** - a experiência pandêmica ampliou a visibilidade das **desigualdades regionais e de infraestrutura** existentes no Brasil. Variação condicionada à dinâmica própria da doença, a **fatores estruturais, político-institucionais dos países**. A pandemia mostrou que **não estavam todos no mesmo barco**. Atingiu estrato sociais mais vulneráveis.

**RELAÇÕES FEDERATIVAS** – a experiência brasileira apresentou 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. 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.

# ESTRATÉGIAS PARA FORTALECENDO A CAPACIDADE

- **POLÍTICAS PÚBLICAS – DESENVOLVIMENTO DE RESPOSTA E PRODUTIVO DO PAÍS** – evidências e a literatura demonstram **extrema dificuldade do Estado Brasileiro em termos acesso** a uma série de insumos de saúde e segurança necessários para superação do quadro pandêmico. Estado deve buscar **autonomia tecnológica e produtiva**.
- Pandemia não somente **expôs fragilidades estruturais do sistema de saúde** (público e privado) como também de outros **segmentos que compõem o Complexo Econômico Industrial e Inovação em Saúde**.
- **POLÍTICAS PÚBLICAS – INTEGRAÇÃO - COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL** é 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. **Crises sanitárias**

# ESTRATÉGIAS PARA FORTALECENDO A CAPACIDADE DE RESPOSTA

- **INOVAÇÃO.** demonstrou a importância do **fomento e da implementação da inovação** no âmbito da Administração Pública. Exemplo – ETEC – instrumento inovador – é possível inovar com segurança jurídica. Crise foi um potencializador da inovação.
- **LIDERANÇA** - importância de desenvolvimento de lideranças que fomentem à colaboração, que atuem para além das fronteiras organizacionais. Em contextos de problemas tão complexos há a necessidade de líderes que construam alianças, parcerias e estimulem à inovação.
- **AUTONOMIA BUROCRÁTICA** – essencial em termos de relação com a política – em não ser capturada por parte de interesses políticos alicerçados em objetivos pessoais ou de grupos políticos. Destaca 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). Sua **autonomia e capacidade técnica** foram **elementos essenciais** para **lidar com os desafios** apresentados no contexto

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

- A tese contribui enquanto marco teórico ao trazer um **modelo voltado à Governança Colaborativa em emergências de saúde pública no âmbito de um país em desenvolvimento.**
- 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.
- O **aprimoramento da capacidade de resposta** em emergências de saúde pública passa, necessariamente, por uma **análise de elementos contextuais** distintos influenciam a colaboração. A experiência reforça que o aspecto político afeta de forma considerável o processo de inovação e de transferência de tecnologia de forma ampla (Fonseca et al., 2021).

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

- As **relações federativas** no contexto de países democráticos **moldam a capacidade de resposta** da Administração Pública em **situações de crises** como a de **emergências de saúde pública**. Uma vez que tais situações demandam uma atuação presente e intensa a nível de coordenação governamental.
- O enfrentamento à pandemia demonstrou a **importância da solidez democrática** e da **necessidade de uma coordenação federativa de fato**.
  - Propõe-se **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 é **condição necessária** para **redução de desigualdades regionais e de infraestrutura brasileira**.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

- A tese **reforça a centralidade e a importância do Estado Brasileiro, das instituições brasileiras e do SUS** no enfrentamento das emergências de saúde pública. **Estado através das suas instituições** como um grande propulsor de respostas relacionadas à **promoção e prevenção à saúde da população**.

A tese demonstra 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**.

Assim, a **colaboração e parceria** são a **linha comum** que percorre todos os aspectos relacionados à **preparação para emergências**. O caminho a ser trilhado não obstante as turbulências e incertezas características dos tempos atuais.

# OBRIGADO!

Plínio dos Santos Souza

[plinio.santos@fiocruz.br](mailto:plinio.santos@fiocruz.br)

[Lattes iD](http://lattes.cnpq.br/3450554294049143)  <http://lattes.cnpq.br/3450554294049143>

[Orcid iD](https://orcid.org/0000-0003-1555-149X)  <https://orcid.org/0000-0003-1555-149X>

Universidade Federal de Viçosa  
Departamento de Administração e Contabilidade  
Programa de Pós-Graduação em Administração

Campus Universitário, s/nº - Centro  
CEP 36570-900 - Viçosa-MG - Brasil  
[www.ppgadm.ufv.br](http://www.ppgadm.ufv.br)

