

Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

**Fundação Oswaldo Cruz**



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

Daniel Godoy de Jesus Miranda

**As interações da Fiocruz com o Poder Legislativo na consolidação da agenda do CEIS  
para a COVID-19**

Rio de Janeiro

2021

Daniel Godoy de Jesus Miranda

**As interações da Fiocruz com o Poder Legislativo na consolidação da agenda do CEIS  
para a COVID-19**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde.

Orientador: Prof. Dr. Carlos A. Graboís Gadelha

Coorientadora: Profa. Dra. Maria Fabiana Damásio

Rio de Janeiro

2021

## Fiocruz's interactions with the Legislative to consolidate the CEIS' agenda for COVID-19

Catálogo na fonte  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde  
Biblioteca de Saúde Pública

M672i Miranda, Daniel Godoy de Jesus.  
As interações da Fiocruz com o Poder Legislativo na consolidação da agenda do CEIS para a COVID-19 / Daniel Godoy de Jesus Miranda. -- 2021.

87 f. : il. ; tab.

Orientador: Carlos A. Grabois Gadelha.

Coorientadora: Maria Fabiana Damásio.

Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2021.

1. Complexo Econômico-Industrial da Saúde. 2. Institutos Governamentais de Pesquisa. 3. Relação Institucional. 4. Poder Legislativo. 5. Entrevistas como Assunto. 6. Política Pública. 7. COVID-19. I. Título.

CDD – 23.ed. – 362.10981

Daniel Godoy de Jesus Miranda

**As interações da Fiocruz com o Poder Legislativo na consolidação da agenda do CEIS  
para a COVID-19**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde.

Aprovada em 29 de novembro de 2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Swedenberger do Nascimento Barbosa  
Fundação Oswaldo Cruz – Gerência Regional de Brasília

Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado  
Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca

Profa. Dra. Maria Fabiana Damásio (Coorientadora)  
Fundação Oswaldo Cruz – Gerência Regional de Brasília

Prof. Dr. Carlos Augusto Graboys Gadelha (Orientador)  
Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca

Rio de Janeiro

2021

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Carlos e Rosani, e meu irmão, Felipe, pelo apoio, incentivo e mostrar ao longo de toda a vida que a educação é o caminho.

A minha esposa e companheira, Camila, pela compreensão ao longo desse tempo. Agradeço muito os incentivos, sem eles teria sido difícil manter a disciplina necessária. O seu acolhimento nos momentos de incerteza também foi essencial para chegar até aqui. E vamos colocando tijolos nessa bela construção.

Ao meu orientador Carlos Gadelha pelas provocações que nem sempre entendi de pronto, e pela visão de país que compartilha, além dos conhecimentos que nortearam esse trabalho.

A minha coorientadora Fabiana Damásio que agradeço pelas diversas horas de discussão, pela confiança, disponibilidade e generosidade com que me acompanhou e conduziu por todo o processo.

Aos colegas do curso por dividir conhecimentos, angústias e risadas, que nem sempre foram de desespero.

Aos parlamentares e profissionais da Fiocruz que participaram das entrevistas, disponibilizando seu precioso tempo para as reflexões deste pesquisador.

Ao Diretor Geral de Bio-Manguinhos, Maurício Zuma, pela autorização para cursar o mestrado, e, ainda assim, depositando confiança no meu trabalho.

Aos colegas de Bio-Manguinhos, a equipe que trabalha comigo diariamente, a Cris Frensch pelo incansável incentivo em me matricular no mestrado, a Flaviana, ao Leandro Safatle, e a todo mundo que de alguma forma contribuiu para esse trabalho.

## RESUMO

A pesquisa trata da relação da Fiocruz com o Congresso Nacional tendo como agenda política o Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS). O objetivo geral é analisar a interface da agenda de desenvolvimento do CEIS com o Poder Legislativo, para tanto, buscou-se explorar as estruturas e processos de relacionamento da Fiocruz com o Congresso Nacional, sistematizar e analisar o papel da Fiocruz e do Poder Legislativo no desenvolvimento do CEIS a partir da resposta à pandemia de covid-19, e propor subsídios para a melhoria da atuação da Fiocruz com o Poder Legislativo no âmbito do CEIS. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave do Congresso e da Fiocruz de forma a verificar como se dá o diálogo institucional, bem como análise documental para avaliar a influência do Poder Legislativo Federal no CEIS ao longo do período de estudo e os marcos legais estruturantes de sua conformação. O trabalho parte da visão Schumpeteriana sobre inovação, passa pelo Sistema Nacional de Inovação em Saúde para se ater ao CEIS como objeto de estudo e o papel do Legislativo na formulação das políticas públicas que o sustentam. A partir dos resultados identificados foi possível ter uma primeira aproximação de como se dá o relacionamento Fiocruz-Congresso Nacional, discutir o papel tanto da Fiocruz quanto do Congresso no fortalecimento do CEIS e estabelecer propostas concretas de melhoria desta relação de forma a potencializar a capacidade da Fiocruz de contribuir com as políticas públicas do setor.

Palavras-chave: Complexo Econômico-Industrial da Saúde; Fiocruz; relação institucional; Poder Legislativo.

## ABSTRACT

The research addresses Fiocruz's relation with the National Congress having as a political agenda the Health Economic-Industrial Complex (CEIS). The general objective is to analyze the agenda's interface of CEIS's development with the Legislative Power, to this end, it was sought to explore the structures and process of relationship between Fiocruz and the National Congress, systematize and analyze the role of Fiocruz and the Legislative Power to the progress of CEIS as of the response to the covid-19 pandemic, and propose subsidies to improve Fiocruz's performance with the Legislative Power regarding to the scope of CEIS. Interviews were made with main actors of the Congress and Fiocruz to verify how the institutional dialogue takes place, as well as documental analysis to measure the influence of the federal Legislative Power on CEIS throughout the pandemic and the structuring legal frameworks of its conformation. The research is based on the Schumpeterian vision about innovation, passing through the National System of Innovation in Health to stick to the CEIS as an object of study and the role of the Legislative in the creation of public policies that support it. From the results identified, it was possible to have a first approach of how Fiocruz-National Congress relationship takes place, to discuss the role Fiocruz and the Congress have in strengthening the CEIS and establish concrete proposals to improve this connection aiming to enhance Fiocruz's capacity to contribute to public policies in the sector.

Keywords: Health Economic-Industrial Complex; Fiocruz; Institutional Relations; Legislative power.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Percurso metodológico realizado para a pesquisa documental nos marcos legais estruturantes do CEIS.....	21
Figura 2 -	Percurso metodológico realizado para a pesquisa documental na legislação produzida no período da pandemia.....	22
Quadro 1 -	Número de entrevistados.....	23
Figura 3 -	Percurso metodológico realizado para a análise das entrevistas com os participantes.....	25
Figura 4 -	Interfaces do Sistema Nacional de Inovação em Saúde.....	32
Figura 5 -	Sistema Nacional de Inovação em Saúde: contexto político institucional e produtivo.....	34
Figura 6 -	Políticas públicas para o desenvolvimento do CEIS no Brasil e seus instrumentos.....	36
Figura 7 -	Legislação aprovada no período por proponente (nº de matérias e %)......	42
Figura 8 -	Matérias aprovadas com efeito sobre o CEIS?.....	42
Figura 9 -	Matérias aprovadas de efeito no CEIS, por proponente.....	44
Figura 10 -	Comissões Parlamentares mais afeitas ao CEIS.....	47
Quadro 2 -	Entrevistas – Desafios do CEIS.....	52
Quadro 3 -	Entrevistas – O papel da Fiocruz no fortalecimento do CEIS.....	52
Quadro 4 -	Entrevistas – Fragilidades e reflexões sobre a pandemia.....	53
Quadro 5 -	Entrevistas – Qual o papel do Poder Legislativo no desenvolvimento do CEIS.....	54
Quadro 6 -	Entrevistas – Importância da relação da Fiocruz com o Poder Legislativo.....	56
Quadro 7 -	Entrevistas – Oportunidades da Fiocruz junto ao Poder Legislativo.....	57
Quadro 8 -	Entrevistas – Riscos na relação com o Poder Legislativo.....	58
Quadro 9 -	Entrevistas – Como se dá o processo de relacionamento.....	60
Quadro 10 -	Entrevistas – Outros pontos importantes.....	61
Quadro 11 -	Entrevistas – Sugestões e oportunidades de melhoria.....	69



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEIS	Complexo Econômico-Industrial da Saúde
CF88	Constituição Federal de 1988
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
GEREB	Gerencial Regional de Brasília
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MECs	Medidas de Compensação na Área da Saúde
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
PDP	Parceria para o Desenvolvimento Produtivo
PIB	Produto interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNI	Programa Nacional de Imunizações
PNITS	Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde
SNIS	Sistema Nacional de Inovação em Saúde
SNI	Sistema Nacional de Inovação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2</b>	<b>OBJETIVOS E METODOLOGIA</b> .....	17
2.1	OBJETIVO GERAL .....	17
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	17
2.3	MÉTODO .....	17
2.3.1	Estrutura da pesquisa .....	18
2.3.2	Pesquisa bibliográfica e documental .....	19
2.3.3	Entrevistas .....	22
2.3.4	Quadro metodológico .....	26
<b>3</b>	<b>INOVAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E A RELAÇÃO COM O CONGRESSO NACIONAL</b> .....	27
3.1	INOVAÇÃO .....	27
3.2	SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO E O CEIS .....	29
3.2.1	Sistema Nacional de Inovação .....	30
3.2.2	O CEIS .....	32
3.2.3	O CEIS e as Políticas Públicas .....	35
3.3	O CONGRESSO NACIONAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	39
3.3.1	O Congresso Nacional e a produção legislativa para COVID19 .....	41
3.3.2	Processo e espaços legislativos .....	45
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA DE CAMPO</b> .....	49
4.1	O PAPEL DA FIOCRUZ E DO PODER LEGISLATIVO NO FORTALECIMENTO DO CEIS .....	49
4.2	RELACIONAMENTO DA FIOCRUZ COM O CONGRESSO NACIONAL .....	56
<b>5</b>	<b>PROPOSIÇÃO DE AGENDA LEGISLATIVA</b> .....	63
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	70
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	73
	<b>ANEXO A – Roteiro aplicado nas entrevistas</b> .....	78
	<b>ANEXO B – Fluxograma simplificado do processo legislativo de um projeto de lei ordinária</b> .....	81
	<b>ANEXO C – Legislação pertinente à pandemia gerada no período da pesquisa</b> .....	82

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se propõe a fazer uma reflexão sobre a relação da Fiocruz com o Poder Legislativo, em especial o Congresso Nacional, e a agenda de consolidação do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS). Quando necessário buscou-se como caso concreto as reflexões e exemplos oriundos do período da pandemia de SARS-Cov-2 (covid-19).

O Sistema Único de Saúde (SUS), embora tratado como grande ativo para o enfrentamento da crise sanitária, convive com a fragilidade da sua capacidade produtiva e tecnológica nacional, tanto para ofertar produtos essenciais ao país quanto para se articular de modo soberano com empresas e países, ou seja, está assentado em “pés de barro” seja para enfrentar a crise atual, como afirma Gadelha (2020b), seja para enfrentar os desafios que já eram impostos ao Sistema.

A promulgação da Constituição de 1988 (CF88) celebra a saúde como um direito social fundamental, inclusive, necessário para o exercício da própria cidadania e existência do sujeito enquanto cidadão. O SUS, universal, integral e equânime, é criado a partir da CF88 e o Estado passa a ter o dever de oferecer saúde aos seus cidadãos. Nessa tarefa não existe só o aspecto social de garantir um melhor padrão de bem-estar para a população, mas uma faceta econômica sobre o arranjo dos diversos atores de forma que a solução social promova o desenvolvimento econômico e seja articulada com outras demandas sociais como educação, geração de empregos, distribuição de renda, independência e nível de desenvolvimento tecnológico.

A questão que se põe ao Estado, portanto, é como articular os serviços de saúde, instituições de pesquisa, universidades, setor industrial e iniciativa privada, para que a população tenha acesso a um direito fundamental, a saúde, e que esse acesso gere um ambiente virtuoso de desenvolvimento para o país, garantindo, também, sustentação para outras políticas públicas. A construção desse arranjo deve ter participação decisiva dos poderes Executivo e Legislativo, que precisam de constante articulação em torno de uma agenda legislativa em que incentivos fiscais, linhas de financiamento, crédito, legislação tributária, regulação sanitária, propriedade intelectual e o Estado com seu poder de compra concorram para o estabelecimento de um ambiente jurídico-normativo que promova a sustentabilidade do SUS e o desenvolvimento científico-tecnológico.

Um ponto central dessa equação é como o Estado lida com a inovação e vincula os

diversos atores que participam do processo inovativo. Já se entende que o processo e o ambiente de geração e difusão da inovação pode se tornar uma vantagem competitiva das nações (COSTA, 2013, p. 40) e a capacidade inovativa do Estado ou de uma organização é proporcionalmente recompensada pelo sistema capitalista, já que, como assinala Gadelha (2002, p. 89), há uma determinação sistêmica “da concorrência sobre o ‘compromisso’ da empresa privada com a inovação e, portanto, com o desenvolvimento” ainda que o que essencialmente mova a empresa privada seja o lucro, e não a inovação.

O setor saúde é altamente inovativo, conduzido pela pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, e não só isso, tem grande representatividade econômica e, mais importante ainda, é essencial para o bem-estar da sociedade. Gadelha (2003, p. 523) é incisivo e didático ao afirmar que ao mesmo tempo é um espaço de acumulação de capital e de inovação, onde são geradas oportunidades de investimento, renda e emprego, sendo, assim, um *locus* essencial de desenvolvimento econômico. Portanto, requer uma forte presença do Estado e da sociedade para compensar as forças do mercado de geração de assimetrias e de desigualdade associadas à operação de estratégias empresariais.

O setor foi responsável, em 2017, por 9,2% do PIB nacional, somando R\$ 608 Bi, estando abaixo da média dos países da OCDE especialmente na parcela pública que atinge um terço do observado no “clube dos ricos” (IBGE, 2019). Ainda que seja subfinanciado, é dinâmico e responsável por uma fatia importante da economia e sensibiliza os mais diversos setores e atividades econômicas. Representa um amplo complexo de atividades relacionadas à pesquisa, desenvolvimento tecnológico, produção industrial e serviços de saúde, perfazendo um ambiente econômico dinâmico e objeto de estudo acadêmico, o Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS).

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), instituição estratégica de Estado que atua nos campos da saúde, ambiente, ciência e tecnologia, se estendendo ao desenvolvimento e produção de insumos para o SUS, não só foi essencial na formulação do conceito de CEIS, mas tem papel importante na sua consolidação. As finalidades estatutárias da Fundação são suficientes para demonstrar o vasto escopo de suas atribuições e as expectativas quanto à sua atuação (BRASIL, 2016). O impacto e suas atribuições vão da contribuição na formulação de políticas públicas na área, à produção de insumos estratégicos, passando pelo desenvolvimento de tecnologias, além da própria prestação do serviço de saúde direto ao cidadão. Essas dimensões demonstram seu

olhar sistêmico para o Sistema Único de Saúde, e sua capacidade de articular todas essas facetas assumindo seu caráter estratégico de Estado.

Como apontam Buss e Gadelha (2002), ela não só executa as políticas públicas que lhe cabe, mas também tem contribuído na sua formulação, além de ser um dos principais suportes técnico-científicos às ações de saúde do Ministério da Saúde.

Resta à Fundação a tarefa de definir como melhor se adequar a este duplo papel, que estratégias deve tomar para ter uma atuação eficiente e como se articular com os demais atores do CEIS e do Sistema Nacional de Inovação em Saúde (SNIS) de forma que o bem-estar de todo cidadão possa ser alcançado, conforme ela enuncia ser seu projeto de país (FIOCRUZ, 2018, p. 2).

Há muito a Fiocruz se debruça sobre o Complexo Econômico Industrial da Saúde de forma a discutir suas potencialidades e formas de fortalecê-lo considerando seus atores, suas interdependências, os aspectos econômicos, as necessidades regionais e os padrões de saúde da população. Uma visão integral de desenvolvimento econômico a partir da melhoria dos padrões de saúde da população é discutida e oferecida pela Fiocruz à sociedade e ao governo.

Em seu VIII Congresso Interno, ainda em 2018, a Fiocruz avaliou que a noção de saúde como um direito que fora conquistada com a CF88 está em crise. Afirma que retrocessos no campo da saúde colocavam em risco “não apenas a capacidade de o Estado garantir o acesso da população, mas também representam a impossibilidade de o Brasil se desenvolver tecnologicamente e fazer frente aos conglomerados internacionais, perpetuando assim a relação de dependência” (FIOCRUZ, 2018).

A Fiocruz indica em seu Congresso Interno de 2018 que não só o ambiente externo é perturbador, mas no mesmo documento ela identifica que a então crise política impunha uma nova realidade à instituição, com restrições econômicas, e

políticas de governo contrárias às teses defendidas pela Fiocruz, colocando em debate o papel de Estado exercido pela Fundação e a necessidade de garantia de autonomia, estabilidade e sustentabilidade institucional (FIOCRUZ, 2018, p. 16).

E continua, indicando que impactos já estavam sendo sentidos:

Os efeitos desta crise já se fazem sentir na instituição, incluindo significativas restrições orçamentárias, redução do quadro de pessoal em função de aposentadorias e retração de investimentos fundamentais para o futuro. Tal quadro torna a questão da sustentabilidade um ponto crítico de discussão (FIOCRUZ, 2018, p. 16).

A pandemia e os tempos que se seguiram não trouxeram alteração ao quadro indicado em 2018. Excluindo-se as iniciativas de enfrentamento à covid-19, para as quais tem havido liberação de recursos, as restrições orçamentárias para as demais iniciativas são as mesmas, porém com uma pressão por resposta maior, e talvez tenham sido até aumentadas, pois a EC 95/16 começa a mostrar seus efeitos.

Assim, diante desse cenário onde o ambiente político externo é desfavorável e a sustentabilidade institucional é essencial, a organização precisa manter uma constante reflexão sobre a situação do CEIS e como ela deve se posicionar no ambiente político-institucional de forma a contribuir com o atingimento de um melhor padrão de saúde e de desenvolvimento social da população, sendo flexível às alterações impostas pela realidade, como, por exemplo, a pandemia. Uma pergunta que se poderia fazer é, quais seriam as demais partes interessadas na articulação política para superar os desafios impostos?

A partir do quadro de fundo composto pelo SNIS e sua base produtiva – o CEIS – e os diversos atores que interagem em um mesmo contexto socioinstitucional, este trabalho focará esforços na Fiocruz e no Poder Legislativo, em especial no Congresso Nacional (CN), dado que é espaço de representação, formulação de políticas públicas, ator do jogo democrático e arena de disputa política.

Faz-se fundamental esse olhar para o Poder Legislativo, *locus* político por excelência que, depois da redemocratização e da Constituição de 1988, voltou a ser uma arena política importante no processo decisório que envolve as relações Executivo-Legislativo (SANTOS, 2014, p. 8). Essa ideia de retomada do papel do Legislativo na formulação de políticas públicas dá suporte a todo o trabalho e é essencial para o entendimento da importância do tema.

Assim, uma organização estratégica de Estado como a Fiocruz, com atribuições que transpassam planos de governo e que é responsável por articular um setor essencial ao bem-estar do cidadão deve ser capaz de acompanhar e coordenar seus objetivos junto aos atores legislativos, buscando alianças de forma a legitimar seu papel na construção de políticas públicas. Afinal, é imperioso lembrar que por excelência o Congresso Nacional é uma arena de debates e de representação da sociedade brasileira, em última análise, esse diálogo se dá com os representantes eleitos pela sociedade. Da mesma forma, é preciso saber que tais representantes são embarcados de interesses, muitas vezes contraditórios entre si e até mesmo conflitantes com o interesse público.

A partir das diretrizes estratégicas oriundas do Congresso Interno, nota-se a intenção da Fiocruz de se aproximar do Poder Legislativo a partir de um relacionamento estratégico e institucional. São duas diretrizes que deixam claras essa intenção.

Uma delas<sup>1</sup> indica a necessidade de buscar

construir estratégias de relacionamento constante com os diversos segmentos do Poder Legislativo, visando ao fortalecimento de projetos que tenham como objetivo a consolidação do SUS, incluindo o seu financiamento, e instigando a crítica aos projetos em tramitação contrários às políticas de proteção social, com dinâmica célere e transparente que permita a vivência integral deste processo pelo conjunto das unidades da Fiocruz (FIOCRUZ, 2018, p. 26).

Ou seja, a instituição reconhece o Poder Legislativo enquanto palco de disputa política acerca dos seus interesses, como o fortalecimento do SUS e das políticas de proteção social, por exemplo.

Em outro momento do mesmo documento a instituição declara o interesse, por meio de uma diretriz,<sup>2</sup> de

Construir um amplo arco de alianças com os diversos segmentos da sociedade em interface com a Fiocruz e que defendam um projeto de nação baseado na soberania nacional, na democracia da gestão e dos espaços públicos, na construção de um Estado de bem-estar social e no desenvolvimento com redução das desigualdades sociais, visando a maior estabilidade, proteção, sustentabilidade, fortalecimento e autonomia da instituição (FIOCRUZ, 2018, p. 22).

E indica, também, que o Poder Legislativo é um ator que deve compor tal arco de aliança.

O Congresso Interno, portanto, reforça a importância de a Fundação ser capaz de contribuir com as discussões em curso no CN, reafirmando-se também como uma atriz política e a sua posição enquanto instituição estratégica de Estado. Apesar de a Fiocruz identificar nas suas diretrizes estratégicas o interesse em ampliar sua atuação junto ao Legislativo, a estrutura dedicada a este monitoramento ainda é tímida. A relação dessas duas organizações essenciais para a democracia deve se dar de maneira institucional com o foco principal na melhoria e na contínua contribuição na formulação das políticas públicas que impactam os padrões de saúde da população.

A pandemia traz luz a essa relação, pois a resposta no âmbito legislativo deve ser tão rápida e precisa quanto no cuidado emergencial a ser dispensado nos hospitais por conta dela.

---

<sup>1</sup> Tese 2 – Diretriz 4.

<sup>2</sup> Tese 1 – Diretriz 4.

A definição de políticas públicas de caráter nacional é essencial para o adequado enfrentamento da crise sanitária e humanitária, ou de qualquer outro problema social.

A definição da agenda política, ou seja, a definição do conjunto de problemas que são percebidos pelos atores é uma das etapas iniciais da formulação da política pública. Nem todos esses problemas serão escrutinados e partirão para a próxima etapa, de discussão de soluções. Salienta-se, contudo, que para este trabalho será considerada dada a agenda política e o fortalecimento do Complexo Econômico Industrial da Saúde tendo como pano de fundo a pandemia de covid-19. Não será discutido como esses assuntos entraram em pauta e o que concorreu para isso.

O mesmo acontece com a atuação da Fiocruz ao longo da pandemia que foi muito mais ampla e destacada que o indicado aqui, uma vez que não é objeto deste trabalho refletir sobre a resposta da Fundação à crise sanitária. O nível de prontidão permitiu atuação significativa e protagonismo em diversas frentes, desde a prospecção de dados e consolidação da informação disponibilizando para a sociedade, ajudando tomadores de decisão e dando transparência à magnitude da crise até a resposta tecnológica fornecendo kits de diagnóstico, vacina e insumos estratégicos. Ao longo da pandemia a Fiocruz se impôs como um interlocutor seguro, atuando também de maneira local com o apoio ao combate no território de Manguinhos, onde está localizado seu *campus* principal, e construindo um hospital de 200 leitos de UTI de forma a auxiliar no próprio atendimento no município do Rio de Janeiro.

Sua capacidade de articulação dos diversos atores aliadas a uma robusta imagem pública permitiu grande apoio do setor privado para suas atividades ao longo da pandemia tendo obtido mais de R\$ 500 milhões de indivíduos e organizações. Além de uma intensa produção acadêmica que se seguiu ao rompimento da pandemia e que busca entender os impactos e consequências sanitárias, sociais e econômicas da pandemia.

Ou seja, será utilizado o período da pandemia de covid-19 como corte temporal e concreto. Neste período ficou clara a necessidade do país em reorganizar seu setor produtivo e de serviços de modo a dar conta dessa nova realidade social. Tal tarefa não seria simples se a base produtiva estivesse adequada à realidade anterior, porém, o caso brasileiro implica em uma base produtiva e tecnológica já frágil, que envolve a indústria farmacêutica, equipamentos e serviços de saúde altamente dependentes do mercado externo e de pouca capacidade inovativa.



A capacidade nacional de produção de fármacos e ingredientes farmacêuticos ativos (IFA) é um exemplo disso. No início da década de 1980 o país produzia 55% dos IFAs consumidos no país, hoje esse número é de 5% (SANTOS, 2021). O Programa de Autossuficiência Nacional em Imunobiológicos (PASNI) é um exemplo de marco da intervenção do Estado relacionado à produção industrial, pois a partir daí a produção de imunobiológicos se tornou

um segmento em que o Estado se tornou ao mesmo tempo o maior cliente e produtor. Os laboratórios oficiais passaram a reunir a competência nacional, tanto em termos industriais quanto de P&D em biotecnologia moderna e tradicional. Estruturou-se a maior capacidade de produção de vacinas da América Latina, representando, certamente, uma das maiores no âmbito dos países menos desenvolvidos (GADELHA; AZEVEDO, 2003, p. 705).

Nos últimos anos o Brasil perdeu dinamismo produtivo e industrial, não só na área da saúde, havendo uma clara regressão em sua estrutura industrial, e não conseguiu alterar substantivamente a desigualdade social, regional e territorial. Esses problemas se mostraram arrebatadores na pandemia atual (GADELHA, 2020b). Tal desarticulação do setor produtivo e industrial interfere em uma resposta rápida à questão sanitária que por sua vez poderia alimentar a retomada econômica.

A mudança de hábitos e uma nova lógica de proteção social imposta pela emergência sanitária refletiu em uma reorganização da oferta e demanda de diversos produtos e serviços. No Brasil, a pandemia deixou clara a dependência que o país tem por insumos e equipamentos importados, representada pelo déficit de US\$ 15 Bi em 2019 na balança comercial da saúde (GADELHA, 2020a, D'ANGELO, 2020).

A discussão política sobre o tema depois que a pandemia irrompeu no Brasil foi erroneamente dividida entre a dimensão social e a econômica. O conceito do CEIS reafirma sua importância, pois é capaz de articular uma resposta nas mais variadas dimensões afetadas pelo problema, unificando a visão e indicando que essas dimensões são interdependentes e indissociáveis.

Como Gadelha (2020b) aponta, “a pandemia atual do coronavírus revela de modo dramático e confirma a hipótese analítica e metodológica do CEIS de que as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento são inexoravelmente vinculadas, sendo, ao mesmo tempo, um erro e uma falta de visão a oposição perversa entre a economia e a saúde”.

Esta pesquisa foi estruturada a partir da própria experiência do autor, servidor da Fiocruz com trajetória em Bio-Manguinhos, atuante na camada estratégica do Instituto e muitas vezes

ponto de contato da unidade com o Congresso Nacional, além de observador da relação Fiocruz/Poder Legislativo. Assim, a vida profissional do servidor, os desafios que enfrenta, as observações e as oportunidades também justificam e contextualizam a realização desta pesquisa.

O trabalho está dividido em sete capítulos, além desta introdução que busca exibir algumas considerações contextuais iniciais ao tema e delinear o problema de pesquisa. Os objetivos, geral e específicos, são declarados no próximo capítulo, e toda a metodologia utilizada na pesquisa é exposta no Capítulo 3. Com isso o leitor já possui todo o contexto e os elementos estruturais do trabalho, assim, o Capítulo 4 agrega o ferramental teórico necessário à discussão e interpretação do problema e dos resultados alcançados. Salienta-se que parte significativa dos esforços desta pesquisa foram os levantamentos bibliográficos e documentais expostos nesse capítulo. Os Resultados e a Discussão vêm no capítulo seguinte, 5, e buscam dialogar com os objetivos específicos traçados. Nesse capítulo aparecerão os resultados das entrevistas e dos levantamentos expostos no capítulo anterior. O Capítulo 6 é um destaque a uma proposta de agenda para a Fiocruz alavancar sua atuação no Congresso Nacional. O Capítulo 7 apresenta as Considerações Finais, que trazem as conclusões tendo como referência o problema de pesquisa proposto, nesse capítulo também serão abordadas as limitações enfrentadas aqui.

## 2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

Este capítulo apresenta os objetivos da pesquisa, geral e específicos, além do método utilizado para atingi-los.

### 2.1. OBJETIVO GERAL

Analisar a interface da agenda para o desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde com o Poder Legislativo, a partir da experiência da Fiocruz no enfrentamento da pandemia de covid-19.

### 2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Explorar a estrutura e os processos de relacionamento do CEIS e da Fiocruz, em particular com o Congresso Nacional;
- Sistematizar e analisar o papel da Fiocruz e do Poder Legislativo no desenvolvimento do CEIS a partir da resposta à pandemia de covid-19;
- Propor subsídios para a melhoria da atuação da Fiocruz com o Poder Legislativo no âmbito do CEIS.

### 2.3. MÉTODO

Esta seção busca delinear e caracterizar a pesquisa, o caminho concreto percorrido, indicando as várias partes, métodos e técnicas aplicadas. Inicialmente será indicada a estrutura da pesquisa amarrando os objetivos específicos ao objetivo geral, após serão exploradas as metodologias utilizadas neste trabalho.

O estudo realizado foi de caráter qualitativo, pois como assinalam Prodanova e Freitas (2013, p. 24) “há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”.

O objeto da pesquisa ainda é pouco estudado, inclusive no âmbito da Fiocruz. Assim, este trabalho é de natureza exploratória com o objetivo de reunir dados, informações, padrões, ideias, hipóteses, ou ainda como define Gil (2002, p. 41) “tem o objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema”, permitindo “o aprimoramento de ideias”. Ou seja, procura-se

aqui uma abordagem inicial do tema de pesquisa. É importante o registro da originalidade da pesquisa, uma vez que nas buscas não foram identificados trabalhos, nem mesmo dentro dos muros da Fiocruz, que discutam sua relação com o Congresso Nacional. Foram encontrados trabalhos de pesquisadores da Fiocruz sobre o Poder Legislativo (p. ex. BAPTISTA; MACHADO; LIMA (2009)) ou sobre a produção legislativa em saúde (p. ex. BAPTISTA (2010)), mas nada que colocasse a Fiocruz e o Poder Legislativo no mesmo quadro de análise.

O trabalho lançou mão de alguns procedimentos para a obtenção dos dados, a saber, pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas com atores-chave. A relação das etapas metodológicas com os procedimentos e objetivos específicos é exposta na seção seguinte e, de forma gráfica na seção 2.3.4 Quadro Metodológico.

Esta pesquisa foi realizada em concordância com as exigências da Resolução nº 510, de 07 de abril 2016, do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e dos princípios estabelecidos na Resolução nº 466/12, que estabelece aspectos éticos da pesquisa envolvendo seres humanos. Considerando esse aspecto, foi solicitada aprovação deste trabalho ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP), após a qualificação do trabalho e antes da pesquisa em campo.

Os entrevistados foram informados sobre o propósito do trabalho, da ausência dos riscos, assim como do sigilo das informações a serem coletadas, respeitando a privacidade e os direitos individuais. Após os esclarecimentos iniciais os entrevistados concordaram com os termos registrando em áudio e vídeo quando possível.

Este trabalho se preocupou com uma avaliação do volume de matérias discutidas no Congresso, e se eram pertinentes ao Complexo, não houve uma preocupação e exploração pormenorizada desses marcos legais e nem de seus impactos propriamente ditos, assim, fica aberta essa possibilidade de uma pesquisa mais detalhada e qualitativa sobre tais marcos.

### 2.3.1. Estrutura da pesquisa

Aqui será esclarecida a estratégia utilizada para cada um dos objetivos específicos, correlacionando-os com suas etapas e os respectivos procedimentos metodológicos adotados para, ao final, buscar responder à pergunta de pesquisa sobre como é a relação da Fiocruz com o Poder Legislativo na consolidação da agenda do CEIS.

Para atingir o objetivo geral de analisar a interface da agenda para o desenvolvimento do CEIS com o Poder Legislativo a partir da experiência da Fiocruz no enfrentamento da pandemia de covid-19, três objetivos específicos foram selecionados como etapas parciais necessárias.

De forma a explorar a estrutura e os processos de relacionamento do CEIS e da Fiocruz, em particular, com o Congresso Nacional entendeu-se que seria necessário, inicialmente, uma descrição do CEIS e do Poder Legislativo, identificando estrutura, importância, dinâmica, histórico e principais marcos legais. Para tanto, foi realizada uma avaliação das políticas públicas estruturantes do CEIS de 2003 até 2019, utilizando como apoio o trabalho de Silva, Andreoli e Barreto (2016) para o período até 2016. No caso do Congresso, foi necessário identificar os espaços legislativos cujas agendas possam contribuir para a consolidação do CEIS. Ao abordar a Fiocruz, foi dada especial atenção à atuação da Assessoria Parlamentar. Os referidos resultados são contemplados ainda no Referencial Teórico da pesquisa, visto que já são bastante explorados pela academia. Salienta-se que a caracterização dos atores foi importante para a discussão sobre o relacionamento deles, se suficiente, orientado e eficaz, por exemplo, e os aspectos estratégicos desse relacionamento.

Para a sistematização e análise do papel da Fiocruz e do Poder Legislativo no desenvolvimento do CEIS a partir da resposta à pandemia de covid-19 foi utilizada a produção bibliográfica existente sobre o CEIS, bem como do Poder Legislativo, indicando o papel de ambos na construção de políticas públicas que impactam o Complexo. Além dos marcos estruturantes no período de 2003 a 2019 abordados no parágrafo anterior, optou-se por analisar a produção legislativa no período da pandemia e em resposta a ela. Assim, tem-se elementos concretos a partir de sua própria atuação sobre para inferir sobre o seu papel.

Por fim, entende-se que a pesquisa deva fazer diferença no mundo real, dialogando com possíveis avanços, e se encerra apontando oportunidade de melhoria para a relação da Fiocruz com o Poder Legislativo no âmbito do CEIS.

### 2.3.2. Pesquisa Bibliográfica e Documental

Conforme planejamento exposto na seção anterior, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental para a obtenção de alguns dados necessários às reflexões ao longo da pesquisa e o desenvolvimento de todo o referencial teórico. Inicialmente buscou-se caminhar pela teoria

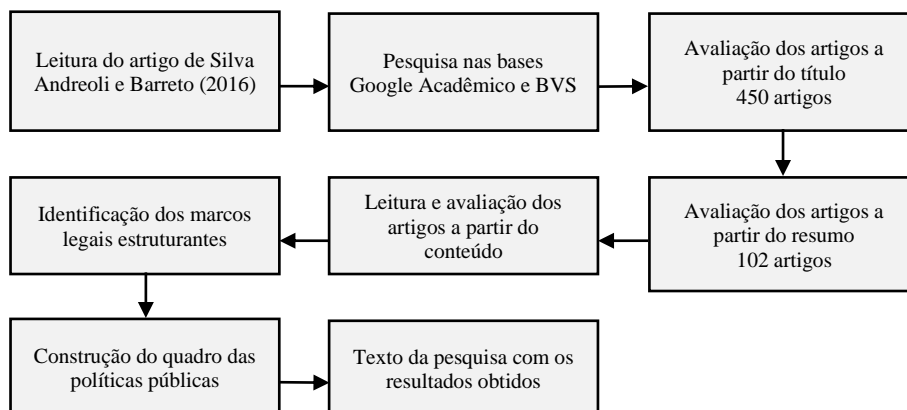
schumpeteriana sobre inovação, refletindo sobre sua importância para a economia e para as nações, considerando o sistema econômico capitalista. Ato contínuo discute-se essa importância no Brasil, a partir do Sistema Nacional de Inovação em Saúde e sua base produtiva, o CEIS.

Quando não for indicado o contrário no texto as fontes de buscas utilizadas foram a base Scielo e rede mundial de computadores. A bibliografia disponível sobre o CEIS auxiliou a avaliação sobre sua essencialidade na estrutura econômica nacional, bem como as políticas públicas que dão suporte a ele foram indicadas a partir dessa mesma estratégia metodológica.

Essas políticas que contribuíram para o seu fortalecimento são discutidas na seção 3.2.3 O CEIS e as Políticas Públicas. Para tanto foi utilizado o trabalho de Silva, Andreoli e Barreto (2016) como ponto de partida, uma vez que elenca as principais políticas públicas que alicerçam, articulam e alavancam a atuação dos atores, bem como sua interrelação no CEIS. Os autores realizaram o estudo até 2016, assim, avaliou-se ser importante atualizá-lo até 2019. Esta atualização se deu a partir da mesma metodologia qualitativa, aliando o uso das “pesquisas bibliográficas e documental com o método descritivo” (SILVA, ANDREOLI e BARRETO, 2016, p. 12), realizada no estudo inicial. Os autores fizeram a pesquisa bibliográfica “nas bases de dados Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) e Google Acadêmico utilizando a palavra-chave ‘Complexo Industrial da Saúde’ no período de 2003 a 2016 e no idioma português” e “a partir das políticas públicas identificadas nas publicações, aprofundou-se a sua caracterização pela pesquisa bibliográfica e documental” (SILVA, ANDREOLI e BARRETO, 2016, p. 12).

Assim, foi feita a mesma busca nas mesmas bases, só que para o período de 2017 a 2019, e foram identificados 420 artigos na base Google Acadêmico e 30 artigos na BVS. A partir de uma avaliação do título e retirando duplicidades, foram reduzidos para 102 artigos. Para este universo foram lidos os resumos e quando pertinente ao tema realizou-se a leitura flutuante dos trabalhos para identificar, a partir do conteúdo, aquilo que importava para esta pesquisa. As políticas estruturantes para o Complexo que foram identificadas ao longo dos trabalhos foram incluídas no quadro reconstruído. A Figura 1 mostra o roteiro seguido.

Figura 1 – Percurso metodológico realizado para a pesquisa documental nos marcos legais estruturantes do CEIS



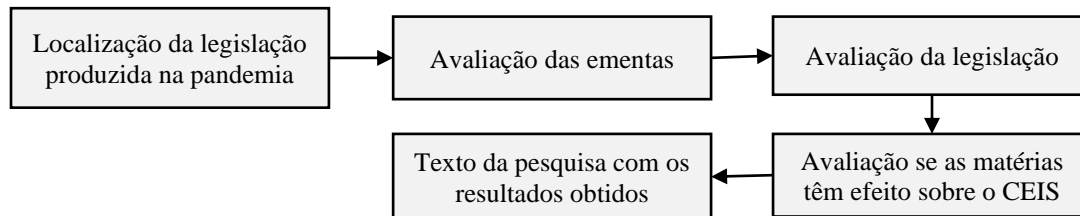
Fonte: Elaboração própria.

Muitos dos marcos legais elencados não são de iniciativa do Poder Legislativo, objeto deste trabalho, e tampouco passam por ele, como por exemplo o Decreto nº 9.283/2018, que regulamenta o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, mas conformam o arcabouço normativo de atuação do CEIS.

Foram realizadas pesquisas documentais e bibliográficas de forma a compreender a estrutura de funcionamento do Congresso Nacional, seu papel na formulação de políticas públicas, seus espaços, e como os deputados dão significados a eles. O papel da Fiocruz e do Poder Legislativo no CEIS foi entendido a partir da pesquisa em artigos disponíveis em bases públicas de conhecimento.

Porém, além da discussão atemporal, procurou-se gerar, no âmbito deste trabalho, insuamos que permitissem uma reflexão sobre a atuação do Congresso no contexto da pandemia e do CEIS. Assim, a seção 3.3.1 O Congresso Nacional e a produção legislativa para COVID19, também é parte dos resultados deste trabalho. Buscou-se avaliar a aderência das matérias legislativas aprovadas nesse período à agenda de desenvolvimento do CEIS (ver ANEXO C – Legislação pertinente à pandemia gerada no período da pesquisa). Utilizou-se como parâmetro aquelas matérias que têm o potencial, ainda que de forma conjuntural e efêmera ao longo da pandemia, de impactar o CEIS. Com isso, estruturou-se a visão dos marcos conjunturais que contribuíram para o seu fortalecimento. A Figura 2 mostra o percurso metodológico realizado.

Figura 2 – Percurso metodológico realizado para a pesquisa documental na legislação produzida no período da pandemia



Fonte: Elaboração própria.

Como fonte para o levantamento utilizou-se os sítios da Câmara e do Senado, que possuem toda a informação sobre as matérias legislativas existentes e em tramitação. Cada um dos sítios já possuía páginas dedicadas às matérias legislativas aprovadas e em tramitação pertinentes ao enfrentamento da pandemia. Foram avaliadas as ementas das matérias e, quando cabível, seus textos de forma a identificá-las, não se buscou avaliar se o efeito foi positivo, negativo, alto, médio, baixo ou quantificá-lo de alguma maneira, mas apenas se tal marco legal tinha o condão de alterar o ambiente ou a dinâmica dos próprios atores e de interação entre eles. Como critério de avaliação, buscou-se avaliar se as matérias legislativas estruturaram ou alteraram a dinâmica de interação das instituições, a regulação do setor, as políticas públicas ou a destinação de recursos orçamentários/financeiros e linhas de financiamento.

Assim, é produzido no âmbito deste trabalho um levantamento acerca dos marcos estruturantes e conjunturais de efeito sobre o CEIS e que tiveram contribuição do Congresso Nacional, fato este que é importante para entender o próprio Complexo, o Poder Legislativo e a relação entre eles.

Ainda como estratégia qualitativa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave de forma a contribuir com os objetivos específicos.

### 2.3.3. Entrevistas

Participaram do estudo atores-chave com atuação estratégica na Fiocruz e deputados federais relacionados com as questões da saúde a fim de possibilitar maior compreensão sobre como cada lado enxerga a relação. A tabela abaixo relaciona as entrevistas realizadas.



Quadro 1 – Número de entrevistados

<b>Qtidade</b>	<b>Categoria</b>	<b>Identificadores</b>
<b>02</b>	Nível estratégico da Fiocruz	(F1) e (F2)
<b>02</b>	Nível tático-operacional da Fiocruz	(AP1) e (AP2)
<b>04</b>	Deputados da comissão externa de enfrentamento à covid-19	(P1) a (P4)

Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar que a pandemia interferiu no cumprimento de todas as entrevistas previamente organizadas, vez que os atores-chave estão atuando diretamente no enfrentamento à covid, seja no âmbito do Congresso, seja na Fiocruz.

Cumpre destacar que o roteiro de perguntas, ANEXO A – Roteiro aplicado nas entrevistas, fora validado por pares antes de ser aplicado, profissionais com trajetórias que transitam pela gestão pública, pelo cenário político, além de possuírem experiência acadêmica. A referida etapa buscou aprofundar a discussão sobre a pertinência das perguntas para o atingimento dos objetivos, em função da especificidade dos participantes, assim como os papéis estratégicos assumidos por eles. Foram definidas perguntas comuns e específicas para cada tipo de entrevistado respeitando os diferentes lugares de fala mas ainda assim permitindo que ao longo da análise fossem agregados por semelhança. Essa estratégia buscou dar maior consistência aos instrumentos incorporados na pesquisa.

Do lado da Fiocruz, na camada estratégica foram ouvidos dois atores-chave com posição de liderança e papel de representação da Fiocruz. Ambos são diretamente ligados ao desenvolvimento tecnológico e produção de insumos estratégicos para o SUS. A privilegiada visão desses atores muito contribuiu para as reflexões sobre o Complexo, a Fiocruz e a interação destes com o Poder Legislativo.

Ainda no âmbito da Fiocruz, foram entrevistados os profissionais da Assessoria Parlamentar que atuam cotidianamente no Congresso Nacional como ponte de ligação entre a Fundação e o Poder Legislativo. Considerados como a camada tático-operacional, buscou-se coletar informações daqueles que operam cotidianamente na atribuição estatutária de articulação e materializam a presença mais frequente no Congresso. Embora não atuem na camada estratégica deste relacionamento são capazes de captar as subjetividades desta relação.

Do lado do Congresso Nacional, foram entrevistados parlamentares da área da saúde. Foi possível entrevistar 04 parlamentares atuantes na Comissão Externa de Enfrentamento à covid-19, criada na Câmara dos Deputados para acompanhar as ações de enfrentamento à pandemia, dois do Partido Progressista (PP), um do Partido Social Liberal (PSL) e um do Cidadania (CID). Três dos quatro entrevistados são profissionais da área da saúde enquanto o quarto é militar. Além disso, três também são líderes de frentes parlamentares da área da saúde.

É preciso fazer o registro que diversos outros parlamentares foram procurados, porém, inicialmente a estratégia de marcação de entrevistas era exclusivamente remota em virtude do quadro sanitário. As agendas eram incompatíveis justamente em função do envolvimento dos parlamentares neste tema. As entrevistas realizadas ocorreram presencialmente, no Congresso Nacional, nos respectivos gabinetes, com exceção de um que havia transferido seu gabinete para o seu apartamento funcional de forma a diminuir o risco de contágio pelo coronavírus. A marcação de entrevistas presenciais com os deputados se mostrou uma estratégia muito mais bem-sucedida do que remotas, fenômeno inverso foi observado com os participantes da Fio-cruz. Novas idas *in loco* para coletar novas entrevistas foram descartadas logo em seguida, visto o *lockdown* decretado em Brasília e a suspensão dos trabalhos presenciais no Congresso.

As entrevistas foram transcritas e aplicou-se a técnica de análise de conteúdo conforme sistematizada por Bardin (2011), ou seja, um conjunto de instrumentos metodológicos que podem ser aplicados aos mais variados discursos e permitem a inferência de conhecimentos relativos às suas condições de produção.

O método preconiza três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados – a inferência e a interpretação.

Na fase de pré-análise inicia-se a leitura flutuante e a escolha das categorias, que surgirão a partir das perguntas que nortearam a entrevista. Na segunda fase, de exploração do material, foca-se nas mensagens, escolhendo as unidades (palavras, frases, termos ou qualquer evidência no discurso) a serem destacadas, classificando e categorizando-as. A terceira e última fase, tratamento dos resultados, busca tornar os resultados brutos significativos e válidos.

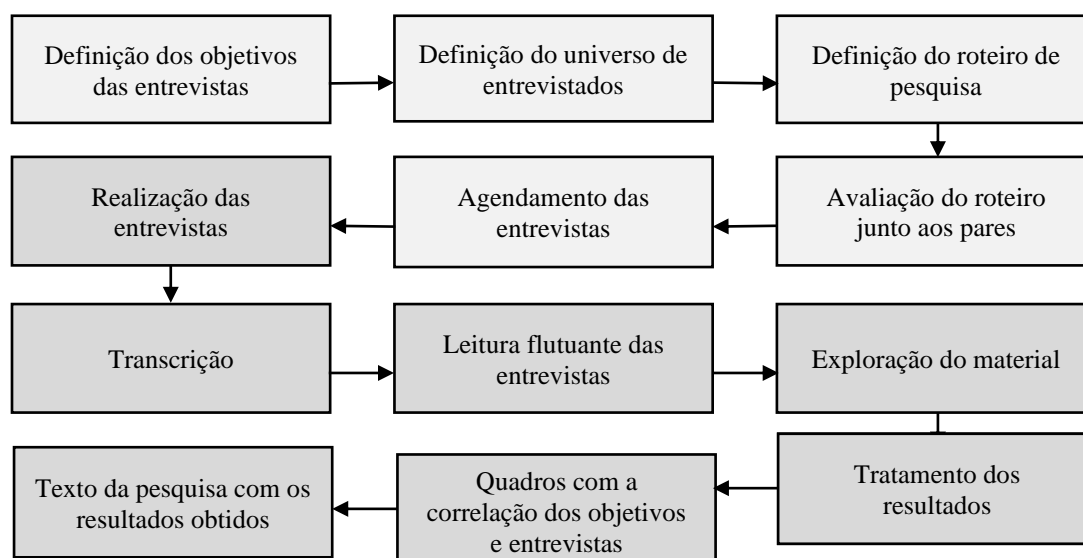
Foi tomado o cuidado de agregar apenas aqueles dados que poderiam ser consolidados, por exemplo, os sentidos e significados oriundos das entrevistas com os parlamentares tem um contexto diferente daqueles oriundos dos profissionais da Fio-cruz, ainda que a respeito do mesmo tema, buscou-se manter a riqueza dos resultados mantendo essa distinção. Então, estas

foram analisadas e serão exibidas no Capítulo 4 separadamente a partir do Parlamento, da dimensão estratégica da Fiocruz e da sua dimensão tática.

O roteiro aplicado nas entrevistas, ANEXO A – Roteiro aplicado nas entrevistas levou em conta os objetivos a serem alcançados induzindo as categorias de análise buscando assim harmonia entre o instrumento de aplicação, os objetivos e as categorias de análise.

A Figura 3 representa o percurso metodológico realizado em todo o processo de entrevistas.

Figura 3 – Percurso metodológico realizado para a análise das entrevistas com os participantes



Fonte: Elaboração própria.

Importante destacar que os resultados das entrevistas, bem como da análise documental, não representaram premissas do estudo, mas, sim, elementos adicionais que permitiram entender o problema proposto.

## 2.3.4 Quadro metodológico

Título	As interações da Fiocruz com o Poder Legislativo na consolidação da agenda do CEIS para a covid-19	
Problema de Pesquisa	Como é a relação da Fiocruz com o Poder Legislativo na consolidação da agenda do CEIS?	
Objetivo Geral	Objetivo Específico	Metodologia
Analisar a interface da agenda para o desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde com o Poder Legislativo, a partir da experiência da Fiocruz no enfrentamento da pandemia de covid19	1. Explorar a estrutura e os processos de relacionamento do CEIS e da Fiocruz, em particular, com o Congresso Nacional.	<p>Descritivo do CEIS, sua estrutura, conformação, histórico, conquistas e desafios do CEIS (<b>Pesquisa bibliográfica e documental</b>)</p> <p>Definição do quadro legal que subsidia e reforça o CEIS (<b>atualização do quadro legal do trabalho de Silva, Andreoli e Barreto (2016)</b>)</p> <p>Descritivo do Poder Legislativo, estrutura [comissões, frentes], processo legislativo, atuação de grupos de influência (<b>Pesquisa bibliográfica e documental</b>)</p> <p>Identificação dos espaços legislativos (comissões, frente parlamentar, por exemplo) cujas agendas contribuam para a consolidação do CEIS (<b>Pesquisa bibliográfica e documental</b>)</p> <p>Como é o processo de relacionamento. Se ele é suficiente, orientado, eficaz. Aspectos estratégicos desse relacionamento, riscos. (<b>Entrevistas</b>)</p>
	2. Sistematizar e analisar o papel da Fiocruz e do Poder Legislativo no desenvolvimento do CEIS a partir da resposta à pandemia de covid19.	<p>Identificação dos artigos que relatam a participação da Fiocruz no CEIS. Identificação dos artigos que relatam o papel do Poder Legislativo no CEIS (<b>Pesquisa bibliográfica e documental</b>)</p> <p>Identificação das matérias legislativas aprovadas em resposta à pandemia de covid-19 que contribuam para a agenda de desenvolvimento do CEIS. (<b>Pesquisa documental</b>)</p> <p>Qual é o papel do Poder Legislativo no desenvolvimento do CEIS, oportunidades, riscos, necessidade, viabilidade, fortalezas, fraquezas, estratégia (<b>entrevistas</b>)</p> <p>Qual é o papel da Fiocruz no fortalecimento do CEIS, a importância da relação com o PL, onde ela pode contribuir, de que forma (<b>entrevistas</b>)</p>
	3. Propor subsídios para a melhoria da atuação da Fiocruz com o Poder Legislativo no âmbito do CEIS.	<p>Identificação de oportunidades de melhoria da relação Fiocruz/PL a partir da coleta de dados realizada.</p> <p>Proposição de diretrizes para a atuação da Fiocruz a partir da coleta de dados realizada.</p>

Fonte: Elaboração própria.

### 3. INOVAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E A RELAÇÃO COM O CONGRESSO NACIONAL

#### 3.1. INOVAÇÃO

A inovação é um conceito-chave que deve permear as discussões pertinentes ao SUS e ao CEIS. Como será visto mais adiante, o sistema econômico capitalista é dependente da inovação e o CEIS, assim como o SUS, existe neste ambiente e sofre influência do grande capital, devendo buscar seu equilíbrio entre as oportunidades e os desafios que isso pode representar. Os atuais paradigmas da indústria e da sociedade pós-quarta revolução industrial, como por exemplo a indústria 4.0, reforçam a necessidade deste olhar para a inovação como ponto de partida para as discussões sobre as interações dos diversos atores do Complexo.

A teoria schumpeteriana foi a primeira a colocar a inovação no centro do desenvolvimento econômico. Schumpeter distingue a invenção da inovação, indica que a primeira “é uma ideia, esboço ou modelo para um novo ou melhorado artefato, produto, processo ou sistema”, enquanto a inovação “no sentido econômico somente é completa quando há uma transação comercial envolvendo uma invenção e assim gerando riqueza” (SCHUMPETER, 1988, *apud* SANTOS, FAZION e MEROE, 2011, p. 2). Ou seja, a inovação é aquela invenção que chega a produzir efeitos econômicos.

O conceito tem sido muito discutido pois compreende-se que é uma força motriz virtuosa para o desenvolvimento das organizações e das nações. A teoria de Schumpeter traz luz a essa importância e, inclusive, indica ser a natureza do capitalismo uma forma ou método de transformação econômica, que se estimula a cada novo mercado e nova forma de organização industrial, e vai mais além, “o problema usualmente estudado é o da maneira como o capitalismo administra a estrutura existente, ao passo que o problema crucial é saber como ele as cria e destrói” (SCHUMPETER, 1961, p. 111).

A questão central é que a inovação expande o potencial econômico da organização, que, por sua vez, permite o desenvolvimento de novos produtos e métodos que realimentarão o ciclo inovativo. A sociedade, por sua vez, é mais ou menos impactada a cada inovação, gerando o debate sobre a função social da inovação. A própria Constituição Federal já traz esse conceito implícito ao definir a proteção da propriedade intelectual dos inventos em seu art. 5º, inc. XXIX,

lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País (BRASIL, 1988).

Na área da saúde essa função é relevante, visto que muitas vezes se trata de ampliar as condições para um melhor padrão de saúde da população, além de a área ser altamente inovativa e do fato de que a

taxa de inovação tecnológica desde a segunda guerra mundial não foi acompanhada por uma taxa similar de abandono de tecnologias mais antigas, resultando num contínuo aumento do estoque de tecnologias em saúde disponíveis (SAÚDE, 2009, p. 24).

De acordo com a mesma publicação do Ministério da Saúde, mesmo as tecnologias obsoletas e inefetivas demoram muito tempo para que sejam efetivamente abandonadas (SAÚDE, 2009, p. 24).

Assim, o manejo da inovação pelas organizações e pelas nações é importante para o seu desenvolvimento dentro do sistema capitalista e para a garantia de qualidade de vida aos cidadãos. Tal necessidade pode ser vista pela publicação por parte da OCDE do *Manual de Oslo*, que busca ofertar “diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação” (OCDE, 2005, p. 12), que não só busca uniformizar conceitos mas, principalmente, diretrizes para a coleta e a interpretação de dados sobre inovação de maneira internacionalmente comparável.

O Manual utiliza uma definição bastante ampla:

Uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (OCDE, 2005, p. 55).

Assim, basicamente o requisito mínimo é que o produto, processo ou método seja novo localmente, ou seja, no âmbito da empresa.

Existe grande esforço em entender quais são os condicionantes do processo inovativo e em como classificar a inovação. O *Manual de Oslo* distingue a inovação em quatro tipos: inovação de produto, inovação de processo, inovação de marketing e inovação organizacional (OCDE, 2005, p. 22). De acordo com o Manual, a inovação de produto envolve mudança significativa nas potencialidades dos produtos e serviços enquanto a inovação de processo significa mudanças robustas nos métodos de produção e distribuição, não alterando o resultado. A inovação organizacional é a mudança na prática de negócios, organização do local de trabalho ou no relacionamento com o ambiente externo, já a inovação em marketing refere-se às

mudanças no *design*<sup>3</sup> do produto ou embalagem, na sua promoção ou métodos de estabelecimento dos preços dos bens ou serviços.

Já Freeman (1987 *apud* SANTOS, FAZION e MEROE, 2011) divide as inovações em quatro categorias: incremental, radical, mudanças no sistema tecnológico e mudança no paradigma tecno-econômico. A primeira categoria, incremental, refere-se às inovações de maior ou menor grau que ocorrem continuamente nos serviços e produtos, geralmente não são oriundas de grandes atividades de P&D mas “como resultado de invenções e melhorias sugeridas por engenheiros e outros profissionais envolvidos diretamente no processo de produção ou como resultados de iniciativas e propostas de usuários” (SANTOS; FAZION; MEROE, 2011, p. 5). Nesta categoria o produto/serviço continua seu ciclo de vida, porém “atualizado”. As inovações radicais são eventos descontínuos e disruptivos, “são o resultado de uma atividade de pesquisa e desenvolvimento deliberada realizada em empresas e/ou universidades e laboratórios” (SANTOS; FAZION; MEROE, 2011, p. 5). Leifer, O’Connor e Rice (2002, p. 18) definem inovação radical como um produto, processo ou serviço de desempenho sem precedentes ou características já conhecidas, mas que “promovam melhoras significativas de desempenho ou custo e transformem os mercados existentes ou criem novos mercados”.

### 3.2. SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO E O CEIS

Ainda que se possa definir o *locus* de onde a inovação ocorra, quase nunca é uma ação isolada, ao contrário, é fruto da articulação de diversas organizações, conhecimentos e outros recursos que concorrem para este fim (PEIXOTO, 2013, p. 30). Essas organizações e este ambiente criado a partir dessas relações “incentivam e restringem o processo de inovação de diversas maneiras através das leis, regulações, normas, regras e padrões” (PEIXOTO, 2013, p. 30). Ou seja, a partir dessa complexa teia de relações em diferentes contextos institucionais estrutura-se um sistema de organizações que buscam, a partir de diferentes aspectos, a inovação ou a melhora do ambiente inovativo.

---

<sup>3</sup> Entendido não só como estilo, moda ou *layout*, mas também como “concepção”, “desenho”, “delineamento” e “formulação”.

### 3.2.1 Sistema Nacional de Inovação

Albuquerque e Cassiolato (2000, p. 13) definem Sistema Nacional de Inovação (SNI) como “uma construção institucional, produto de uma ação planejada e consciente ou de um somatório de decisões não planejadas e desarticuladas que impulsiona o progresso tecnológico em economias capitalistas complexas”.

Já Peixoto (2013, p. 38) o define como um conjunto de instituições (dos setores público e privado) que, mutuamente ou isoladamente, atuam ou contribuem para a “introdução, o desenvolvimento e difusão de novas tecnologias e que proporciona o quadro analítico no qual os governos formam e implementam políticas para influenciar o processo de inovação”. E sendo assim “se refere a todos os fatores econômicos, sociais, políticos, organizacionais e institucionais que são importantes e que influenciam o desenvolvimento, difusão e uso das inovações” (PEIXOTO, 2013, p. 35). Por conseguinte, o sistema tecnológico é um subsistema do SNI. O autor vai além, “baseia-se na existência e põe especial ênfase no papel dos Estados-Nação, onde as fronteiras geográficas do sistema de inovação são fixas”, mas afirma que ainda assim o ambiente nacional é influenciado por fatores “externos” (PEIXOTO, 2013, p. 38). Frisa-se que os fatores culturais nacionais são importantes para criar um vínculo no Sistema, visto que os atores compartilham políticas, leis, mecanismos e regulações.

Destacam-se entre as instituições, atores e mecanismos que fazem parte do SNI, os institutos de pesquisa, o sistema educacional, as empresas e seus laboratórios de pesquisa e desenvolvimento, as agências governamentais, a estrutura do sistema financeiro, as leis de propriedade intelectual e as universidades (VILLELLA; MAGACHO, 2009, p. 4).

A complexidade do processo inovativo indica que o relacionamento entre esses atores é preponderante para a performance do sistema, mais do que a performance individual. São esses atores articulados que conformam um Sistema Nacional de Inovação, e este, por sua vez, deve favorecer a integração desses participantes. Assim, governo, academia e setor produtivo se complementam e interagem de forma a promover um ambiente propício para as relações que promovam processos inovativos.

Cada um tem seu papel no sistema. O Estado, cujo papel principal é o de formular políticas públicas de ciência e tecnologia de forma a induzir os demais atores, as universidades/institutos de pesquisa, aos quais cabe a criação e a disseminação do conhecimento e a realização de pesquisas, e as empresas, responsáveis pelo investimento na



transformação do conhecimento em produto (desenvolvimento). O mundo atual faz com que tais fronteiras também sejam misturadas, permitindo arranjos que aumentem o dinamismo e a capacidade inovativa das organizações, com universidades incubando empresas, empresas criando e disseminando conhecimento e pesquisas, por exemplo.

Villella e Magacho (2009, p. 5) indicam que cabe ao Estado

formular políticas públicas de fomento à inovação, promover a diminuição de incertezas e estimular os demais agentes que compõem o sistema a investir em inovação tecnológica. Ao criar instituições que regulamentam os setores produtivo e financeiro e promover o uso de políticas fiscal, monetária e cambial em prol da produção de inovação tecnológica, o Estado coordena e direciona o progresso tecnológico do país.

A análise dos sistemas de inovação pode ser feita de maneira setorial, pelas suas características tecnológicas ou espaciais. Albuquerque e Cassiolato (2000, p. 13) dizem que “é possível desagregar um sistema nacional de inovação em diferentes setores, pois as características científico-tecnológicas variam consideravelmente entre os setores”.

A partir dessa abordagem focalizada, Gadelha (2012, p. 15) pontua que o processo inovativo em saúde

corresponde a um diferenciado conjunto de arranjos institucionais que envolvem setores e cadeias produtivas, empresas, organizações de Ciência e Tecnologia (C&T), agências de regulação sanitária, de implementação de políticas industriais, científicas e tecnológicas, de políticas de saúde, de propriedade intelectual, entre muitas outras.

Assim, a partir dessa complexidade e importância, a saúde emerge como um campo “estratégico para se pensar os desdobramentos analíticos, políticos e operacionais do conceito de sistemas nacionais de inovação” (GADELHA, 2012, p. 15).

Pode-se pensar no Sistema Nacional de Inovação em Saúde como a interface entre o SNI e o Sistema de Saúde, que constitui um componente importante do sistema de bem-estar (GADELHA *et al.*, 2012). A Figura 4 representa a interface entre esses Sistemas.

Figura 4 – Interfaces do Sistema Nacional de Inovação em Saúde



Fonte: Gadelha, Quental e Fialho, 2003.

A partir deste arcabouço teórico formula-se o conceito do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) enquanto base produtiva do Sistema Nacional de Inovação em Saúde (GADELHA, 2003).

### 3.2.2 O CEIS

Já na década de 1980, Gadelha (2003, p. 522) aponta que a academia discutia a “constituição de um complexo médico-industrial, envolvendo a formação profissional, as indústrias e a prestação de serviços médicos, focalizando, particularmente, o processo de produção e de consumo de medicamentos”. Da década de 1980 até o início dos anos 2000, com o avanço no entendimento sobre o processo de mercantilização da saúde e sobre os setores produtivos que compõem o Complexo, foi possível intensificar as análises e discussões sobre essa estrutura econômica com trabalhos que buscaram tratar dos setores industriais e/ou do sistema de inovação voltado à saúde de acordo com uma perspectiva econômica.

O desenvolvimento do conceito de Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), como será utilizado neste trabalho, é oriundo do programa de pesquisa em torno do Sistema Nacional de Inovação em Saúde (SNIS) e privilegia a relação entre as inovações e a estrutura produtiva, captando a relação indissociável entre saúde e desenvolvimento, segundo uma perspectiva endógena que considera a saúde e o sistema de produção e de inovação relacionado como parte indissociável de um padrão de desenvolvimento (GADELHA, 2020), sendo parte destacada dos Sistemas Nacionais de Inovação (SNI) (GADELHA *et al.*, 2012, p. 256).

A partir desse prisma, os autores indicam que se pode “demarcar claramente um conjunto particular de setores econômicos, ou subsistemas, que estão inseridos num contexto produtivo bastante específico característico da área da saúde”.

O CEIS envolve subsistemas de base industrial (química, biotecnológica, mecânica,

eletrônica e de materiais) e de serviços, configurando-se três subsistemas de natureza distintas, mas interdependentes: (i) subsistema de base química e biotecnológica; (ii) subsistema de base mecânica, eletrônica e de materiais; e (iii) subsistema de serviços de saúde (GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012).

O primeiro subsistema, de base química e biotecnológica, é responsável pela produção de medicamentos, fármacos, vacinas, hemoderivados, soros e reagentes para diagnóstico. O nível de desenvolvimento deste subsistema pode inviabilizar programas de saúde e nele se dá a disputa acerca de “tecnologias estratégicas (como nanotecnologia, biotecnologia e química fina), o que pontua a existência de interesses além dos sanitários, sobretudo os decorrentes dos processos produtivos envolvidos”, ressaltando, “o papel do Estado como mediador dos interesses assimétricos envolvidos” (GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012, p. 25).

O segundo subsistema, de base mecânica, eletrônica e de materiais impacta o formato da prestação de serviços em saúde, dada a forte associação de seus produtos às práticas médicas. É um subsistema heterogêneo, “abrangendo desde a produção de equipamentos com alta sofisticação tecnológica, como por exemplo o ‘diagnóstico por imagens’, até instrumentos cotidianos”. Os segmentos mais complexos também são fortemente assentados em tecnologias estratégicas como por exemplo a microeletrônica, mecânica de precisão, química fina e novos materiais. A heterogeneidade do setor “torna-o mais competitivo que o setor farmacêutico, permitindo que empresas menores de países em desenvolvimento ocupem posições de destaque” (GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012, p. 26).

O terceiro subsistema, de serviços, é o “de maior peso econômico do CEIS”, e mobiliza “parcela significativa de renda e emprego nacionais, inclusive do setor terciário especializado”. É ele que dá “o caráter sistêmico do CEIS, dada sua função de consumidor e demandante, muitas vezes influenciando a produção de equipamentos médico-hospitalares, produtos farmacêuticos, imunoderivados, soros e demais insumos” (GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012, p. 27). Os mesmos autores apontam que “os serviços de saúde têm se organizado de forma cada vez mais semelhante a uma indústria, em bases empresariais de grande escala, cujo principal fator de dinamismo, competitividade e autonomia consiste na capacidade de inovação”.

Gadelha, Costa e Maldonado (2012, p. 253) afirmam que o CEIS é uma das áreas de maior intensidade inovativa nos novos paradigmas tecnológicos, que possui uma base produtiva

de bens e serviços relevante, respondendo por parcela significativa do PIB e associa as dimensões econômica e social, capaz de guiar o processo de desenvolvimento nacional, junto com a dimensão ambiental. A Figura 5 demonstra o contexto sociopolítico-institucional do Sistema Nacional de Inovação em Saúde que envolve a estrutura produtiva e o próprio CEIS.

Figura 5 – Sistema Nacional de Inovação em Saúde: contexto político institucional e produtivo



Fonte: Gadelha e Maldonado (2007).

1. Incorpora relações de poder, estrutura decisória e a formulação e implementação de políticas implícitas e explícitas.
2. Desde instituições formais de C&T e de educação, agências de fomento, órgãos de financiamento, entre outras, até de normas de conduta institucionalizadas na sociedade.

Fonte: Gadelha *et al.*, 2012.

O Estado é o principal indutor do Sistema Nacional de Inovação e portanto, do ambiente onde opera o CEIS, é “ator-chave na orientação dos esforços de inovação e de investimento”, (GADELHA e BRAGA, 2016, p. 4). As políticas de saúde, de acordo com os autores, “têm papel decisivo na orientação do ritmo e definição das trajetórias tecnológicas a serem seguidas”. Portanto é um vetor determinante na dinâmica nacional da saúde, e sendo assim é possível que “a lógica econômica pode ser ajustada ou ao menos tensionada pela lógica social” (GADELHA e BRAGA, 2016, p. 4).

O papel do Estado é regular e promover os Sistemas

mediante suas ações, explícitas ou implícitas, de promoção e de regulação que, na área da saúde, adquirem uma abrangência dificilmente encontrada em outro grupo ou cadeia produtiva, mediante a compra de bens e serviços, os repasses de recursos para os prestadores de serviços, os investimentos na indústria e na rede assistencial e um conjunto amplo de atividades regulatórias que delimitam as estratégias dos agentes econômicos (GADELHA, 2003, p. 525).

Assim, a função de formulação de políticas públicas se sobressai como instrumento de articulação dos diversos atores institucionais. E são os atores políticos constituídos por organizações do Poder Executivo e do Poder Legislativo que têm essa atribuição. Assim sendo,

as políticas estratégicas nacionais de CT&I, a política industrial, econômica, tributária, propriedade intelectual, entre outras que impactam o CEIS e o SNIS são estabelecidas por meio desses grupos políticos e como produto dessas articulações institucionais.

### 3.2.3 O CEIS e as Políticas Públicas

As políticas públicas para o desenvolvimento do CEIS são naturalmente transversais e

estão relacionadas às dimensões econômica e social, muitas vezes em uma perspectiva indissociável. O caráter dual destas políticas públicas demonstra a necessidade precípua de articulação dos principais atores do processo de forma a garantir o desenvolvimento nacional associado ao bem-estar social (SILVA, ANDREOLI; BARRETO, 2016, p. 15).

Este trabalho procurou identificar as principais políticas públicas federais para o desenvolvimento do CEIS implantadas no Brasil de 2003 até 2016. Os autores mostraram que a criação do arranjo institucional do Complexo enquanto agenda política e alvo das políticas públicas se deu devido a “uma ação transversal do Estado brasileiro”, envolvendo Poder Executivo Federal com a formulação e implementação de políticas públicas que só perseveraram devido à ação do Legislativo em criar um “ambiente favorável para concretude das estratégias nacionais para o desenvolvimento do CEIS” (SILVA; ANDREOLI; BARRETO, 2016, p. 16). O presente trabalho procurou atualizar os achados destes autores até 2019.

A Figura 6 condensa esses achados e procurou-se, também, incluir no trecho original do quadro (2004 a 2016) aquilo que este autor achou importante e de relevância para o CEIS. Notadamente a Portaria nº 2.690/2009/GM/MS, que institui a Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde e a criação da Comissão Nacional de Incorporação Tecnológica (CONITEC) em 2009. O programa de fomento da FINEP Inova Saúde com o objetivo de apoiar atividades de PD&I em projetos de instituições públicas e privadas que atuam no âmbito do CEIS também foi incluído. Por último, ainda neste período, a Lei Federal nº 13.243/2016 que institui o Novo Marco Legal de CT&I e dispõe de estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação.

A Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde (PNITS), instituída em 2017, cria e regulamenta importantes instrumentos estratégicos fazendo uso do poder de compra do Estado, como as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), as Encomendas Tecnológicas (ETECs) e as Medidas de Compensação na Área da Saúde (MECs), mas, ainda assim, não dá a segurança jurídica necessária. Cumpre destacar que a política de PDPs não fora

criada pela PNITS, mas alterada, com novos dispositivos e obrigações aos parceiros públicos e privados.

Figura 6 – Políticas públicas para o desenvolvimento do CEIS no Brasil e seus instrumentos

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Políticas para o desenvolvimento do CEIS	Leis e Decretos	Lei da Inovação (1)															
		Lei do Bem (2)															
		Lei de Biossegurança (3)															
		GECIS (4)															
		Margem de preferência (5)															
																	Lei 13.801/2019 (6)
	Industrial	PITCE															
		Profarma I															
		PDP															
		Profarma II															
		Plano Brasil Maior (PBM)															
		Profarma III															
		Inova Saúde - FINEP (7)															
		Plano Brasil Mais Produtivo (B+P)															BNDEx Finem (8)
	C, T e I	PNCTIS															
		Plano de Ação															
Estratégia Nac. de C, T e I																	
Novo Marco Legal de CTI (9)															Regulam. do Marco Legal de CTI (10)		
Saúde	Programa Mais Saúde																
	Prog. Nac. de Fomento à Prod. Pública e Inov. no CIS (11)																
	Prog. Nac. p/ Qualif., Prod e Inov em Equip e Mat. De Uso em Saúde no CIS (12)																
	Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde (PNGTS) e criação CONITEC (13)																
	ADP (14)																
	PDP																
Procis (15)																	
															PNITS (16)		
														15a CNS		16a CNS	

Fonte: Adaptado de Silva, Andreoli e Barreto (2016).<sup>4</sup>

Ainda que estruturante para os laboratórios públicos e privados e apesar de contar com um efeito positivo no CEIS, a política das PDPs tem se mostrado hesitante em avançar na sua consolidação e garantir segurança jurídica aos laboratórios. As ETECs não têm sido aproveitadas como alavanca para o desenvolvimento tecnológico, um dos poucos exemplos do uso é a contratação do escalonamento industrial da vacina de covid-19 pela Fiocruz junto ao

<sup>4</sup> (1) Lei nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004

(2) Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005

(3) Lei nº 11.105 de 24 de março de 2005

(4) <https://antigo.saude.gov.br/ciencia-e-tecnologia-e-complexo-industrial/complexo-industrial/grupo-executivo-do-complexo-industrial-da-saude-gecis>

(5) Decreto nº 7.713 de 3 de abril de 2012

(6) Lei 13.801 de 9 de janeiro de 2019 - Apoio a projetos de produção e fornecimento de vacinas, medicamentos e outros insumos e serviços para a saúde, nos termos das competências da Fiocruz

(7) <http://finep.gov.br/afinep/85-apoio-e-financiamento/programas-e-linhas/sobre-programas-e-linhas/inoва-saude>

(8) <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-producao-farmacos>

(9) Lei nº 13.243 de 11 de janeiro de 2016

(10) Decreto nº 9.283 de 7 de fevereiro de 2018

(11) Portaria nº 374/GM/MS de 28 de fevereiro de 2008

(12) Portaria nº 375/GM/MS de 28 de fevereiro de 2008

(13) Portaria nº 2.690/2009

(14) Alianças para o Desenvolvimento Produtivo

(15) Portaria nº 506 de 2012

(16) Decreto nº 9.245 de 20 de dezembro de 2017

laboratório AstraZeneca para o combate ao novo coronavirus.<sup>5</sup> As MECs ainda não regulamentadas são um instrumento ainda menos utilizado e teriam o condão de “aproveitar o processo licitatório não apenas como forma de aquisição de bens e serviços, mas como oportunidade de estimular o desenvolvimento produtivo e tecnológico nacional naquelas compras onde o país é mais vulnerável e mais dependente” (TEIXEIRA, 2020, p. 176).

A desarticulação do setor industrial neste período pode ser verificada pela ausência de um plano nacional que pudesse agregar e dar sentido ao desenvolvimento comercial, industrial e tecnológico do país. O Plano Brasil Mais Produtivo (B+P) trata-se de “uma tentativa de preservar uma agenda de política industrial no país, ainda que condicionada ao cenário de fortes restrições fiscais e um difuso, mas intenso, questionamento político sobre o papel do Estado na promoção de políticas de desenvolvimento industrial”(CEPAL; IPEA, 2018, p. 56). “A concepção do B+P buscou priorizar ações de política industrial de melhoria no chão de fábrica” (CEPAL; IPEA, 2018, p. 61), assim, o “B+P não tinha como objetivo elevar a taxa de investimento sobre o PIB, ou elevar a produtividade média do trabalho no Brasil” mas causar diferença na linha de produção que atuou (CEPAL; IPEA, 2018, p. 56). Em 2017 o programa é expandido e abarca empresas da área da saúde, mas ainda assim com foco em pequenas e médias empresas.

A Lei Federal nº 13.801/2019, que permite à Fiocruz exportar seu excedente de produção de medicamentos, imunobiológicos, reativos para diagnóstico e outros insumos e serviços para a saúde utilizando sua fundação de apoio é destaque do período. Ela decorre de uma articulação da Fiocruz junto ao Congresso Nacional em que seu peso político fora testado e que garantiu regime de urgência e celeridade na tramitação da proposta legislativa (FIOCRUZ, 2019). Essa legislação garantiu a exportação, por Bio-Manguinhos, de vacinas nos anos seguintes, possibilitando não só a manutenção das ações de solidariedade internacional como o reinvestimento no parque industrial das receitas auferidas.

Os autores do trabalho original concluem, no contexto de 2016, que:

Verifica-se a continuidade de programas e estratégias construídos no âmbito dessas políticas, os quais têm se aprimorado nos últimos anos. Entretanto faz-se necessário ainda a integração efetiva entre os diferentes órgãos do executivo e o legislativo de forma a consolidar a saúde na agenda de desenvolvimento nacional (SILVA, ANDREOLI; BARRETO, p. 16).

---

<sup>5</sup> <https://portal.fiocruz.br/documento/contrato-de-encomenda-tecnologica-entre-fiocruz-e-astrazeneca>

Após a atualização com as políticas públicas mais recentes, percebe-se que a expectativa de integração citada pelos autores não foi atendida integralmente, e embora tenha havido, de fato, continuidade de programas e estratégias, não foi alcançada a estruturação esperada e garantia de segurança jurídica.

Como exemplo, a Associação Brasileira das Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades (ABIFINA) em 2020 apontou como pleitos ao Secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde, o cumprimento dos compromissos das PDPs vigentes e a revisão do marco regulatório da política (ABIFINA, 2020).

A Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), em 2019, por ocasião da suspensão de alguns contratos de medicamentos disponibilizados pelo SUS por meio de PDPs também se mostrou preocupada com a necessidade de fortalecimento dessa política e do CEIS, por consequência.

(...) os colegiados responsáveis pela aprovação e acompanhamento das parcerias vêm sendo fragilizados e as compras de medicamentos envolvidos nestas parcerias estão sendo feitas fora do estabelecido nos contratos em vigor (ABRASCO, 2019).

E aponta a diversidade de interesses, inclusive contraditórios, que permeiam a política das PDPs e que acabam transbordando para todo o Complexo,

desde o início desta política, interesses contrários à produção e ao desenvolvimento tecnológico no país vêm procurando limitar, ou mesmo destruir, essa política que alia a produção local à garantia do acesso universal (ABRASCO, 2019).

Ou seja, o período mais recente não foi pródigo no desenvolvimento de políticas estruturantes para o Complexo. Pode-se pensar que a instabilidade política e a convergência de forças não eram favoráveis a esses interesses, como exemplo, o GECIS desde o início de 2018 não tem nenhuma reunião (SAÚDE, 2021)<sup>6</sup> mesmo sendo um grupo essencial para a articulação transversal dos ministérios em prol do Complexo.

### 3.3. O CONGRESSO NACIONAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A academia se debruça bastante sobre a capacidade do Executivo, especialmente da Presidência da República, de impor sua agenda ao Legislativo, porém também é sabido que o Presidente precisa do Congresso para governar, já que é o produto da atividade legislativa que

---

<sup>6</sup> <https://antigo.saude.gov.br/ciencia-e-tecnologia-e-complexo-industrial/complexo-industrial/grupo-executivo-do-complexo-industrial-da-saude-gecis>



baliza as políticas públicas e as ações do Estado. O Congresso é partícipe da formulação das políticas nacionais e/ou setoriais, no nível mais estratégico.

A capacidade do Executivo de impor sua agenda ao Legislativo decorre de instrumentos definidos na Constituição de 1988, especialmente, “o poder de decreto (medidas provisórias), a iniciativa exclusiva em áreas estratégicas (orçamentária, financeira, administração pública, entre outras) e o pedido de urgência” (SANTOS, 2014, p. 11). Esse poder de agenda da Presidência da República não necessariamente é observado pelos demais ministérios e órgãos da administração. Torrens (2013, p. 194) afirma que “o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados”.

A Constituição da República determina a atribuição e organização dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Silva (2010, p. 138) indica que a expressão Poder Legislativo

na teoria de divisão de poderes, exprime duas ideias necessariamente interdependentes: (a) *poder legislativo* no sentido de *função legislativa*, como está no art. 44 da Constituição de 1988, e (b) *Poder Legislativo* no sentido de órgão ou órgãos que exercem a função legislativa, e é o sentido que está no art. 2º da Constituição de 1988 quando declara que são Poderes da União o *Legislativo*, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

Assim, Silva (2010, p. 138) aponta que o “Poder Legislativo é, pois, o órgão coletivo (ou conjunto de órgãos coletivos) composto de membros eleitos pelo povo destinado a exercer a função de legislar e outras que a doutrina costuma destacar”, sendo as fundamentais “a de representação, a de legislação, a de legitimação da ação governamental, a de controle, a de juízo político e a constituinte”.

Torrens (2013, p. 194) vai além e aponta que o Legislativo cumpre uma função política “de caixa de ressonância das aspirações populares, espaço de debate público e garantia de vigência da democracia”.

No que tange às suas competências de legislar, e em especial sobre o aparato legal do CEIS, podemos destacar a CF/88, art. 48, que indica, no inciso IV, ser tarefa do CN dispor sobre matérias de competência da União sobre “planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento”, além de competência de outros temas que afetam o sistema econômico e de prioridades nacionais, por exemplo o sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas (inc. I), os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento anual (inc. II).

Figueiredo e Limongi (1999) apontam que a CF88 trouxe uma série de medidas que buscavam fortalecer o Congresso, diminuído com o período militar. Porém,

a CF88 manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 41).

Os mesmos autores indicam a dubiedade deste cenário. “O Legislativo no Brasil é, por vezes, rotulado de fraco por não participar decisivamente da elaboração das leis”, apenas corroborando as iniciativas do Executivo, e “por vezes, a visão se inverte completamente e o Legislativo passa a ser visto como um obstáculo intransponível”, chegando a ser responsabilizado por matérias que nem chegam a ser formuladas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004, p. 49).

Em tese, o *locus* que detém a responsabilidade primordial de produzir leis que traduzam as linhas gerais da atuação governamental é o Poder Legislativo. Dessa função participa o Poder Executivo, pois a este é também atribuída a iniciativa de determinados projetos de lei, além de ter a prerrogativa de sanção ou veto aos projetos de lei apresentados pelo Legislativo (TORRENS, 2013). Ainda assim, na prática, diversos estudos mostram uma certa preponderância das matérias de iniciativa do Executivo e uma capacidade deste em apropriar a agenda do Legislativo.

Assumpção e Santos (2021, p. 132) indicam que é o Estado a instância central e inescapável que

(a) formula leis e políticas para lidar com as dimensões da crise; (b) arrecada impostos e planejará os gastos públicos para lidar com elas, emitirá moeda, se necessário; (c) altera leis e restringe direitos civis, políticos e econômicos para implementar a obrigatoriedade do isolamento físico; (d) altera leis, formula e implementa políticas para organizar e financiar políticas de saúde pública para conter o alastramento de mortes pela Covid-19; (e) altera leis, formula e implementa políticas para assegurar algum grau de direito à subsistência em economias profundamente afetadas pelo isolamento social que paralisa diversas atividades produtivas e de mercado; e (f) exercita o monopólio da violência legítima para obrigar a cooperação social em torno de todas as políticas agora mencionadas. Ou, em pior cenário, é o Estado que inviabiliza as ações de (a) a (f).

### 3.3.1 O Congresso Nacional e a produção legislativa para COVID19

A pandemia exigiu rapidez de resposta de todos os setores. No caso específico do Congresso Nacional a produção legislativa foi intensa. Em consulta realizada em 13/02/2021, 1.759 propostas legislativas relacionadas ao assunto, das mais diversas formas, haviam sido feitas na

Câmara dos Deputados<sup>7</sup> e outras 576 no Senado Federal<sup>8</sup> ao longo do período de pesquisa.<sup>9</sup> Ou seja, existe um número ainda maior de matérias tramitando no Congresso que não dizem respeito à pandemia. Ainda que as propostas sejam muitas, apenas 64 percorreram todo o processo legislativo e foram promulgadas, enquanto outras 10 aguardam promulgação (no momento da busca e consolidação dos números).

Para que se tenha uma base de comparação, o trabalho de Bem e colaboradores (2018) analisa a produção legislativa na saúde no período de 2011 a 2016 e constata uma média de 386 projetos de lei apresentados por ano. Ou seja, houve um incremento representativo no volume de projetos apresentados ao longo do período da pandemia. E não só isso, a tramitação dos projetos foi priorizada de forma a privilegiar aqueles que davam resposta à emergência sanitária e as comissões não funcionaram em 2020 por conta da suspensão da maior parte das atividades presenciais, desenvolvendo uma “ligação direta” com o Plenário, que funcionou virtualmente ao longo da pandemia (OLIVEIRA, 2019).

Gershon e colaboradores (2021, p. 85) apontam a prioridade que o Poder Legislativo deu aos temas relacionados à pandemia:

É importante notar que a maior parte das matérias que hoje tramita nas duas casas legislativas foi apresentada por deputadas(os), senadoras(es) e governo durante o período da pandemia, o que é um indicador inicial de que, de fato, o Congresso tem dado prioridade à análise de matérias ligadas à crise sanitária.

Interessante notar, como já foi abordado de maneira genérica, a prevalência das proposições do Executivo, das 64 leis, 34 foram propostas pelo Executivo (ou 53%), e 30 propostas por deputados(as) ou senadores(as), conforme Figura 7. A agenda fora dada pelo Executivo, ainda que o Legislativo tenha atuado decisivamente em diversos momentos, como no caso do auxílio emergencial, por exemplo. Essas 30 proposições são dispersas em 27 deputados e senadores, conforme ANEXO C – Legislação pertinente à pandemia gerada no período da pesquisa.

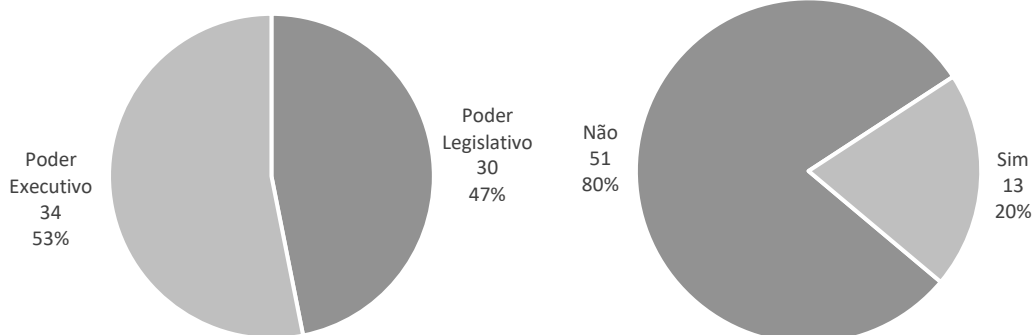
---

<sup>7</sup> Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/procorona/index.html>.

<sup>8</sup> Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materia/covid-19>.

<sup>9</sup> Início de março de 2020 até a data da consulta em 13/02/2021.

Figura 7 – Legislação aprovada no período pc  
proponente (nº de matérias e %)      Figura 8 – Matérias aprovadas com efeito sobre o CEIS?



Fonte: Elaboração própria.

Fonte: Elaboração própria.

Do conjunto de proposições aprovadas (64) podemos dizer que 13 (20%) têm efeito sobre o CEIS ou se relacionam com algum aspecto dele, conforme Figura 8.

Essas matérias respondem a aspectos conjunturais e pouco estruturantes, atacam questões pontuais que envolvem a pandemia, como a assistência financeira e a suspensão de metas a prestadores de serviço de saúde,<sup>10</sup> e questões de assistência orçamentária a ministérios, estados e municípios (especialmente quando o recurso envolve CT&I,<sup>11</sup> pesquisa e prestação de serviço de saúde<sup>12</sup> foi considerado).

A liberação do uso de telemedicina, a proibição da exportação de respiradores, equipamentos de proteção individual e monitores multiparâmetro e a definição de 72 horas para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorizar o uso no Brasil de produtos de

<sup>10</sup> PL nº 805/2020, PL nº 1.006/2020, PL nº 3.058/2020 convertidos em Lei nº 13.992/2020, Lei nº 13.995/2020 e Lei nº 14.061/2020, respectivamente.

<sup>11</sup> MP nº 962/2020 convertida em Lei Federal nº 14.054/2020, que destina crédito extraordinário aos ministérios das Relações Exteriores; da Ciência, Tecnologia, Inovações; e Comunicações para ações relacionadas à pandemia causada pelo novo coronavírus. – Financiamento de 25 projetos voltados ao desenvolvimento de soluções inovadoras ou de baixo custo para respiradores mecânicos (ventilação forçada), à ampliação da capacidade produtiva e de processamento e desenvolvimento de melhorias nos testes moleculares e rápidos para a detecção do SARS-CoV-2 e outros vírus respiratórios, em Bio-Manguinhos/Fiocruz; à ampliação da capacidade de processamento de amostras na rede pública, com a implantação de sete Unidades de Apoio à Rede de Vigilância Epidemiológica; e a até cinquenta projetos de empresas, inclusive “startups”, para o desenvolvimento de soluções inovadoras ou de baixo custo para “kits” de diagnósticos.

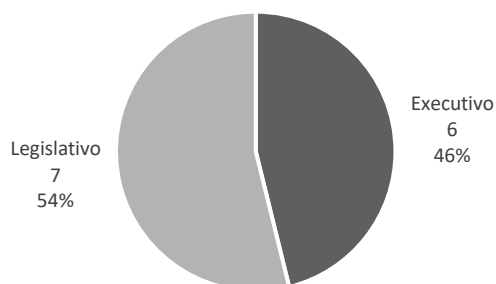
<sup>12</sup> MP nº 969/2020 convertida na Lei Federal nº 14.056/2020, que destina crédito extraordinário para o combate à pandemia de covid-19 via fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios, sendo a aplicação no custeio de medidas de preparação e enfrentamento da pandemia, abrangendo ações de vigilância em saúde, organização e funcionamento da assistência à saúde nas redes de atenção básica ou especializada, entre outras ações e serviços públicos de saúde.

combate ao coronavírus validados por autoridades estrangeiras<sup>13</sup> foram consideradas como matérias com efeito sobre o CEIS.

Destaca-se a discussão de estratégias para a produção de vacinas, incluindo o apoio com a destinação de recursos (Lei nº 14.107/2020) para a encomenda tecnológica, produção e transferência de tecnologia, por Bio-Manguinhos/Fiocruz, da vacina contra a covid-19, desenvolvida pela Universidade de Oxford e pela farmacêutica AstraZeneca.

Ainda que o Poder Legislativo tenha uma participação cada vez mais importante e significativa, não se pode descartar o poder de agenda que o Poder Executivo possui. Das 13 leis classificadas como de efeito sobre o CEIS, 6 (ou 46%) são de iniciativa do Poder Executivo, e 7 (54%) de iniciativa do Legislativo, como pode ser visto na Figura 9.

Figura 9 – Matérias aprovadas de efeito no CEIS, por proponente



Fonte: Elaboração própria.

Os 6 projetos de iniciativa do Executivo são todos de natureza orçamentária para financiamento de ações de combate à pandemia, seja para ações de vigilância em saúde, organização e funcionamento da rede de atenção básica ou especializada, desenvolvimento tecnológico, custeio de bolsas, ampliação de conectividade à internet de unidades de atenção primária e produção de insumos estratégicos para o SUS.

É importante fazer o registro de outro aspecto que fugirá de maior desdobramento nesta pesquisa pois está fora do período de análise, que é a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia, criada no âmbito do Senado Federal, que teve por objetivo:

"apurar, no prazo de 90 dias, as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados; e as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, se valendo para isso de

<sup>13</sup> PL nº 696/2020, PL nº 668/2020, PL nº 864/2020 convertidos em Lei nº 13.989/2020, Lei nº 13.993/2020, Lei nº 14.006/2020, respectivamente.

recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais, no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela Pandemia do Coronavírus "SARS-CoV-2", limitado apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à Pandemia da Covid-19, e excluindo as matérias de competência constitucional atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios"<sup>14</sup>

Ao longo dos 6 meses que ficou instalada, a CPI debateu assuntos como a produção das vacinas, os acordos com os parceiros tecnológicos, o início da vacinação, com produtores e pesquisadores sendo arguidos, a falta de respiradores e oxigênio no Amazonas, a responsabilidade da indicação de determinados cuidados farmacêuticos ineficazes para o tratamento da COVID-19, a atuação da agência regulatória, entre outros assuntos. Todos eles dialogam com a base produtiva em saúde, o CEIS, confirmando a importância da sua agenda de fortalecimento, pois suas facetas e aspectos estão presentes mesmo quando o quadro de debate e análise não é o Complexo enquanto setor econômico.

O Poder Legislativo é, pois, palco das disputas políticas. Os caminhos a serem traçados no dia a dia da República passam pelo Congresso e são por ele influenciados. Assim, o processo e os espaços legislativos devem ser conhecidos pelos grupos que têm por interesse influenciar e contribuir para a formulação de políticas públicas.

### 3.3.2 Processo e Espaços Legislativos

O termo “espaço legislativo” é utilizado ao longo deste trabalho como referência aos ambientes, fóruns de discussão e deliberação do Congresso Nacional onde o processo legislativo ocorre. Foi dada especial atenção àqueles que são ou podem ser permeáveis à participação da sociedade de modo que contribuam com a formulação das políticas públicas que tramitam no Congresso.

Pode-se pensar no processo legislativo a partir de duas abordagens, uma jurídica e outra de cunho mais sociológico. A primeira “trata-se do conjunto coordenado de disposições que regem o procedimento a ser seguido pelo órgão competente na produção das leis e atos normativos que derivam imediatamente da Constituição”. Já a visão sociológica, mais abrangente, como o “conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercerem sua tarefa” (URBANO, 2014, p. 129). Ou seja, na segunda visão o processo legislativo não se

---

<sup>14</sup> Ofício nº 001 /2021 – CPIPANDEMIA de 27 de abril de 2021, disponível em <https://www6g.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8958250&>. Consultado em 19/12/2021

trata apenas da elaboração da norma, mas se inicia na percepção de sua necessidade e vai até o impacto desta norma na realidade.

Este trabalho transita nessas duas abordagens, pois será dada tanta atenção ao “conjunto de atos realizados pelos órgãos do Poder Legislativo, de acordo com regras previamente fixadas, para elaborar normas jurídicas (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias e outros tipos normativos dispostos no art. 59 da Constituição Federal)” (BRASIL, 2021) quanto aos processos de influência e disputa que existem dentro das casas legislativas, olhando, também, para o impacto deste ato na sociedade, em especial no CEIS.

Não importa muito como se entenda o conceito de processo legislativo para concluir que não é um processo trivial de ser compreendido, o que acaba se constituindo em uma barreira para o entendimento do cidadão comum. O ANEXO B – Fluxograma simplificado do processo legislativo de um projeto de lei ordinária busca representar graficamente os passos do processo legislativo de um projeto de lei ordinário, que é drasticamente alterado se for uma Medida Provisória ou Proposta de Emenda à Constituição.

Os trabalhos de elaboração de leis se desenvolvem nas duas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, e têm duas fases distintas: a das comissões e a do Plenário (PACHECO, 2013).

O processo legislativo, em nível federal, perpassa as duas casas legislativas, aquela que propõe, analisa, aprecia e aprova o projeto (Casa Iniciadora) precisa remetê-lo à outra Casa, chamada de Revisora, devendo lá também passar pelo mesmo rito, análise, apreciação e aprovação. Sendo o projeto aprovado pela Casa Revisora segue para promulgação ou veto. Caso tenha havido alguma alteração, o projeto deve retornar para a Casa Iniciadora para apreciação das modificações propostas (PACHECO, 2013).

Dentro de cada uma das casas, os projetos de lei transitam antes pelas comissões para serem avaliados e aperfeiçoados, que constitui a fase das comissões, antes de serem apreciados pelo Plenário. No entanto, “a Constituição de 1988 adotou um mecanismo inovador, introduziu a possibilidade de uma variante dentro desse modelo mais tradicional: deu poder de decisão às comissões para, em relação a algumas matérias, aprovar ou rejeitar, autonomamente, os projetos de lei apresentados, dispensando a realização da segunda fase, ou seja, sua apreciação pelo Plenário” (PACHECO, 2013, p. 20).

As Comissões são órgãos/espços, permanentes ou temporários, compostos por um pequeno número de parlamentares, com funções legislativas e fiscalizadoras. É na comissão que se discute a conveniência de uma proposta, onde ela é aperfeiçoada, e onde a sociedade, muitas vezes, é chamada para debater.

Torrens (2013, p. 202) lembra do papel desempenhado pelas Comissões “nas discussões das matérias, que possibilitam participação de setores externos ao Congresso, e o papel dos partidos e seus líderes como negociadores do conteúdo das políticas”, desenhando um quadro que mostra a “atuação relevante do Parlamento, desde a produção até a implementação de uma agenda de políticas públicas no Brasil”.

Esse é um dos ambientes permeáveis no Congresso Nacional, inclusive ao longo da pandemia a Fiocruz se mostrou presente nas discussões, contribuindo para os debates e formulações e expondo suas iniciativas de combate à pandemia. Elas são formadas por subgrupo de deputados e senadores, podendo ser mistas dependendo do tema e objetivo. Assim, como não envolve muitos participantes, é mais fácil o debate e a discussão em grupo, assim como a participação externa.

Pode-se elencar as Comissões mais aderentes aos temas deste trabalho, a Fiocruz e o CEIS:

Figura 10 – Comissões Parlamentares mais afeitas ao CEIS

Câmara dos Deputados	Senado Federal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissão de Seguridade Social e Família - possui uma subcomissão especial de desenvolvimento do CEIS que vem sendo reinstalada desde 2011</li> <li>• Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática</li> <li>• Comissão Externa de Enfrentamento à Covid19</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissão de Assuntos Sociais</li> <li>• Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo da pandemia, no âmbito da Câmara dos Deputados, foi criada a Comissão Externa de Enfrentamento à covid-19 com o objetivo de “acompanhar ações preventivas da vigilância sanitária e possíveis consequências para o Brasil quanto ao enfrentamento da pandemia causada pelo Coronavírus” (DEPUTADOS, 2020) e que teve na Fiocruz um apoio técnico, como declarado por todos os parlamentares entrevistados neste trabalho.



Os parlamentares também se organizam em Frentes Parlamentares temáticas, que são “associações de parlamentares de vários partidos para debater sobre determinado tema de interesse da sociedade” (DEPUTADOS, 2021). Em consulta ao site da Câmara dos Deputados no momento de construção deste trabalho, foram identificadas 338 frentes parlamentares instaladas, que vão desde a que representa a Aprovação do Marco Regulatório dos Jogos no Brasil até pela luta contra a tuberculose, passando pela defesa do setor envolvido na produção de alho, do café, da saúde, do Programa Nacional de Imunizações e diversos outros temas que possam aglutinar interesses dentro do parlamento. Cascione e colaboradores (2019) acreditam que o grande número de frentes parlamentares temáticas parece decorrer do fato de que as exigências para registro são poucas, pois é necessário o apoio de apenas um terço do Congresso e não há monitoramento ou supervisão de sua atuação.

Assim, a própria existência de uma Frente Parlamentar de determinado tema não implica que tenha uma bancada daquele tamanho. Cascione e colaboradores (2019, p. 3) apontam que “o número de assinaturas para registro não reflete o tamanho das bancadas temáticas. Parlamentares assinam a lista de membros mesmo que não tenham ligação com o tema específico ou a área de atuação do grupo nem pretendam ter, porque entendem que podem precisar desse mesmo apoio quando decidirem liderar a criação de frente de seu interesse”. Esses mesmos autores indicam que as frentes se “organizam em torno de núcleos de operação bastante compactos, com uma distinção importante entre membros ‘efetivos’ e ‘colaboradores’”.

Essas associações são mais ou menos atuantes, a depender do parlamentar que a coordena. O trabalho de Cascione e colaboradores (2019) conclui que o grau de institucionalização das frentes parlamentares ainda é baixo, mas podem ser uma arena de articulação e disseminação da informação de determinado grupo de interesse. Algumas frentes temáticas atuantes são pertinentes ao tema deste trabalho: pode-se apontar a Frente Parlamentar da Saúde e a Frente Parlamentar da Indústria Pública de Medicamentos como campos de contribuição para as políticas públicas e discussões do Congresso.

Pode-se pensar o Centro de Estudos e Debates Estratégicos (CEDES) da Câmara dos Deputados como um espaço legislativo que se dedica à análise, discussão e prospecção de temas de caráter inovador ou com potencial de transformar as realidades econômica, política e social do nosso país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021), correlacionando ou propondo novas matérias legislativas. Formalmente, a Câmara dos Deputados o define como um

órgão técnico-consultivo vinculado à Presidência da Câmara dos Deputados composto por 23 parlamentares, com a atribuição de propor uma agenda de atividades e conduzir estudos estratégicos para o Brasil, desenvolvidos com o apoio da Consultoria Legislativa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Este Centro é uma das arenas de debates da Câmara onde os temas são discutidos de forma mais técnica e profunda e são produzidos documentos críticos em que os técnicos legislativos já procuram dialogar e relacionar com as matérias legislativas em tramitação na Casa. Ou seja, um fórum legislativo onde o conhecimento técnico emerge e que também conta com a participação da sociedade civil. Desde sua criação em 2013 ainda não houve nenhuma publicação na área da saúde, embora desde 2019 a “Atenção Primária à Saúde” tenha sido tema de discussão.

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA DE CAMPO**

Este capítulo busca expor os resultados obtidos com a pesquisa e discuti-los. As seções dialogam diretamente com os objetivos traçados e cabe lembrar que parte dos levantamentos que compunham os resultados deste trabalho já foram abordados em capítulos anteriores. Aqui será exposto o produto das entrevistas considerando o tema da pesquisa e tudo aquilo já debatido neste trabalho. Ao longo de todo o capítulo foram inseridos quadros com a consolidação dos sentidos encontrados, perfazendo os objetivos anteriormente traçados. As categorias utilizadas buscaram se ancorar nas necessidades que haviam sido previstas na etapa de planejamento deste trabalho e expostas na seção 2.3.4 Quadro Metodológico. De maneira a tornar mais fluida e didática a leitura, optou-se por apresentar os resultados e já os discutir sem separar esses dois momentos.

A questão sanitária e humanitária imposta pela covid-19 deixou flagrante a necessidade de reflexão sobre o modelo de desenvolvimento nacional e a necessidade de fortalecimento do processo inovativo em busca de soberania e independência. A saúde, cuja base industrial, de serviços e inovação está representada no CEIS, não só, por questões óbvias, é importante para o bem-estar da população, como também deve ser um articulador do desenvolvimento nacional fazendo, no caso dos tempos atuais, com que a resposta à covid-19 seja propulsora da retomada econômica, e em tempos normais, componente do desenvolvimento econômico nacional. Esta pesquisa procurou reforçar a indissociabilidade da visão social e econômica da saúde e trazer luz a dois atores fundamentais, a Fiocruz e o Poder Legislativo, no fortalecimento da agenda do CEIS.

##### **4.1 O PAPEL DA FIOCRUZ E DO PODER LEGISLATIVO NO FORTALECIMENTO DO CEIS**

Esta seção abordará, a partir das entrevistas e pesquisas realizadas, os resultados pertinentes ao papel da Fiocruz e do Poder Legislativo no fortalecimento do CEIS.

A Fiocruz possui uma complexa teia de atuação, que a coloca em um duplo papel de executora e proponente de políticas públicas na área da saúde, tendo, além de competências tecnológicas de pesquisa, uma considerável capacidade produtiva instalada e em atividade, produzindo insumos estratégicos para o SUS.

Essa diversidade de atuação faz com que ela contribua das mais diferentes formas com o CEIS: seus institutos atuam desde o desenvolvimento de biomodelos (ICTB) até a prestação direta do serviço de saúde ao cidadão (IFF e/ou INI), passando pelo desenvolvimento e produção de medicamentos, imunobiológicos e reativos para diagnósticos estratégicos aos SUS (Bio-Manguinhos e Farmanguinhos). A Fiocruz é a principal instituição no país capaz de articular, na área da saúde e em grande escala, a “cabeça do inventor”, a “bancada do laboratório” e o “chão de fábrica”. A Fundação dispõe de institutos capazes de executar cada uma das etapas do processo inovativo, desde a descoberta na ciência básica, sua aplicação, prova de conceito, escalonamento e produção industrial, sendo capaz, também, de ser um palco de modelos de ação e interação a serem replicados e utilizados em grande escala. Outra característica é a proximidade com o ambiente acadêmico na própria Fundação que oxigena os institutos e replica o que deveria acontecer em grande escala no país.

Se for observado o caso concreto da pandemia de covid-19 as respostas da Fiocruz seguiram essa complexidade de atribuições, por exemplo, com a instalação de um Centro Hospitalar de 200 leitos para atender pacientes graves do novo coronavírus e o desenvolvimento, escalonamento e produção do kit de diagnóstico da covid-19, além do compromisso de entregar, ainda em 2021, 150 milhões de doses de vacina.

O exemplo da vacina contra a covid-19 demonstra a importância que os laboratórios públicos têm na sustentação econômica do SUS e na dinâmica industrial do setor farmacêutico brasileiro e por consequência no CEIS, todas as vacinas contra covid-19 até agora distribuídas no Brasil (Coronavac com o Instituto Butantan e AstraZeneca/Oxford com Bio-Manguinhos/Fiocruz) são em parceria com laboratórios públicos, que assinaram contratos de Transferência de Tecnologia de forma a garantir a transferência de todo o conhecimento envolvido na produção. A Fiocruz traz ainda uma nova plataforma tecnológica que poderá ser uma alavanca para o desenvolvimento de novos produtos e vacinas com menores custos de desenvolvimento. A produção pública se torna um importante balizador do mercado, que participa com uma ação reguladora que já foi observada no passado provocando redução no preço dos medicamentos fornecidos ao governo federal pela iniciativa privada à medida que a produção pública inicia.

O próprio Programa Nacional de Imunizações (PNI) é um exemplo de política pública cuja sustentabilidade foi calcada na produção nacional dos seus insumos, com o Estado

estimulando a cadeia produtiva e garantindo capacidade produtiva própria. Se for vista pelo prisma do CEIS, compõe o subsistema de base química e biotecnológica, e embora longe de adequada, a infraestrutura tecnológica nacional neste setor não é desprezível, mas é altamente dependente de insumos estrangeiros como visto ao longo da pandemia e já amplamente discutida pela academia. Como exemplo, nos anos de 2019 e 2020, o PNI foi abastecido, em média, com 37% de doses oriundas de laboratórios estrangeiros e 63% de laboratórios públicos nacionais. Neste conjunto, Bio-Manguinhos/Fiocruz figura como o maior fornecedor, com 49,2% das doses nacionais recebidas pelo Programa; o Instituto Butantan contribui com 41,4% e outros laboratórios<sup>15</sup> com 9,4%<sup>16</sup> das doses. Esses números demonstram a importância dos laboratórios públicos na capacidade industrial e tecnológica nacional em imunobiológicos. Além da objetiva capacidade de desenvolvimento e produção que a Fiocruz dispõe, todos os entrevistados da Fundação lembram que foi nela que o conceito de CEIS se consolidou e aparece uma certa expectativa de centralidade e liderança da Fundação na defesa da agenda de fortalecimento do Complexo.

Essa agenda, conforme os próprios entrevistados da Fiocruz apontam, precisa ser reforçada, visto que foram unânimes em afirmar que as políticas do setor “foram abandonadas” (F1) e nos últimos anos foram poucos movimentos de apoio e construção. Muito pelo contrário, apontam um cenário restritivo e até mesmo agressivo a determinadas ideias de consolidação do Complexo. A parada na política de PDPs foi sinalizada como um grande desestímulo ao setor, bem como os possíveis impactos da entrada do Brasil na OCDE e o Acordo de Compras Governamentais que pode, no limite, acabar com a capacidade do Estado de induzir políticas públicas por meio do seu poder de compra. A própria instabilidade política no Ministério da Saúde foi citada como um problema enfrentado no desenvolvimento do CEIS, importante recordar que nos últimos 4 anos, 6 ministros da saúde ocuparam o cargo, fato que não contribui para a continuidade de qualquer política pública. De acordo com um dos entrevistados, o próprio apoio ao CEIS não foi uniforme ao longo dos ministros. “Sejamos sinceros, nos últimos três anos não houve nenhum movimento de apoio ao CEIS” (F1).. O quadro 2, abaixo, mostra os Desafios do CEIS que foram citados nas entrevistas.

---

<sup>15</sup> Fundação Ataulpho de Paiva (FAP), Instituto Vital Brazil (IVB), Fundação Ezequiel Dias ((FUNED), Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR).

<sup>16</sup> Dados obtidos pelo autor junto ao Ministério da Saúde

Quadro 2 – Entrevistas – Desafios do CEIS

Fiocruz – Dim. Estratégica	Fiocruz – Dim. Tática/Operacional	Parlamento
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prosseguimento/fortalecimento dos projetos/política de PDPs (F2) (F1)</li> <li>- Falta de investimento (F2) (F1)</li> <li>- Manter a utilização do poder de compra do Estado (AGC) (F2)</li> <li>- CEIS multifacetado e com diversos interesses envolvidos de difícil articulação (F1)</li> <li>- Políticas de desenvolvimento do CEIS estão sendo enfraquecidas (F1)</li> <li>- Ausência de políticas de fortalecimento do CEIS nos últimos anos (F1)</li> <li>- Constantes mudanças políticas (F1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustentar a pauta do CEIS no Congresso</li> <li>- Necessidade de alto investimento em P&amp;D</li> <li>- Articular um arco de alianças em prol do CEIS</li> <li>- Dependência de insumos importados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta necessidade de investimentos no CEI (P1)</li> <li>- “Incentivo ao desenvolvimento de empresas que possam ampliar o conteúdo nacional na saúde” (P1)</li> <li>- Dependência de insumos estratégicos estrangeiros (P2)</li> <li>- Necessidade de desenvolver as próprias vacinas (P2)</li> <li>- Maior intercâmbio e compartilhamento de competências entre as ICTs e laboratórios públicos (P2)</li> <li>- Maior capacidade de mobilizar tais competências e conhecimentos tecnológicos e industriais em nível nacional (P2)</li> <li>- Maior integração entre pesquisa e a indústria (P2)</li> <li>- O Brasil precisa ter maior independência no setor farmacêutico por se tratar de questão de segurança nacional. (P3)</li> <li>- Setor produtivo precisa de fortalecimento (P3)</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Um dos entrevistados foi objetivo em dizer que cabe à Fiocruz, pelo seu tamanho e capilaridade, o papel de articular com os mais diversos *players*, naturalmente alinhados ou não às suas ideias, de forma a construir interfaces, diálogo e políticas públicas em prol do Complexo (F1). De forma a consolidar os achados nas entrevistas sobre o papel da Fiocruz no fortalecimento do CEIS, foi construído o Quadro 3, abaixo.

Quadro 3 – Entrevistas – O papel da Fiocruz no fortalecimento do CEIS

Fiocruz – Dim. Estratégica	Fiocruz – Dim. Tática/Operacional	Parlamento
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilidade da Fiocruz de interlocução com os atores do CEIS captando as nuances regionais e políticas (F1)</li> <li>- Necessidade de se rearticular as forças em prol do CEIS (F1)</li> <li>- Fiocruz capitaneando e aglutinando forças em torno do CEIS</li> </ul>	<p>A assessoria não foi provocada neste sentido</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importante a participação da Fiocruz nas políticas públicas da área da saúde, em especial no setor de imunização (P4)</li> <li>- Fiocruz é um centro de pesquisa muito importante (P2)</li> <li>- Papel da ciência e tecnologia é fundamental (P2)</li> <li>- Potencial transversal da pesquisa e da CT em ativar diversas áreas da ciência e setores econômicos (P2)</li> <li>- Importância vital para o Brasil, especialmente em momentos como esse (P3)</li> <li>- CT&amp;I como acelerador e trajetória do desenvolvimento nacional (P3)</li> <li>- Crítica à falta de integração dos centros de pesquisa (P2)</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Todos os entrevistados, sem exceção, identificaram problemas relacionados à infraestrutura produtiva da saúde ao longo da pandemia. Um dos parlamentares vai além e aponta que o setor público se mostrou mais frágil que o privado, mas considera importante que a iniciativa privada e o setor público caminhem juntos a exemplo do contrato de encomenda tecnológica e transferência de tecnologia entre a Fiocruz e a farmacêutica AstraZeneca para a vacina do novo coronavírus.

Nas palavras de um parlamentar:

A pandemia provou que tínhamos um conjunto de fragilidade muito grande, principalmente no CEIS, o Brasil tem uma dependência internacional muito grande relacionada à indústria da Saúde (P1).

E de um dos participantes da Fiocruz:

A gente teve problemas com vários insumos, desde EPI, testes de diagnóstico, respiradores, e agora estamos tendo com vacinas, então eu acho que [é] o momento apropriado para o CEIS, em uma área estratégica do país para que nós possamos resgatar algumas bandeiras dessa política que estão hibernando (F1).

Os parlamentares, sem exceção, se mostraram alinhados aos argumentos de que o fortalecimento do CEIS contribui para o desenvolvimento do país e que é pré-requisito para a soberania nacional, expressão recorrente nas entrevistas. O Quadro 4, abaixo, traz a visão dos entrevistados sobre as fragilidades enfrentadas no combate à pandemia.

Quadro 4 – Entrevistas – Fragilidades e reflexões sobre a pandemia

Fiocruz – Dim. Estratégica	Fiocruz – Dim. Tática/Operacional	Parlamento
- Pandemia trouxe uma visão estratégica sobre o CEIS para a sociedade - Momento atual demonstra que o conhecimento científico deve ser utilizado para o enfrentamento dos desafios e a melhoria do parque industrial	- Desafios da Fiocruz – Aumentar a transparência, prestar mais esclarecimentos, aumentar o fluxo de informações com o Congresso - Fiocruz deu resposta e foi reconhecida no Congresso por isso	- A pandemia provou que tínhamos um conjunto de fragilidades muito grande, principalmente no CEIS (P1) - Dependência internacional muito grande relacionada à indústria da Saúde (P1) - “Brasil já produziu mais IFA” (P2) - Fragilidade maior do setor público que do setor privado (P3) - A saúde suplementar foi essencial para enfrentar a pandemia na parte assistencial (P3)

Fonte: Elaboração própria.

O papel do Poder Legislativo no debate nacional tem se alterado desde a CF88 e cada vez mais tem sido um papel de protagonista na formulação das políticas públicas. A pandemia também pode ser utilizada como exemplo disso, tanto da importância do Legislativo, com a necessidade de rearranjar o ambiente institucional de forma a enrobustecer o enfrentamento ao

vírus, quanto dos instrumentos propriamente ditos que agiram na realidade do país, seja com a participação no auxílio emergencial ou com a lei aprovada logo no início da pandemia que deu à Anvisa 72h para aprovação de produtos já analisados no exterior.

Os congressistas exaltam a importância estratégica da própria ciência e tecnologia, falas como “o papel da ciência e tecnologia é fundamental” e “não tem caminho mais curto para o desenvolvimento do que a CT e a pesquisa” foram registradas ao longo das entrevistas e foram sentidos comuns a todos. Da mesma maneira há um sentido disseminado e que emergiu nas entrevistas de que é necessário mais investimento no setor produtivo, nas palavras de um parlamentar, “reconhecimento do ensino e pesquisa [voltado à saúde] no país, precisando fortalecer a indústria e o Complexo produtivo nacional, fortalecer e garantir recursos para a pesquisa” (P4). A capacitação de pessoas também aparece na fala dos parlamentares como um pilar a ser fortalecido, “precisamos de pessoas capacitadas e depois com possibilidade de ficando aqui as suas atividades valorizadas” (P4), disse outro parlamentar. O Quadro 5, abaixo, expõe o papel do Poder Legislativo do ponto de vista dos entrevistados.

Quadro 5 – Entrevistas – Qual o papel do Poder Legislativo no desenvolvimento do CEIS

Fiocruz – Dim. Estratégica	Fiocruz – Dim. Tática/Operacional	Parlamento
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Congresso é uma arena de debate sobre CEIS (F1)</li> <li>- Investimentos no Complexo (F2) (F1)</li> </ul>	<p>A assessoria não foi provocada neste sentido</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demonstrar apoio às instituições (P4)</li> <li>- Reconhecimento do ensino e a pesquisa no país (P4)</li> <li>- Fortalecer a indústria e o Complexo Produtivo nacional (P1)</li> <li>- Priorizar e impulsionar recursos para a pesquisa (Todos)</li> <li>- Maior reconhecimento da população de uma forma geral das instituições envolvidas com saúde no país (P4)</li> <li>- Políticas de formação e qualificação da mão de obra (P1)</li> <li>- Necessidade de aprovação do Congresso para “movimentação financeira” das instituições públicas (P2)</li> <li>- Criação de frentes parlamentares para discutir os temas afeitos ao CEIS, onde o governo, o usuário, a iniciativa privada e todos os agentes estão presentes para expor seus pontos de vista e encontrar caminhos (P3)</li> <li>- Definir regramento e subsídios de atuação para novos serviços e tecnologias (telemedicina) para favorecer a toda a população (P3)</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Há o reconhecimento por parte dos parlamentares de que é preciso investimento, e eles sabem que são capazes de realizá-lo. “Precisa de um investimento muito pesado” (P1), disse um deles, enquanto outro:



E mais do que nunca, agora ficou comprovado que é preciso investir mais em ciência, tecnologia, pesquisa, inovação, em certos segmentos que durante a crise ficaram muito evidentes (...) e o parlamento pode sim, no nosso orçamento, fazer uma discussão para que esse investimento seja incluído e priorizado (P3).

Dois dos quatro parlamentares entrevistados disseram que tem que haver a contrapartida de resultados, os outros dois não fizeram menção e nem foram provocados a tal.

tem que ter recursos de investimento em pesquisa, por sua vez, a pesquisa também tem que dar retorno, muitas vezes, “bota dinheiro na pesquisa, bota dinheiro na pesquisa”, só paga o pessoal e não tem retorno (P2).

Importante que um entrevistado da Fiocruz apontou esse aspecto – a “cobrança” pela contrapartida que seria sentida – como um risco à relação com o Congresso. Essa cobrança pode se dar tanto de forma administrativa, a partir da competência do Poder Legislativo de fiscalizar a utilização de recursos por parte do Executivo, quanto de ordem política com risco à imagem da Fiocruz perante a sociedade e o próprio Congresso.

O levantamento documental sobre os marcos legais ao longo da pandemia feito neste trabalho<sup>17</sup> referendou a importância do Legislativo no processo de alocação de recursos, das 13 (treze) matérias identificadas como sendo de efeito sobre o CEIS, 07 (sete) são de destinação direta de recursos do Governos Federal às instituições envolvidas no serviço de atenção à saúde, desenvolvimento tecnológico e produção de imunobiológicos, todas ações voltadas ao enfrentamento à covid-19. Deste conjunto de matérias, 06 (seis) são proposições do Poder Executivo e 01 (uma) proposta de um Senador.

Não só esse levantamento, mas o referencial teórico deste trabalho<sup>18</sup> é rico em apresentar a produção legislativa relacionada ao CEIS, seja de maneira mais estrutural (ver Seção 3.2.3), seja de maneira mais contextual ao longo da pandemia (ver Seção 3.3.1). O que demonstra que ela existe e que o Congresso cumpre sua função e tem ação sobre os atores e o ambiente do Complexo. É preciso ainda novas pesquisas para avaliá-la em maior profundidade.

## 4.2 RELACIONAMENTO DA FIOCRUZ COM O CONGRESSO NACIONAL

O relacionamento da Fiocruz com o parlamento se dá em nível estratégico pela alta direção da Presidência e Institutos, e em nível tático-operacional por diversos atores que vão

---

<sup>17</sup> Ver Seção 4.3.1

<sup>18</sup> Especialmente a seção 4.2.3 O CEIS e as Políticas Públicas e 4.3.1 O Congresso Nacional na formulação de políticas públicas

desde diretores de Instituto até pesquisadores que representam a Fundação nas diversas audiências e consultas públicas para as quais ela é convidada.

Os entrevistados foram perguntados sobre a relevância de se manter uma relação com o Congresso e todos apontaram que é importante manter um diálogo constante e proativo, o Quadro 6, abaixo, consolida a importância da relação da Fiocruz com o Poder Legislativo conforme emergiu nas entrevistas.

Quadro 6 – Entrevistas – Importância da relação da Fiocruz com o Poder Legislativo

Fiocruz – Dimensão Estratégica	Fiocruz – Dimensão Tática/Operacional	Parlamento
- "Muito importante ter o Congresso ao nosso lado" (F2) - "Deveria ser permanente como um programa [dentro da Fiocruz] (F2) - "Muito importante", garante um "blindagem" à Fiocruz (F1)	- Ultraimportante (AP1) - Uso da credibilidade da Fiocruz para criar pautas, sugerir temas, ajudar às instâncias que tratam do tema	- Parlamentares reconhecem a importância da Fiocruz (P4) - Fiocruz deve atuar junto ao parlamento para obter mais orçamento (P2) - Oportunidade da Fiocruz expor suas necessidades (P2) - Impressionado com a infraestrutura da Fiocruz (P3) - Fiocruz aberta e disponível ao Congresso (P3)

Fonte: Elaboração própria.

Uma importante atriz dessa camada tático-operacional é a Assessoria Parlamentar (ASPAR), que existe há 10 anos e faz a ligação entre a Fiocruz e o Congresso Nacional. É responsável pelo acompanhamento e atuação cotidiana, atualizando informações de interesse tanto de um lado quanto do outro e atuando junto aos parlamentares quando é demandada pela Fundação. Há uma avaliação que apareceu nas entrevistas de que o papel exercido poderia ser mais estratégico se a Assessoria fosse envolvida antes nos processos de discussão, e se estivesse atualizada com os direcionamentos estratégicos da instituição.

A ASPAR é sediada em Brasília junto à Gerência Regional e responde diretamente ao Gabinete da Presidência da Fiocruz no Rio de Janeiro e à diretoria da Unidade, e conta com uma equipe de duas pessoas, ambas em Brasília, que são responsáveis por fazer a ligação institucional e cotidiana com o Congresso. A Fiocruz não possui estrutura dedicada exclusivamente a essas atividades no Rio de Janeiro.

A atuação da Assessoria é provocada pela Presidência e dirigentes das unidades da Fiocruz ou age de forma mais proativa na busca de informações e matérias legislativas de interesse. Em entrevista, a Assessoria relatou que o nível de direcionamento e orientação institucional sobre essa atuação no legislativo varia de acordo com o processo. Um exemplo de processo que a Fundação tem buscado regradar são as emendas parlamentares, por outro lado,

apontam que carece de direcionamento o processo de articulação junto aos congressistas, o que tornaria disperso e muitas vezes até prejudicial para a imagem da Fundação. Ainda de acordo com a Assessoria, contam com processo sistemático de acompanhamento de matérias legislativas, audiências públicas e agenda do Congresso. O Quadro 7, abaixo, apresenta as oportunidades que a Fiocruz observa junto ao Legislativo Federal conforme as entrevistas realizadas.

Quadro 7 – Entrevistas – Oportunidades da Fiocruz junto ao Poder Legislativo

Fiocruz – Dimensão Estratégica	Fiocruz – Dimensão Tática/Operacional	Parlamento
<ul style="list-style-type: none"> <li>-“Importante ter gente que esteja atento a preservar e melhorar o orçamento” (F2) (F1)</li> <li>- Ambos os entrevistados têm o sentido muito forte de recursos orçamentários</li> <li>- Sentido de transbordamento ao buscar recursos, de forma que o impacto seja positivo à Fiocruz (p. ex. CEIS, Laboratórios Públicos, CT&amp;I) (F2) (F1)</li> <li>- Blindagem política da Fiocruz (F1)</li> <li>- Proteção contra própria instabilidade do Executivo (F1)</li> <li>- Legislativo facilitou e ampliou a capacidade de resposta da Fiocruz na pandemia (F1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representa muitas oportunidades (AP1)</li> <li>- Fiocruz aproveita essas oportunidades sendo determinante a boa e constante articulação com os congressistas (AP1)</li> <li>- Comunicação com os parlamentares do trabalho Fiocruz é importante (AP2)</li> <li>- Não enxerga o Congresso como um <i>locus</i> de discussão sobre o orçamento: “questão de orçamento eu nem entro nesse mérito porque se tiver redução de orçamento da Fiocruz tem diminuição do orçamento das outras instituições, tem coisas que não estão no nosso controle, enfim, depende mais do executivo”</li> <li>- Mas cita problema com o financiamento de CT&amp;I</li> <li>- “Viabilizar e concretizar ações que poderiam levar muito mais tempo por vias de ofício” (AP1)</li> </ul>	<p>Os parlamentares não foram provocados a se manifestar neste sentido e tampouco o fizeram de forma espontânea.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Os entrevistados da Fiocruz foram instados a apontar os riscos dessa relação. Todos apontam que existem riscos, mas que a transparência e a clareza na relação são capazes de diminuí-los. Quando provocados a detalhá-los, aparecem os de ordem política, como a Fiocruz ser entendida como uma instituição ideológica, a cobrança por resultados e a possível influência política. Também foi levantado o risco de não ter uma presença constante no Congresso e não ser capaz de atuar quando citada, prestando esclarecimentos e intervindo de maneira proativa quando necessário. Importante notar que, embora todos os entrevistados enxerguem no Legislativo uma oportunidade de melhoria da orçamentação da Fiocruz, nenhum identificou risco direto quanto a isso, ainda que a crítica quanto ao orçamento da área de Ciência e Tecnologia de uma forma geral tenha sido uma tônica nas entrevistas dos não-congressistas.

O negacionismo científico também apareceu como um risco à Fiocruz:

alguns movimentos associados ao negacionismo [vêm] ganhando espaço muito grande e isso tem um certo risco à Fiocruz, associar conhecimento científico com tendências políticas é o que a gente tem que evitar (F1).

Todos os entrevistados neste trabalho veem como positiva a atuação da Fiocruz junto ao Congresso Nacional, tendo só um apontado o contrário. De acordo com este entrevistado, a Fiocruz só procura o Congresso quando precisa, não cultiva uma relação, é sempre algo pontual atrás de algo específico. E, ainda de acordo com ele, isso acontece porque a Fiocruz teria uma sensação de “autossuficiência, achamos que não precisamos de ninguém”. Sugere, também, que uma distância é mantida do Congresso por medo de interferência política, que já teria quase ocorrido no passado, mas ressalta que os tempos são outros e a Fundação deve ser forte o suficiente para encarar esse tipo de coisa, “não podemos ter medo” (F2). Abaixo, no Quadro 8, são apresentados os riscos que foram citados ao longo das entrevistas.

Quadro 8 – Entrevistas – Riscos na relação com o Poder Legislativo

Fiocruz – Dimensão Estratégica	Fiocruz – Dimensão Tática/Operacional	Parlamento
- Cobranças políticas e administrativas por resultados (F2) - Interferência política na Fiocruz (F2) - Avanço de pautas negacionistas e necessidade de oposição a essas pautas (F1) - Risco de ser visto de maneira ideológica por conta de posicionamentos científicos (F1) - Risco à manutenção da imagem da Fiocruz enquanto instituição técnica (F1)	- Risco de ser visto de maneira ideológica por conta de posicionamentos científicos (AP1) - Risco à manutenção da imagem da Fiocruz enquanto instituição técnica (AP1)	Os parlamentares não foram provocados a se manifestar neste sentido e tampouco o fizeram de forma espontânea.

Fonte: Elaboração própria.

Um dos parlamentares tem uma visão muito positiva da relação com a Fiocruz e da participação dela nos diversos fóruns em que é chamada,

ela dá importância ao parlamento e conseqüentemente consegue expor as suas necessidades, as suas potencialidades, eu vejo uma participação muito boa. Em momento nenhum eu vi qualquer partidização neste processo, vejo disponibilidade, necessidade, valorização que o parlamento precisa ter, e tem, como a Fiocruz precisa ter também (P3).

Este aspecto trazido pelo parlamentar de valorização do parlamento é também observado quando todos os congressistas citam nominalmente a presidente da Fundação e o contato com ela, que teria sido positivo. O envolvimento da alta direção é fundamental pois demonstra respeito e deferência institucional diante do seu papel político-representativo.

Todos os parlamentares citaram terem percebido ao longo da pandemia um aumento da

demanda para a Fiocruz participar e estar presente nos debates do Congresso e que isso é fundamental para o fortalecimento da imagem da instituição. Não só a imagem sai fortalecida, mas também que as questões que afetam a instituição emergem e possam ser objeto de debate e instigar o aparecimento e construção das respectivas soluções.

Um ponto interessante que apareceu em uma das entrevistas e infelizmente não foi mais explorado é a fala de um parlamentar que aponta que a Fiocruz é um órgão público, e sendo assim, “ela não tem como atividade fim o *lobby* parlamentar, tem como atividade fim a participação, esclarecimento e apoio nas dúvidas” (P1). Quando perguntado, esse mesmo parlamentar classificou a atuação da Fiocruz no Congresso como “muito boa, é mais atuante que muito ministério”. Seria importante explorar essa visão e entender os limites imaginados pelos parlamentares.

Não se pode abandonar a ideia que o Congresso Nacional é um palco de disputas, onde não necessariamente os interesses da sociedade emergem, mas dos grupos de influência que atuam de forma mais eficiente na burocracia estatal. Mantendo como caso concreto a pandemia, essa discussão pode ser refletida no debate em torno do Projeto de Lei nº 948/2021, aprovado na Câmara, que permite a compra de vacinas pela iniciativa privada com dedução do valor no imposto de renda e sem contrapartida de doação para o SUS. Fica claro que os grupos de interesse e de influência que levaram à aprovação deste projeto na Câmara defendem algum interesse que não é o público, e conseguiram, em meio à janela de oportunidade política aberta pela pandemia, passar o projeto na primeira casa legislativa.

Um registro feito a partir das entrevistas e que merece destaque é que com frequência o diagnóstico que um dos ativos brasileiros no enfrentamento da pandemia é o SUS, mas um dos deputados ouvidos reconhece a importância, porém ao contrário dos demais incluiu críticas ao sistema de remuneração dos prestadores privados que ele reconhece como ter sido o diferencial ao longo da pandemia.

aliás foi um diferencial ao longo dessa pandemia, se não houvesse a saúde suplementar nós não teríamos condições de suprir, pelo menos na parte assistencial do atendimento, por outro lado, o SUS, tem um sistema de remuneração que é brutal com o prestador [privado]. Então, levou o setor [saúde suplementar] a ter um endividamento de R\$ 58 Bi em tributos federais, não que não quer pagar, não pode pagar (P3).

O Quadro 9, abaixo, consolida as impressões dos entrevistados sobre o processo de relacionamento da Fiocruz com o Congresso Nacional.

Quadro 9 – Entrevistas – Como se dá o processo de relacionamento

Fiocruz – Dimensão Estratégica	Fiocruz – Dimensão Tática/Operacional	Parlamento
<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Nós não temos” (F2)</li> <li>- “Pouco, porque só vai atrás do congresso quando precisa” (F2)</li> <li>- “Achamos que somos autossuficientes” (F2)</li> <li>- Fiocruz tem medo (F2)</li> <li>- É bom (F1)</li> <li>- Maior apoio nos últimos dois anos. Maior ainda com a Covid (F1)</li> <li>- Existe espaço de melhoria (F1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existem diretrizes para determinados processos e outros não. Por exemplo emendas parlamentares é um processo regrado, enquanto não existe uma política sobre os representantes da Fiocruz no Congresso.</li> <li>- Possibilidade de conflito interno nas unidades levou ao regramento do processo de emenda parlamentar.</li> <li>- ASPAR conta com um processo sistemático de acompanhamento de matérias legislativas, audiências públicas, a agenda do Congresso, temas de interesse e redes sociais.</li> <li>- Processo que tem que se adaptar às mudanças constantes nos parlamentares.</li> <li>- ASPAR atua como alavanca para os dirigentes da Fiocruz.</li> <li>- Atuação da ASPAR: “gente tem a atribuição de estar sempre mantendo as informações, não só para o nosso público interno mas também para legislativo”.</li> <li>- ASPAR tem atribuição de preservar a imagem da Fiocruz no Congresso.</li> <li>- ASPAR absorve a estratégia institucional a partir dos documentos institucionais e orientações recebidas das chefias e interlocutores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atuação da Fiocruz no CN, “tirando dúvidas, nos auxiliando e trabalhando em conjunto com os parlamentares para cada uma das pautas da saúde” (P1).</li> <li>- Pandemia acentuou a participação da Fiocruz no CN (P4).</li> <li>- As ICTs no Congresso devem ter por objetivo participar, esclarecer e apoiar nas dúvidas dos parlamentares. Sobre esse prisma a Fiocruz atua com excelência (P1).</li> <li>- O contato da Fiocruz é positivo. Cita os contatos da ASPAR como importantes para se manter atualizado (P2).</li> <li>- Fiocruz dá importância ao parlamento (P3)</li> <li>- Consegue expor as necessidades e potencialidades (P3).</li> <li>- Não vê partidarização das ações da Fiocruz. Vê disponibilidade, necessidade e valorização do Parlamento (P3).</li> <li>- Fiocruz valoriza o Parlamento (P3).</li> <li>- Fiocruz sempre se mostrou disponível e presente para as necessidades das comissões que o deputado faz parte (P3).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Toda a linha discursiva do entrevistado P3, ainda que reconheça o papel do SUS, exalta e sublinha o setor privado. Assim, resgata-se a fala de um entrevistado da Fiocruz que reconhece a complexidade de atuação junto ao CEIS

porque o CEIS tem vários *players*, temos próprios estados que têm seus próprios institutos, tem a iniciativa privada, que não necessariamente tem a mesma visão das instituições públicas, entre os privados, você tem o nacional, internacional (F1).

Mas pontua que o tamanho e a capilaridade da Fundação na atuação e distribuição geográfica “nos traz uma grande responsabilidade de conseguir conversar com todos esses interlocutores entendendo as diferentes nuances regionais e políticas” (F1).

O Quadro 10, abaixo, mostra pontos relevantes da entrevista mas que não se encaixaram nos quadros anteriores.

### Quadro 10 – Entrevistas – Outros pontos importantes

<b>Pontos importantes – Parlamentares</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma instituição de CT não tem como atividade fim o lobby parlamentar (P1).</li> <li>- Todos citam de maneira elogiosa o nome da Presidente da Fiocruz, Nísia Trindade.</li> <li>- Brasil tem um diferencial no enfrentamento da pandemia que é o SUS, mas passa por dificuldade (P3).</li> <li>- Saúde suplementar é prejudicada pela forma de remuneração dos serviços prestados ao SUS (P3).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Os parlamentares não são corpo fechado imutável, existe uma taxa de renovação considerável de uma legislatura para a outra. Na última, que tomou posse em 2019, foi observado recorde na taxa de renovação com 87% no Senado e 52% na Câmara. As visões ideológicas e composição das bancadas se alteram, fazendo com que essas mudanças e esses ciclos sejam características esperadas e que devem ser consideradas no processo de interação. Destaca-se, portanto, a existência da Subcomissão Especial de Desenvolvimento do Complexo Econômico e Industrial em Saúde (SUBCEIS) da Comissão de Seguridade Social e Família que tem sido reeditada nas últimas legislaturas e tem tido uma rica agenda de debates técnicos ao longo de 2021, ou seja, um espaço de discussão específico, reconhecido e institucionalizado pelo Congresso Nacional de fortalecimento do CEIS.

Considerando as duas seções acima, cabe destaque de alguns pontos observados nas entrevistas.

A Fiocruz, enquanto instituição estratégica de Estado, se relaciona com o Congresso a partir da defesa de sua missão institucional de forma transparente e clara, permitindo inclusive o controle social. A complexidade dessa relação é grande, visto que nas entrevistas o Poder Legislativo também aparece como apoio, garantia ou até mesmo uma “blindagem” frente a possíveis discordâncias e desequilíbrios do próprio Executivo, do qual a Fundação faz parte. Mas resta claro, quanto ao CEIS, que se espera que a Fiocruz seja a instituição motriz de uma rearticulação das forças em prol da consolidação e desenvolvimento do Complexo.

Os riscos de ter sua imagem associada a possíveis grupos políticos não têm sido observados, sua imagem é de uma organização que entrega resultados à sociedade e que presta aconselhamento à formulação de políticas públicas e de robusta atuação na saúde que transcende governos. Essa imagem aumenta a responsabilidade da instituição na mesma medida que precisa ser explorada para que suas pautas avancem. E caso não tenha pauta legislativa bem

definida, é uma janela de oportunidade para que sejam criadas. Afinal, como levantado nas entrevistas, “a pandemia provou que tínhamos um conjunto de fragilidade muito grande, principalmente no CEIS” (P1) e os próprios parlamentares reconhecem seu papel de direcionadores de recursos, indutores de debates e formuladores de políticas públicas que impactam as atividades produtivas e de pesquisa em saúde.

E foram muitos os desafios apontados para o Complexo, desde a dificuldade de sustentação da pauta no Congresso, passando pela falta de investimento e as políticas de desenvolvimento que estão sendo negligenciadas. Nem a pandemia tem sido capaz de dar um sentido único às políticas do setor. Os atores continuam inseguros com relação às PDPs, os investimentos em CT&I diminuindo, o setor industrial indo no mesmo sentido e a integração de ambos cada vez menos intensa.

Atualmente existe uma percepção positiva quanto ao relacionamento com o CN, especialmente após a pandemia que levou à intensificação da interação e da presença da Fiocruz. Os parlamentares apontam que a Fundação cumpre com seu papel de “participar, esclarecer e apoiar” (P1), com “disponibilidade” e “valorizando o Parlamento” (P3). É claro que o papel da Fiocruz enquanto instituição estratégica de Estado é bem maior que esse, deve ser o espaço de reflexão sobre os padrões de saúde da população, braço de apoio na formulação de políticas públicas, com capacidade de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, industrial e de mobilização de agentes do setor.



## 5. PROPOSIÇÃO DE AGENDA LEGISLATIVA

Neste capítulo busca-se propor um conjunto de ações para a Fiocruz de forma a avançar nas suas capacitações internas e no desenvolvimento de sua agenda política. O próprio dinamismo da agenda e do ambiente político, também multifacetado e mutante, indica a necessidade de a instituição se estruturar e organizar para que seja mais resiliente e efetiva na resposta à sociedade. A proposta foi inspirada nas entrevistas, nas observações da atuação dos diversos atores envolvidos e em experiências com que o autor do trabalho teve contato.

Inicia-se com uma sugestão concreta e materializável, e entende-se que as demais são, em maior ou menor grau, habilitadoras de competências ou processos internos necessários para que este simples produto seja obtido.

### **:: Criação da Agenda Legislativa de Fortalecimento do CEIS**

Como sinalizado nas entrevistas, muitas vezes é preciso ampliar o número de vozes a favor de determinado argumento para que ele possa ser ouvido, então é preciso adotar estratégias para ampliar o arco de alianças institucionais em torno do CEIS, potencializando os grupos de interesse que atuam em seu favor nas discussões no Congresso. ICTs da área da saúde, associações representativas dos setores envolvidos, associações médicas, de pacientes, entre outras organizações, poderiam ser caixas de ressonância e alavancas para as discussões e posicionamentos que envolvam o Complexo.

Um instrumento que pode ser útil nesta articulação, a ser compreendido, patrocinado e empreendido pela camada estratégica, é a criação de uma agenda legislativa comum, a exemplo da Confederação Nacional das Indústrias (CNI),<sup>19</sup> em torno das questões importantes para o fortalecimento do CEIS. O exercício de busca de consenso entre organizações pressupõe que o objeto final do acordo tem uma legitimidade maior e conta com uma aglutinação de forças daqueles que participaram do processo de construção.

Outras organizações fazem o mesmo, mas talvez o *case* de maior sucesso seja a CNI que, desde 1997, divulga anualmente um documento denominado Agenda Legislativa da Indústria, que congrega as matérias legislativas de interesse do setor industrial e seu respectivo posicionamento.

---

<sup>19</sup> Agenda Legislativa da Indústria - <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-legislativos/produtos/agenda-legislativa/#agenda-legislativa-da-industria-2021%20>.

A Agenda resulta de amplo debate, que teve a participação recorde de 388 representantes de 110 entidades da indústria, notadamente Federações de Indústrias e associações setoriais de âmbito nacional (INDÚSTRIAS, 2021).

Neste documento a Confederação expõe se seu posicionamento institucional é convergente ou não com as matérias legislativas em trâmite. Além de dialogar diretamente com o Congresso, a partir da publicidade do que julga importante para os interesses da indústria, é transparente com a sociedade acerca de seu posicionamento no debate político. Apesar de não ser objeto deste trabalho os interesses que conduzem a CNI a criar a Agenda Legislativa, entende-se que enquanto instrumento pode e deve ser replicado, ainda que se busque, ao fim e ao cabo, outro objetivo.

Para a construção da Agenda Legislativa da Indústria, o processo é de baixo para cima. Os representantes e entidades são convidados a opinar sobre cada matéria legislativa, e tais opiniões são então consolidadas formando o posicionamento institucional. Não ficou claro como se dá a resolução de conflitos caso ocorram, ou seja, se uma entidade se posiciona de maneira convergente e outra de forma divergente. Essa posição institucional, ainda que possa ser discordante de parte dos integrantes, goza de maioria interna e passou por um processo de consolidação e legitimação.

Quais são as matérias legislativas que a Fiocruz julga importante para o CEIS ou para qualquer outro tema de interesse? Ainda é preciso uma maior organização interna de forma que fique claro para os operadores políticos, e para a sociedade, os posicionamentos da instituição sobre os diversos projetos em discussão.

A Fiocruz tem condições de organizar e articular as instituições com que se relaciona de forma a ganhar tração e construir uma agenda legislativa de fortalecimento do CEIS a exemplo do instrumento que a CNI utiliza. São muitas as organizações que poderiam contribuir e se utilizar deste instrumento capitaneado pela Fiocruz, além de aumentar a transparência acerca do seu posicionamento no debate político-legislativo. É um instrumento de diálogo com o Congresso e a sociedade.

### **:: Ampliação da integração da camada estratégica com a tático-operacional**

O relacionamento com o Congresso Nacional deve ser considerado estratégico com a devida integração da camada tático-operacional. As ações junto ao Poder Legislativo só serão bem-sucedidas se próximas da estratégia institucional, não só pelos operadores que

cotidianamente circulam pelo Congresso como para as Unidades com relação à Presidência.

É preciso que os processos internos permitam a interlocução de cada dimensão, fazendo com que a estratégia organizacional seja absorvida pela camada tático-operacional e esta tenha espaço de retroalimentá-la com as necessidades, protocolos, percepções, avaliações, sugestões e parâmetros que contribuam para um melhor relacionamento com o Congresso. Esta integração deve considerar as unidades técnico-científicas, aproximando a articulação política dessas unidades. A agenda política, inclusive das unidades, também deve ser absorvida/dominada pelos profissionais que atuam no Congresso e isso deve acontecer de forma orgânica, a partir da sua integração nas discussões institucionais.

Ainda que as entrevistas não tenham tido este objetivo, foi possível perceber que há uma avaliação positiva de como se dá atualmente o relacionamento com o Congresso Nacional, tanto na percepção dos parlamentares entrevistados quanto dos participantes da Fiocruz, inclusive foi comum que houve melhora nos últimos anos.

### **:: Monitoramento de matérias legislativas**

A informação é essencial para a atividade político-legislativa e os direcionamentos estratégicos e táticos. São muitos os projetos de lei iniciados anualmente e diversas matérias já em tramitação no Congresso são de interesse da Fiocruz, seja por estarem alinhadas a seus interesses, ou ao contrário, por não se alinhar à visão de futuro da Fundação.

Deve haver um escoamento das matérias legislativas de interesse junto às Unidades, permitindo uma atuação tempestiva, criando um fluxo no qual as unidades precisam se manifestar a respeito de determinadas matérias, se integrando pouco a pouco nas discussões legislativas até que o processo de acompanhamento, avaliação e debate das proposições seja natural e as unidades olhem para o Congresso para além do interesse orçamentário, nas emendas parlamentares.

O serviço de monitoramento provido pela camada tático-operacional das matérias legislativas em tramitação e seu respectivo *status* deve ser fortalecido de modo que a atuação possa ser oportuna, quanto mais cedo se toma conhecimento dos projetos em tramitação, mais instrumentos existem à disposição para impulsioná-lo ou freá-lo. Tal fortalecimento permite um maior protagonismo na própria atividade visto que a iniciativa parte desta camada, ao passo que normalmente esta também é surpreendida com projetos legislativos já em status avançado de

discussão.

### **:: Aproximação institucional com bancadas regionais e comissões**

Um das atribuições do Poder Legislativo é a fiscalização do Poder Executivo. Uma forma importante de prestar contas e aproximar o parlamentar da Fundação é promover encontros, ambientes e momentos para que eles tenham contato com o trabalho realizado, nos mais diversos aspectos. As unidades regionais podem se valer dessa estratégia com suas respectivas bancadas estaduais sem, necessariamente, “entrar em disputa” com outras unidades da Fiocruz, como, por exemplo, no caso das discussões sobre emendas parlamentares individuais com a bancada do Rio de Janeiro em que existem muitas unidades interessadas nos mesmos recursos.

A ideia é fortalecer a relação com os parlamentares, trazendo-os para dentro da Fiocruz e promovendo trocas onde possam surgir as oportunidades e os desafios enfrentados. É preciso que a Fiocruz seja capaz promover trocas mais organizadas e sistemáticas entre o Congresso e as suas Unidades de forma a apresentar os trabalhos e oportunidades de investimento via emendas, por exemplo.

Todos os parlamentares entrevistados já haviam visitado a Fiocruz no âmbito da Comissão Externa de Enfrentamento à covid-19 e todos vocalizaram como ficaram impressionados com a infraestrutura que viram, isso já dialoga com a preocupação em mostrar retorno e resultado dos investimentos feitos e é um ativo que deve ser utilizado.

Esses contatos devem também ser proativos, partindo da Fiocruz. É possível uma relação institucional mais criativa, onde a Fiocruz contribua também na camada técnica do Poder Legislativo. Um exemplo é uma possível aproximação das Escolas de Governo, com capacitações em temas de interesse mútuo com objetivos comuns em que competências seriam trocadas e junto, experiências, desafios e oportunidades. Ou ainda, como já citado no trabalho, o CEDES enquanto espaço de discussão estratégica do país que deve ser articulado com uma organização estratégica de Estado como a Fiocruz.

### **:: Fórum interno de articulação política**

Ainda que a dimensão política não seja ignorada nos diversos fóruns internos e especialmente no Conselho Deliberativo da Fiocruz, é preciso que existam ambientes e espaços

permanentes para construção da articulação política com o Congresso Nacional.

Além da proposição de pautas de discussão e debate, a objetiva proposição de projetos de lei que fortaleçam as atividades estratégicas da Fiocruz deve ser incentivada e orientada pelo nível estratégico. Para além da construção política de um projeto de lei, ele deve ser construído legalmente a partir de amplo debate com os interessados e impactados por ele, e a Fundação tem condições de ser o pivô dessa dinâmica.

A experiência agregada pelo autor deste trabalho mostra que há, entre as unidades da Fiocruz, um imenso desequilíbrio e/ou interesse em utilizar o Poder Legislativo como instrumento de encaminhamento de determinados problemas da gestão. É óbvio que não se trata de nenhuma pedra angular, mas já existe um exemplo concreto no passado recente desses benefícios: a Lei Federal nº 13.801/2019, que permite que a Fiocruz exporte vacinas, medicamentos e outros insumos e serviços para a saúde por meio de contratos e convênios com a fundação de apoio, resolvendo um antigo problema que algumas unidades da Fundação enfrentavam frente aos órgãos de controle.

O aspecto orçamentário do Poder Legislativo, principal fonte de interesse dos dirigentes da Fiocruz, é importante no relacionamento, porém o ambiente legislativo é mais rico que isso e o próprio aspecto político-legal deve valorizado. E uma vez valorizado deve ser materializado em propostas legislativas. O discurso político é importante pois faz parte da dinâmica de aglutinação de forças, debates e convencimento, muito usual para os dirigentes da Fundação, porém não é um fim nele mesmo e deve ser rebatido em construções legais, que deem suporte às políticas públicas.

### **:: Ordenação interna da articulação com o Congresso Nacional**

Sugere-se que exista uma ordenação no aspecto estratégico, tal qual uma política institucional de forma que organize a agenda legislativa e a articulação política com o Congresso no ambiente tático-operacional.

Como foi visto, já existe orientação do Congresso Interno de aproximação e desenvolvimento de estratégias que tragam o Poder Legislativo para próximo da Fundação, mas é preciso que isso seja aprimorado e desdobrado internamente.

Cabe destacar que de acordo com o Regimento Interno<sup>20</sup> da Fiocruz, a Coordenação de

---

<sup>20</sup> Portaria nº 2376/GM de 15 de dezembro de 2000.

Gestão Tecnológica e a GEREB têm a atribuição de “representar a FIOCRUZ, nas suas áreas de competência, perante (...) o Poder Legislativo”, assim, além da própria Presidência – norte político da instituição – essas unidades têm posição central neste processo, frisando a atuação da VPGDI no que tange a assuntos orçamentários e de desenvolvimento institucional.

Contudo, demais unidades e escritórios também são partícipes indiretos e têm demandas a serem tratadas. As entrevistas dão conta que, na mesma medida que o processo institucional de obtenção de emenda parlamentar é bem regrado e tem padrões a serem seguidos pelas Unidades, a articulação política segue outro rumo, não é claro quem pode realizá-la em nome de quem, gerando situações que podem acarretar prejuízo de imagem, além de fragmentação e descontrole frente ao objeto, posicionamento político e outros aspectos relevantes visto que, geralmente, utiliza-se da imagem e nome da Fiocruz.

Assim, resta a Fundação discutir um processo interno de relacionamento com o Legislativo que valorize, encoraje e ordene todo o Sistema Fiocruz e respeite a centralidade política da Presidência e das Unidades onde reside esta atribuição.

### **:: Agenda prática de prosseguimento da pesquisa**

Como agenda prática de prosseguimento desta pesquisa, além das sugestões já citadas, indica-se:

(i) abordagem estruturada aos dirigentes que compõem o Conselho Deliberativo da Fiocruz de forma a entender como enxergam o Legislativo, que tipo de oportunidades esperam, as expectativas e o que poderiam oferecer. É preciso salientar os impactos que as atividades da Fiocruz geram na sociedade;

(ii) uma pesquisa mais abrangente para capturar a opinião geral dos parlamentares a respeito do CEIS e das suas políticas de fortalecimento;

(iii) avaliação qualitativa da participação do Congresso na dinâmica política e nas discussões das principais políticas públicas que sustentam o CEIS à luz das diversas perspectivas teóricas e modelos disponíveis, como, por exemplo, modelo de múltiplos fluxos e equilíbrio pontuado;

(iv) avaliação qualitativa da participação da Fiocruz na dinâmica política e nas discussões das principais políticas públicas que sustentam o CEIS;

(v) realização de *benchmarking* estruturado com outras organizações que atuam no

Congresso, como a EMBRAPA e a própria CNI, de forma a ter novos parâmetros de atuação, ideias e comparação com outras práticas de relacionamento parlamentar, buscando não apenas conhecer como se dá a atuação no Congresso *ipsis literis*, mas o processo de internalização e gestão das matérias e discussões legislativas e a respectiva contrapartida do posicionamento institucional.

O Quadro 11, abaixo, consolida as sugestões e oportunidades de melhoria para o relacionamento da Fiocruz com o Congresso Nacional que foram citadas ao longo das entrevistas.

Quadro 11 – Entrevistas – Sugestões e oportunidades de melhoria

Fiocruz – Dim. Estratégica	Fiocruz – Dim. Tática/Operacional	Parlamento
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspirar em outras iniciativas que deram certo em outros órgãos (ex. ProAntar).</li> <li>- Definição de grandes temas transversais caros à Fiocruz formar alianças em torno de tais temáticas.</li> <li>- Busca de uma bancada identificada aos assuntos, ideias temas defendidos pela Fiocruz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se aproximar dos articuladores internos, próprios deputados e senadores.</li> <li>- Maior envolvimento da ASPAR nos processos internos.</li> <li>- Atuação mais estratégica da ASPAR.</li> <li>- Manter relação próxima com determinados líderes que são importantes para a dinâmica do Congresso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não vejo nem como melhorá-la porque já é uma participação bastante satisfatória (P1).</li> <li>- Não vejo como aumentar (P4).</li> <li>- Ampliar o contato direto com o Parlamentar, abastecendo-o de informações sobre o que acontece na Fiocruz (P2).</li> <li>- Participar, acompanhar, explorar, chamar a atenção para os aspectos de ciência e tecnologia que considera importantes para a sociedade (P2).</li> <li>- Melhorar o inter-relacionamento com o Executivo, Legislativo e o próprio Judiciário (P2).</li> <li>- Promover oportunidades para exposição mútua (Fiocruz e parlamentares) das questões, projetos e desafios (P2).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou compreender como é a relação da Fiocruz com o Poder Legislativo na consolidação da agenda do CEIS a partir das interações da Fiocruz com o Congresso Nacional, e, quando necessário, usando o caso concreto da pandemia de covid-19.

É oportuno delinear algumas limitações desta pesquisa. O baixo número de entrevistados prejudicou as conclusões, é difícil encontrar relações e generalizações significativas a partir dos dados, podendo indicar contradições ou alinhamentos falsos. A principal razão para esse baixo número de entrevistados foram as dificuldades logísticas impostas pela pandemia.

Outro ponto que cabe sinalização é que a amostragem dos parlamentares foi de apenas uma casa, a Câmara dos Deputados, e se deu como uma “bola de neve”, a partir da indicação de um deputado foi possível acessar os demais que aceitaram participar. Dezenas de parlamentares foram procurados por telefone e correio eletrônico através dos seus gabinetes e assessorias, nenhum se recusou objetivamente a dar entrevista, mas geraram dificuldade em marcar a agenda até que se considerou inviável realizá-la. Inclusive houve caso de espera por mais de 1h na sala virtual até que o encontro fosse cancelado.

Ao longo desta pesquisa e da interação com os parlamentares e dirigentes da Fiocruz, ficou evidente que a Fundação é tida como uma organização técnica cuja autoridade se dá no domínio do conhecimento científico – o que é uma verdade – e longe do posicionamento ideológico. Embora não seja objeto deste trabalho, cabe lembrar Pedro Demo (1995, *apud* SOUSA, 2006), que indica que até a escolha do objeto do conhecimento científico leva em conta o senso comum e a ideologia.

A ciência está cercada de ideologia e senso comum, não apenas como circunstâncias externas, mas como algo que está já dentro do próprio processo científico, que é incapaz de produzir conhecimento puro, historicamente não contextualizado (DEMO, 1995, *apud* SOUSA, 2006, p. 144).

Se as premissas de sociedade, direcionadores e políticas públicas defendidas pela Fiocruz avançam nos interlocutores a ponto de que seus ideais sejam assimilados e tidos como sem ideologia, ou já considerados senso comum, abre-se uma janela de oportunidade para a discussão e avanço das suas pautas, como, por exemplo, o fortalecimento do SUS, do CEIS e a diminuição das desigualdades sociais como formas de melhoria dos padrões de saúde da população.



As entrevistas demonstraram que, ainda que com a pandemia, não tem havido apoio à agenda de desenvolvimento do CEIS e a outras que poderiam contribuir para a sustentabilidade do SUS. Todos os entrevistados da Fiocruz observaram, e este autor acompanha essa avaliação, que é preciso “aproveitar esse momento da pandemia que resgata essa importância estratégica (do CEIS)” (F1). E a Fiocruz tem envergadura para liderar as discussões e articular um amplo arco de alianças em torno do Complexo e com um olhar mais cuidadoso e constante para o Congresso Nacional.

A Fiocruz possui uma estrutura de relacionamento com o Congresso que precisa ser fortalecida, e a Unidades também devem estar integradas nesta dinâmica. É preciso organizar, aproximar a interlocução política e o monitoramento das matérias legislativas. Integrar a camada estratégica com a camada tático-operacional da Fiocruz e das Unidades, que, por sua vez, devem olhar o Congresso de forma mais estratégica, como um facilitador de sua atuação, mas que possui seus ritos e características próprias.

Ficou claro que a Fiocruz avançou nos últimos anos na forma com que encara o Congresso Nacional, ampliando e qualificando as interações, entretanto, há espaço para avanço, como sinalizado nas entrevistas.

Existe ainda na administração pública a tensão entre a dimensão técnica e política da gestão, como se houvesse uma contraposição. Cada vez mais este mito deve ser quebrado de forma que as potencialidades da relação com uma organização de representação política possam emergir. E nas palavras de um entrevistado, “tem que ter gente competente, profissional para trabalhar isso”. Alguns desafios da gestão podem e devem ser ultrapassados com o apoio do Congresso Nacional. No caso da Fiocruz, para usar um exemplo concreto, há um problema latente, já identificado por órgãos de controle, na vinculação da mão de obra dos seus laboratórios (Bio e Farmanguinhos), na sua maioria terceirizados, cuja solução pode vir de um arranjo legal que envolva novos marcos legislativos mais adequados ao dinamismo que plantas industriais com alto componente tecnológico exigem.

O aspecto orçamentário, teoricamente consequência das discussões e prioridades nacionais, foi um exemplo concreto de matéria que dependeu do Congresso e contribuiu diretamente para a melhoria da capacidade de resposta da Fiocruz. Se não fosse a aprovação de recursos orçamentários adicionais a Fiocruz não teria sido capaz de implementar a produção de testes para diagnóstico e a transferência de tecnologia da vacina em parceria com a

AstraZeneca/Oxford, por exemplo.

As duas pesquisas documentais realizadas neste trabalho, dos marcos estruturantes do CEIS a partir de artigos publicados e dos marcos legislativos contextuais a partir da legislação aprovada no período da pandemia confirmam a atuação do Congresso como ator relevante na definição das políticas públicas da saúde e do CEIS, embora ainda na sombra do Poder Executivo e, nos últimos anos, aquém do potencial já demonstrado de garantir um ambiente seguro aos atores do Complexo. Cada vez mais a Fiocruz deve potencializar sua capacidade de aglutinar forças e demonstrar essa amplitude no Congresso de forma a ser ouvida e que possa contribuir com as políticas públicas em construção. Inclusive no seu papel de instituição estratégica de Estado esse tipo de relacionamento é esperado para que possa defender o fortalecimento do SUS e do CEIS, perseguindo sua missão institucional de contribuir para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira.

O período pós-pandemia será desafiador para a Fundação manter seus temas de interesse na pauta do Congresso, como tem sido ao longo dela. A crise sanitária gera, como tem que ser, um senso de urgência que faz com que a Fundação seja naturalmente buscada pela sua *expertise*. Após a pandemia, com o arrefecimento dos temas na pauta política, será necessária uma ação mais proativa de busca de espaços e convencimento.

O desenvolvimento do CEIS deve ser um dos temas estratégicos a serem defendidos, primeiro pela necessidade socioeconômica de sua promoção, segundo pela janela de oportunidade política que se abriu com a pandemia e as fragilidades que ficaram evidentes a todos. A Fiocruz carrega a responsabilidade de, além do Ministério da Saúde, ser o principal vetor de articulação do Complexo, seja em âmbito acadêmico, seja com sua importante capacidade de pesquisa, desenvolvimento e produção industrial de insumos estratégicos para o SUS, e, portanto, de contribuição para a formulação de políticas públicas que envolvem tais temas.

Com essas reflexões espera-se contribuir para a melhoria da relação da Fiocruz com o Congresso Nacional, aproveitando suas competências e capacidades para articular um novo ciclo de desenvolvimento do Complexo Econômico Industrial da Saúde, melhorando a sustentabilidade do SUS e ampliando o acesso da população aos serviços de saúde.

## REFERÊNCIAS

ABIFINA. **ABIFINA defende revisão do marco regulatório das PDPs**. Disponível em: <[http://www.abifina.org.br/noticias\\_detalle.php?not=3703](http://www.abifina.org.br/noticias_detalle.php?not=3703)>. Acesso em: 25 abr. 2021.

ABRASCO. **Sobre a suspensão dos contratos de medicamentos disponibilizados pelo SUS**. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/nota-abrasco-sobre-a-suspensao-dos-contratos-para-a-fabricacao-de-19-medicamentos-disponibilizados-pelo-sus/41738/>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

ALBUQUERQUE, E. da M.; CASSIOLATO, J. E. **As especificidades do sistema de inovação do setor saúde: uma resenha da literatura como uma introdução a uma discussão do caso brasileiro**. 1. ed. Belo Horizonte: Federação de Sociedades de Biologia Experimental, 2000. v. 1

ASSUMPTÃO, S. R.; SANTOS, F. (Org.). Considerações normativas sobre o Congresso Remoto. In: **Congresso Remoto: A experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. e-book. 1. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. v. 1, p. 144.

BAPTISTA, T. W. de F. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, p. 97-109, jan. 2010.

BAPTISTA, T. W. de F.; MACHADO, C. V.; LIMA, L. D. de. State responsibility and right to health in Brazil: a balance of the Branches' actions. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 829-839, jun. 2009.

BARDIN, L.(2011). **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70

BEM, I. P. D. *et al.* Análise da Produção Legislativa em Saúde na 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> Legislaturas do Congresso Nacional do Brasil: o que os parlamentares produzem em saúde? **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 28, n. 4, 2018.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 2 maio 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 8.932/2016**. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, 15 dez. 2016.

BUSS, P.; GADELHA, P. Fundação Oswaldo Cruz: experiência centenária em biologia e saúde pública. São Paulo em Perspectiva [online]. 2002, v. 16, n. 4., pp. 73-83. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392002000400012>>. Epub 11 Jun 2003. ISSN 1806-9452. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392002000400012>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Processo Legislativo**. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy\\_of\\_perguntas-](https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-)

frequentes/processo-legislativo>. Acesso em: 21 mar. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Centro de Estudos e Debates Estratégicos**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato de Criação da Comissão Externa de Enfrentamento à Covid-19**. Câmara dos Deputados, 11 fev. 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/enfrentamento-pandemia-covid-19/atribuicoes/ato-de-criacao-e-aditamento>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Frentes e grupos parlamentares**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/deputados/frentes-e-grupos-parlamentares/frentes-e-grupos-parlamentares>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

CASCIONE, S. *et al.* Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, 2019.

CEPAL; IPEA. **Avaliação de desempenho do Brasil Mais Produtivo**. 2018. Disponível em <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44275/S1801103\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44275/S1801103_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 10 abr. 2021.

COSTA, L. S. **Análise da dinâmica de geração e inovação em saúde: a perspectiva dos serviços e do território**. Doutorado – Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública/ENSP, jul. 2013.

D'ANGELO, C. O complexo econômico-industrial da saúde pode vencer o coronavírus, gerar empregos e desenvolver o país. **Carta Capital - Projeto Brasil**, 9 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/projeto-brasil/o-complexo-economico-industrial-da-saude-pode-vencer-o-coronavirus-gerar-empregos-e-desenvolver-o-pais/>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIOCRUZ. **Relatório Final do VIII Congresso Interno: A Fiocruz e o Futuro do SUS e da Democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, jul. 2018. Disponível em: <<https://congressointerno.fiocruz.br/sites/congressointerno.fiocruz.br/files/documentos/VIII%20Congresso%20Interno%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

FIOCRUZ, F. O. C. Nova legislação reforça produção da Fiocruz por meio da Fiotec. Disponível em: <<https://agencia.fiocruz.br/nova-legislacao-reforca-producao-da-fiocruz-por-meio-da-fiotec>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

GADELHA, C. A. G. Estado e Inovação: Uma perspectiva evolucionista. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 2, n. 6, p. 33, 2002.

GADELHA, C. A. G. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico

na economia da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 521-535, 2003.

GADELHA, C. A. G. (Ed.). A dinâmica de inovação e a perspectiva do complexo produtivo da saúde: uma nova abordagem. *In: A dinâmica do sistema produtivo da saúde: inovação e complexo econômico-industrial*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 13-22.

GADELHA, C. A. G. *et al.* O Complexo Econômico-Industrial da Saúde no Brasil: dinâmica de inovação e implicações para o Sistema Nacional de Inovação em saúde. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 12, p. 251-282, 3 abr. 2012.

GADELHA, C. A. G. "Não podemos ter um SUS com tamanha dependência", diz pesquisador da Fiocruz em meio à crise do coronavírus, 12 abr. 2020a. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/nao-podemos-ter-um-sus-com-tamanho-dependencia-diz-pesquisador-da-fiocruz-em-meio-crise-do-coronavirus-24366231>>. Acesso em: 7 jun. 2020.

GADELHA, C. A. G. **O Complexo Econômico-Industrial da Saúde no Brasil hoje**. Friedrich Ebert Stiftung, 12 maio 2020b. Disponível em: <<https://www.fes-brasil.org/detalhe/o-complexo-economico-industrial-da-saude-no-brasil-hoje/>>. Acesso em: 30 maio. 2020.

GADELHA, C. A. G.; BRAGA, P. S. da C. Saúde e inovação: dinâmica econômica e Estado de Bem-Estar Social no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, 2016.

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. S.; MALDONADO, J. O complexo econômico-industrial da saúde e a dimensão social e econômica do desenvolvimento. **Revista de Saúde Pública**, v. 46, n. suppl 1, p. 21-28, dez. 2012.

GADELHA, C.; AZEVEDO, N. Inovação em vacinas no Brasil: experiência recente e constrangimentos estruturais. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 10, p. 697-724, 2003.

GERSHON, D.; BARBOSA, L. M.; SANTOS, F. (Org.). A Agenda Remota. *In: Congresso Remoto: A experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia*. e-book. 1. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021. v. 1, p. 81-95.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

IBGE. Despesas com saúde ficam em 9,2% do PIB e somam R\$ 608,3 bilhões em 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26444-despesas-com-saude-ficam-em-9-2-do-pib-e-somam-r-608-3-bilhoes-em-2017>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

INDÚSTRIAS, C. N. **Agenda Legislativa da Indústria 2021**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/4d/00/4d00d6a3-42c6-4c93-bfcf-4c5498082b86/id\\_236930\\_agenda\\_legislativa\\_2021\\_interativo\\_final.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/4d/00/4d00d6a3-42c6-4c93-bfcf-4c5498082b86/id_236930_agenda_legislativa_2021_interativo_final.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2021.

LEIFER, R.; O'CONNOR, G. C.; RICE, M. A implementação de inovação radical em empresas

maduras. **Revista de Administração de Empresas**, v. 42, n. 2, p. 17-30, jun. 2002.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. **Revista Plenarium - Poder Legislativo e Democracia Contemporânea**, v. 1, n. 1, 2004.

NU. CEPAL; IPEA. **Avaliação de Desempenho do Brasil Mais Produtivo**. Brasília: Instituto de Pesquisas Aplicadas, 2018.

OCDE. **Manual de Oslo**, 2005. Disponível em: <<https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2019.

OLIVEIRA, G. Servidores adaptaram o processo legislativo na pandemia. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/04/servidores-adaptaram-o-processo-legislativo-na-pandemia>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

PACHECO, L. B. **Como se fazem as leis**. Biblioteca Digital Câmara dos Deputados. Edições Câmara, Brasília, n. 3, p. 81, 2013.

PEIXOTO, F. J. M. **Nanotecnologia e sistemas de inovação**: Implicações para política de inovação no Brasil. Doutorado - Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ, p. 398, 2013.

PRODANOVA, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: [s.n.], 2013.

SANTOS, A. B. A. DOS; FAZION, C. B.; MEROE, G. P. S. DE. Inovação: Um estudo sobre a evolução do conceito de Schumpeter. **Caderno de Administração. Revista da Faculdade de Administração da FEA**, v. 5, n. 1, 2011.

SANTOS, M. L. **Representação de Interesses na Arena Legislativa: Os Grupos de Pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22754](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22754)>. Acesso em: 10 nov. 2019.

SANTOS, S. Em quatro décadas, Brasil reduz de 55% para 5% capacidade de produção de insumos farmacêuticos. **Folha de S. Paulo**, 29 jan. 2021.

SAÚDE, M. da. **Avaliação de tecnologias em saúde: ferramentas para a gestão do SUS**. 1. ed. Brasília/DF: Editora do Ministério da Saúde, 2009.

SAÚDE, M. **Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (GECIS)**. Disponível em: <<https://antigo.saude.gov.br/ciencia-e-tecnologia-e-complexo-industrial/complexo-industrial/grupo-executivo-do-complexo-industrial-da-saude-gecis>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. p. 488.

SILVA, G. de O.; ANDREOLI, G. L. M.; BARRETO, J. O. M. Políticas públicas para o desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde no Brasil. **Comunicação em Ciências da Saúde**, v. 27, n. 1, p. 12, 2016.

SILVA, J. A. Estrutura e funcionamento do poder legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 187, set. 2010.

SOUSA, J. As sete teses equivocadas sobre conhecimento científico: reflexões epistemológicas. **Ciências & Cognição**, v. 8, p. 143-152, ago. 2006.

TEIXEIRA, Z. G. **Estado, saúde e desenvolvimento no brasil: do desafio furtadiano ao estado empreendedor**. Doutorado - Fortaleza. Universidade Federal do Ceará, p. 227, 2020.

TORRENS, A. C. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, v. 197, p. 16, 2013.

URBANO, H. E. M. C. Processo legislativo e qualidade das leis: Análise de três casos brasileiros. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, v. 1, p. 329, dez. 2014.

VILLELLA, T. N.; MAGACHO, L. A. M. **Abordagem histórica do Sistema Nacional de Inovação e o papel das Incubadoras de Empresas na interação entre agentes deste sistema**. In: XIX Seminário Nacional de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. **Anais...** Florianópolis: out. 2009. Disponível em: <[http://www.genesis.puc-rio.br/media/biblioteca/Abordagem\\_historica.pdf](http://www.genesis.puc-rio.br/media/biblioteca/Abordagem_historica.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2021.

## ANEXO A – ROTEIRO APLICADO NAS ENTREVISTAS

Como exposto na seção 2.3 Método, o roteiro abaixo abarca todos os respondentes, com blocos de perguntas para cada perfil.

### BLOCO I – PERFIL DOS RESPONDENTES (RESPONDENTES: TODOS)

#### 1) Identificação:

### BLOCO II – VISÃO SOBRE O PODER LEGISLATIVO (RESPONDENTES: TODOS FIOCRUZ)

#### 2) É importante estabelecer diálogo com o Poder Legislativo?

Pouco Importante ← (1) – (2) – (3) – (4) – (5) → Muito importante

#### 3) Que tipo de oportunidades o Poder Legislativo pode representar?

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

#### 4) A Unidade/Fiocruz aproveita essas oportunidades?

( ) Sim ( ) Não

a. Se sim, o que é determinante para esse aproveitamento? \_\_\_\_\_

b. Se não, por que não se aproveita? \_\_\_\_\_

#### 5) Existem orientações ou diretrizes institucionais para atuação no Legislativo?

( ) Sim, existem orientações claras e objetivas quanto a atuação no Legislativo.

( ) Sim, existem orientações estratégicas contidas nos documentos norteadores da Fiocruz e a partir daí as unidades tem a sua atuação específica.

( ) Não existem orientações ou diretrizes institucionais.

#### 6) Isto se desdobra em normativos, instruções ou produtos de gestão que orientam a atuação junto ao Legislativo? (manuais, preparação/capacitação de agentes públicos, normas e estratégia de atuação, por exemplo)

( ) Sim. Quais? \_\_\_\_\_

( ) Não.

#### 7) A Fiocruz possui algum processo sistemático de acompanhamento do Poder Legislativo?

( ) Sim. Como ele funciona? \_\_\_\_\_

( ) Não. E na sua opinião deveria ter? \_\_\_\_\_

#### 8) Na sua opinião porque a Fiocruz não explora mais essa relação com o CN?

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_



- 9) **Institucionalmente, como deve ser a relação da Fiocruz com o CN? O que ela deve buscar? Você vê algum risco nessa relação?**

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

**BLOCO III – O FORTALECIMENTO DO CEIS, A FIOCRUZ E O CN  
(RESPONDENTES: TODOS FIOCRUZ)**

- 10) **Na sua opinião quais os principais desafios para a sustentabilidade do CEIS? O atual cenário de pandemia impôs algum desafio a mais?**

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

- 11) **Na sua visão, como a articulação da Fiocruz junto ao Congresso Nacional pode contribuir para a agenda de desenvolvimento do CEIS?**

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

- 12) **O aspecto político representado pelo Congresso Nacional interfere de que forma na consolidação da agenda de desenvolvimento do CEIS?**

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

**BLOCO IV – ASSESSORIA PARLAMENTAR (RESPONDENTES: ASPAR)**

- 13) **Quais são as atribuições da Assessoria Parlamentar?**

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

- 14) **Como você descreve a atuação da ASPAR no Congresso Nacional?**

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

- 15) **De que forma a ASPAR absorve a estratégia institucional e a executa no Congresso?**

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

- 16) **Quais práticas poderiam ser implementadas para melhorar a atuação da Fiocruz junto ao CN?**

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

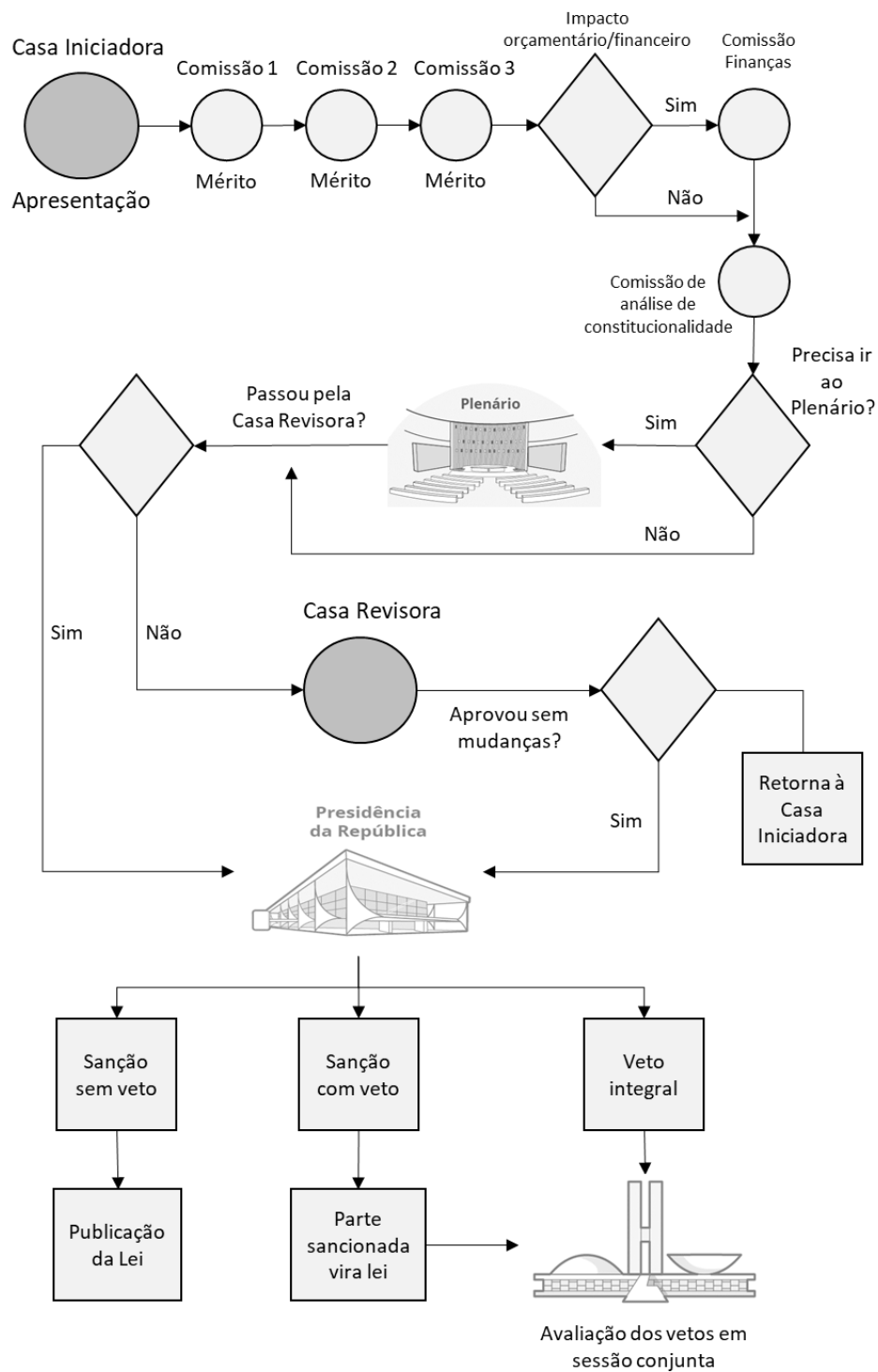
**BLOCO V – VISÃO DOS PARLAMENTARES (RESPONDENTES:  
PARLAMENTARES)**

- 2) **Na sua atuação parlamentar o Sr.(a) tem parceria com a Fiocruz, seja na área de Educação, P&D, Desenvolvimento Tecnológico ou alguma outra? Quais? Gostaria de ter?**

[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

- 3) **O Sr.(a) tem interesse em melhorar a interface de diálogo junto à Fiocruz? O que sugere para isso?**  
[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_
- 4) **Como o Poder Legislativo compreende o papel dos ICTs como a Fiocruz?**  
[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_
- 5) **Como o Sr.(a) analisa a interface da Fiocruz com as atividades legislativas realizadas pela sua comissão?**  
[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_
- 6) **Sobre as contribuições da Fiocruz para a comissão presidida pelo Sr.(a), como ela pode ser melhorada?**  
[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_
- 7) **Que instrumentos o Sr.(a) vê como essenciais para melhorar o diálogo institucional entre a Fiocruz o CN? E com a atividade parlamentar individual do Sr.(a)?**  
[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_
- 8) **Além das Comissões, existem outros espaços ou fóruns na Casa onde o Sr.(a) vê a contribuição dos ICTs na formulação de políticas públicas dentro do CN?**  
[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_
- 9) **O Sr.(a) identificou alguma fragilidade na estrutura produtiva, de atendimento ou de pesquisa em saúde no período da pandemia?**  
[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_
- 10) **Como o Sr.(a), a Comissão ou o Congresso podem contribuir para o fortalecimento da agenda de desenvolvimento da estrutura produtiva, de serviços, atendimento e de pesquisa em saúde (CEIS)?**  
[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_
- 11) **Como o Sr.(a), a Comissão ou o Congresso Nacional podem contribuir para que o impacto da próxima pandemia seja menor?**  
[Pergunta aberta] \_\_\_\_\_

## ANEXO B – FLUXOGRAMA SIMPLIFICADO DO PROCESSO LEGISLATIVO DE UM PROJETO DE LEI ORDINÁRIA<sup>21</sup>



<sup>21</sup> Fonte: Adaptado de <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>.

## ANEXO C – LEGISLAÇÃO PERTINENTE À PANDEMIA GERADA NO PERÍODO DA PESQUISA

- Normas geradas no período da pesquisa, pertinentes à pandemia, avaliadas como **de efeito** sobre o CEIS:

# de ordem	PL	Norma Gerada	Origem	Ementa
1	PEC 10/2020	Emenda Constitucional 106/2020	Rodrigo Maia (DEM-RJ)	Permite a separação do orçamento e dos gastos realizados para o combate à pandemia de coronavírus do orçamento geral da União, afastando possíveis problemas jurídicos para os servidores que processam as decisões sobre a execução orçamentária.
2	PL 696/2020	Lei 13989/2020	Adriana Ventura (NOVO-SP)	Libera o uso de telemedicina, em caráter emergencial, enquanto durar a crise ocasionada pelo coronavírus (Covid-19).
3	PL 805/2020	Lei 13992/2020	Pedro Westphalen (PP-RS)	Suspende por 120 dias, a contar de 1º de março, a obrigatoriedade de hospitais filantrópicos e outros prestadores de serviços de saúde cumprirem metas quantitativas e qualitativas contratadas junto ao Sistema Único de Saúde (SUS).
4	PL 668/2020	Lei 13993/2020	Dr. Luiz Antônio Teixeira Jr. (PP-RJ)	Proíbe a exportação de respiradores, equipamentos de proteção individual e monitores multiparâmetro durante a pandemia causada pelo coronavírus, com o objetivo de garantir o abastecimento do sistema de saúde brasileiro.
5	PL 1006/2020	Lei 13995/2020	José Serra (PSDB-S)	Prevê a transferência de R\$ 2 bilhões da União para santas casas e hospitais filantrópicos (sem fins lucrativos), para o combate à pandemia de Covid-19.
6	PL 864/2020	Lei 14006/2020	Dr. Luiz Antônio Teixeira Jr. (PP-RJ)	Dá 72 horas para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorizar o uso no Brasil de produtos de combate ao coronavírus validados por autoridades estrangeiras.
7	MP 909/2020	Lei 14007/2020	Poder Executivo	Destina R\$ 9 bilhões do fundo da Reserva Monetária do Banco Central para financiamento de ações de combate ao novo coronavírus.
8	MP 962/2020	Lei 14054/2020	Poder Executivo	Destina crédito extraordinário de R\$ 418,8 milhões para os ministérios das Relações Exteriores; da Ciência, Tecnologia, Inovações; e Comunicações para ações relacionadas à pandemia causada pelo novo coronavírus. (1)
9	MP 967/2020	Lei 14055/2020	Poder Executivo	Destina crédito extraordinário de R\$ 5,566 bilhões para ações de combate à pandemia do novo coronavírus pelo Fundo Nacional de Saúde e Fundação Oswaldo Cruz.
10	MP 969/2020	Lei 14056/2020	Poder Executivo	Destina crédito extraordinário de R\$ 10 bilhões para o combate à pandemia de Covid-19 via fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios. (3)
11	PL 3058/2020	Lei 14061/2020	Pedro Westphalen (PP-RS)	Prorroga até 30 de setembro de 2020 a suspensão do cumprimento de metas pelos prestadores de serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).
12	MP 976/2020	Lei 14067/2020	Poder Executivo	Abre crédito extraordinário de R\$ 4,489 bilhões ao Ministério da Saúde para ações de combate à pandemia de Covid. (2)
13	MP 994/2020	Lei 14107/2020	Poder Executivo	Destina R\$ 2 bilhões para produção e distribuição da vacina de Oxford contra Covid-19.

(1) Conforme Exposição de Motivos, os recursos destinam-se à vinte e cinco projetos voltados ao desenvolvimento de soluções inovadoras ou de baixo custo para respiradores mecânicos (ventilação forçada), à ampliação da capacidade produtiva e de processamento e desenvolvimento de melhorias nos testes moleculares e rápidos para a detecção do SARS-CoV-2 e outros vírus respiratórios, no Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Bio-Manguinhos, da Fundação Oswaldo Cruz; à ampliação da capacidade de processamento de amostras na rede pública, com a implantação de sete Unidades de Apoio à Rede de Vigilância Epidemiológica; e a até cinquenta projetos de empresas, inclusive “startups”, para o desenvolvimento de soluções inovadoras ou de baixo custo para “kits” de diagnósticos.

(2) Conforme Exposição de Motivos, os recursos destinam-se à transferência de recursos a Estados, Municípios e Distrito Federal para custeio dos serviços de saúde; o custeio de bolsas ou bonificação aos estudantes universitários da área da saúde e médicos residentes que atuarão no Sistema Único de Saúde; e a ampliação da conectividade à Internet de unidades de atenção primária, e caráter emergencial, permitindo a transmissão de informações sobre os serviços prestados, o que proporcionará o aprimoramento das ações de vigilância e do planejamento das medidas de combate à doença.

(3) Conforme Exposição de Motivos, a aplicação no custeio de medidas de preparação e enfrentamento da pandemia, abrangendo ações de vigilância em saúde, organização e funcionamento da assistência à saúde nas redes de atenção básica ou especializada entre outras ações e serviços públicos de saúde.

- Normas geradas no período da pesquisa, pertinentes à pandemia, avaliadas como de **não-efeito** sobre o CEIS:

# de ordem	PL	Norma Gerada	Origem	Ementa
1	PDL 88/2020	Decreto Legislativo 6/2020	Orlando Silva (PCdoB-S)	O reconhecimento de calamidade pública diante da pandemia de coronavírus permite que o Executivo gaste mais do que o previsto e desobedeça às metas fiscais para custear ações de combate à pandemia.
2	PEC 18/2020	Emenda Constitucional 107/2020	Randolfe Rodrigues (Rede AP)	Adia as eleições municipais deste ano para 15 e 22 de novembro devido à pandemia causada pelo novo coronavírus.
3	PL 23/2020	Lei 13979/2020	Poder Executivo	A norma dota o governo de instrumentos para enfrentar uma emergência pública causada pelo coronavírus. Permite o isolamento de pessoas, o fechamento de portos e aeroportos, e a compra de insumos de saúde sem licitação.
4	PL 9236/2019	Lei 13982/2020	Eduardo Barbosa (PSDB MG)	Cria uma renda básica emergencial de R\$ 600 aos trabalhadores informais, autônomos e sem renda fixa, durante a crise provocada pela pandemia da Covid-19.
5	PLN 2/2020	Lei 13983/2020	Poder Executivo	Insere dispositivos na LDO para adequar o texto aos esforços de combate ao novo coronavírus no País, liberando a possibilidade de aumento de despesas ou de redução de receitas sem que seja necessária a apresentação de compensações.
6	PL 786/2020	Lei 13987/2020	Hildo Rocha (MDB-MA)	Prevê a distribuição dos alimentos da merenda escolar às famílias dos estudantes que tiveram suspensas as aulas na rede pública de educação básica após a epidemia do coronavírus (Covid-19).

7	PLP 873/2020	Lei 13998/2020	Randolfe Rodrigues (REDE-AP)	Amplia o alcance do auxílio emergencial de R\$ 600 durante a pandemia do novo coronavírus.
8	PLP 1282/2020	Lei 13999/2020	Jorginho Mello (PL-SC)	Concede uma linha de crédito especial para micro pequenas empresas pedirem empréstimos de valor correspondente a até 30% de sua receita bruta obtida no ano de 2019.
9	MP 907/2020	Lei 14002/2020	Poder Executivo	Permite à Embratur ajudar no processo de repatriação de brasileiros impossibilitados de retornar ao País por causa da pandemia de Covid-19.
10	PL 1179/2020	Lei 14010/2020	Antonio Anastasia (PSD-MG)	Cria regras transitórias para as relações jurídicas privadas durante a pandemia de Covid-19, como contratos, direito de família, relações de consumo entre condôminos.
11	PL 1194/2020	Lei 14016/2020	Fernando Collor (PARA-OS-AL)	Regulamenta a doação de alimentos excedentes por parte de supermercados, restaurantes e outros estabelecimentos.
12	PL 1075/2020	Lei 14017/2020	Benedita da Silva (PT-RN)	Oferece ajuda de R\$ 3 bilhões ao setor cultural durante a crise causada pelo coronavírus.
13	PL 1888/2020	Lei 14018/2020	Leandre (PV-PR)	Obriga a União a destinar até R\$ 160 milhões para o auxílio de instituições de longa permanência para idosos no enfrentamento do novo coronavírus.
14	PL 1562/2020	Lei 14019/2020	Pedro Lucas Fernandes (PTB-MA)	Obriga a população a usar máscaras de proteção facial em ruas, espaços privados de acesso público (como shoppings) e no transporte público enquanto durar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia
15	MP 936/2020	Lei 14020/2020	Poder Executivo	Permite a redução de salários e da jornada de trabalho ou a suspensão do contrato trabalhista durante o estado de calamidade pública relacionada ao coronavírus.
16	PL 1142/2020	Lei 14021/2020	Professora Rosa Neide (PT-MT)	Institui medidas para prevenir a disseminação da Covid-19 junto aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.
17	PL 1291/2020	Lei 14022/2020	Maria do Rosário (PT-RS)	Torna essenciais os serviços de combate e prevenção à violência doméstica, ou seja, não poderão ser suspensos durante a pandemia de Covid-19.
18	PL 1409/2020	Lei 14023/2020	Dr. Zacharias Calil (DEM-GO)	Dá prioridade para fazer testes de diagnóstico da Covid-19 aos profissionais considerados essenciais ao controle da doença e à manutenção da ordem pública, como médicos, enfermeiros, policiais e agentes funerários.

19	PL 1079/2020	Lei 14024/2020	Denis Bezerra (PSB-CE)	Suspende os pagamentos devidos pelos estudantes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) por 60 dias.
20	MP 932/2020	Lei 14025/2020	Poder Executivo	Reduz, em razão da pandemia de Covid-19, as contribuições devidas pelas empresas para financiar Sistema S.
21	PL 848/2020	Lei 14028/2020	Kim Kataguiri (DEM-SF)	Atribui validade por prazo indeterminado às receitas de medicamentos sujeitos a prescrição e de uso contínuo durante o estado de calamidade pública relacionada ao coronavírus.
22	PL 1389/2020	Lei 14029/2020	Flávia Arruda (PL-DF)	Autoriza a transposição e a transferência de saldo dos fundos de assistência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
23	MP 931/2020	Lei 14030/2020	Poder Executivo	Prorroga o prazo para as empresas e cooperativa realizarem as assembleias gerais ordinárias de acionistas ou sócios (AGO) exigidas pela legislação.
24	MP 930/2020	Lei 14031/2020	Poder Executivo	Torna possível aos bancos com investimentos no exterior diminuírem a proteção cambial (hedge) usada para compensar prejuízos com a variação do dólar, inclusive se for em sociedade controlada, controlada, ligada, filial, sucursal ou agência no exterior.
25	MP 941/2020	Lei 14032/2020	Poder Executivo	Abre crédito extraordinário de cerca de R\$ 2 bilhões para os ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania aplicarem em ações de combate à pandemia de Covid-19.
26	MP 942/2020	Lei 14033/2020	Poder Executivo	Destina crédito extraordinário para alocar na Presidência da República e em três ministérios cerca de R\$ 639 milhões oriundos do cancelamento de emendas do relator-geral do Orçamento de 2020.
27	MP 925/2020	Lei 14034/2020	Poder Executivo	Permite às concessionárias de aeroportos pagarem as parcelas anuais de outorga, fixas ou variáveis até 18 de dezembro de 2020, reajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor.
28	MP 926/2020	Lei 14035/2020	Poder Executivo	Flexibiliza regras de contratação, inclusive para casos de dispensa de licitação, durante a pandemia de Covid-19.
29	MP 986/2020	Lei 14036/2020	Poder Executivo	Prevê prazo para estados e o Distrito Federal devolverem à União recursos não usados de repasse vinculados à Lei Aldir Blanc de ajuda ao setor cultural.
30	MP 934/2020	Lei 14040/2020	Poder Executivo	Suspende a obrigatoriedade de escolas e universidades cumprirem a quantidade mínima de dias letivos neste ano em razão da pandemia de Covid-19.

31	MP 938/2020	Lei 14041/2020	Poder Executivo	Cria auxílio financeiro da União, de até R\$ 16 bilhões, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para mitigar efeitos econômicos em decorrência da pandemia de Covid-19.
32	MP 975/2020	Lei 14042/2020	Poder Executivo	Cria programa emergencial de crédito para pequenas e médias empresas, com até R\$ 20 bilhões de garantia da União.
33	MP 944/2020	Lei 14043/2020	Poder Executivo	Concede uma linha de crédito especial para pequenas e médias empresas pagarem a folha de salários durante a emergência decorrente do coronavírus.
34	PL 2424/2020	Lei 14045/2020	Eduardo Girão (PODEMOS-CE)	Cria uma linha de crédito para profissionais liberais, como advogados, corretores e arquitetos, exceto aqueles com participação societária em pessoa jurídica ou com vínculo empregatício de qualquer natureza.
35	MP 948/2020	Lei 14046/2020	Poder Executivo	Estabelece regras para o cancelamento e a remarcação de serviços, reservas e eventos dos setores de turismo e cultura em razão das medidas de isolamento e restrições aplicadas no combate à pandemia de Covid-19.
36	MP 945/2020	Lei 14047/2020	Poder Executivo	Determina o afastamento remunerado dos trabalhadores portuários avulsos (TPA) se estiverem no grupo de risco da Covid-19 ou se apresentarem sintomas indicativos da doença, como tosse seca e dificuldade respiratória.
37	PL 735/2020	Lei 14048/2020	Enio Verri (PT-PR)	Estabelece medidas para ajudar agricultores familiares durante o estado de calamidade pública relacionado ao coronavírus.
38	MP 963/2020	Lei 14051/2020	Poder Executivo	Libera R\$ 5 bilhões para minimizar os impactos do novo coronavírus no setor de turismo.
39	PL 1581/2020	Lei 14057/2020	Marcelo Ramos (PL-AM)	Regulamenta acordos diretos da União, incluídas autarquias e fundações, para o pagamento com desconto (de até 40%) dos precatórios de grande valor, assim como para encerrar ações contra a Fazenda pública.
40	MP 959/2020	Lei 14058/2020	Poder Executivo	Define as regras para os bancos federais pagarem os benefícios aos trabalhadores atingidos pela redução de salário e jornada ou pela suspensão temporária do contrato de trabalho em razão da pandemia de Covid-19.
41	MP 960/2020	Lei 14060/2020	Poder Executivo	Permite a prorrogação por um ano das concessões de drawback que vencem em 2020.
42	MP 983/2020	Lei 14063/2020	Poder Executivo	Amplia o rol de documentos públicos que poderão ser validados digitalmente, por meio de assinatura eletrônica, sem perder o valor legal da assinatura feita pessoalmente com papel e caneta.



43	MP 961/202	Lei 14065/2020	Poder Executivo	Autoriza, sob certas condições, o pagamento antecipado em licitações durante o estado de calamidade pública da Covid-19.
44	MP 977/202	Lei 14068/2020	Poder Executivo	Concede garantia a empréstimos feitos pelos bancos a empresas com receita bruta entre R\$ 360 milhões e R\$ 300 milhões.
45	MP 974/202	Lei 14072/2020	Poder Executivo	Autoriza o Ministério da Saúde a prorrogar contratos de trabalho de 3.592 profissionais temporários de saúde que atuam nos seis hospitais federais localizados no estado do Rio de Janeiro.
46	PL 2824/202	Lei 14073/2020	Felipe Carreras (PSB-PE)	Prevê socorro financeiro de até R\$ 1,6 bilhão ao setor do esporte em razão da pandemia de Covid-19.
47	MP 982/202	Lei 14075/2020	Poder Executivo	Amplia o uso da conta poupança social digital para recebimento de benefícios sociais do governo federal, entre eles o abono salarial anual e os saques do FGTS.
48	MP 987/202	Lei 14076/2020	Poder Executivo	Prorroga o prazo para empresas automotivas instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentarem projetos de novos produtos para concorrerem com crédito presumido do IPI.
49	MP 993/202	Lei 14106/2020	Poder Executivo	Autoriza o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a prorrogar, até 28 de julho de 2023, 27 contratos de pessoal.
50	PLP 232/201	Lei Complementar 172/2020	Carmen Zanotto (CIDAR/DANIA-SC)	Libera recursos parados em contas de estados e municípios para ações de combate à pandemia de coronavírus - Transposição orçamentária
51	PLP 39/20	Lei Complementar 173/2020	Antonio Anastasia (PSD/MG)	Suspende pagamento de dívidas de R\$ 65 bilhões e oferece repasse de R\$ 60 bilhões em quatro meses para estados e municípios.