



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA MESTRADO PROFISSIONAL
EM SAÚDE COLETIVA

Alexandre Varela

**A atuação da Comissão Externa da Câmara dos
Deputados destinada a acompanhar o enfrentamento
à pandemia de Covid-19 no Brasil**

Brasília, DF

2024

Alexandre Varela

**A atuação da Comissão Externa da Câmara dos
Deputados destinada a acompanhar o enfrentamento
à pandemia de Covid-19 no Brasil**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Saúde Coletiva pelo Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva-Mestrado Profissional.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Célia Delduque Nogueira Pires de Sá

Linha de Pesquisa: Políticas, Planejamento, Gestão e Atenção à Saúde (PPG)

Brasília - DF
2024

A atuação da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil

Aprovada em ___ de _____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Célia Delduque Nogueira Pires de Sá (Presidente)
Universidade de Brasília – UnB

Profa. Dra. Maria Fátima de Sousa (Membro Titular Interno)
Universidade de Brasília – UnB

Profa. Dra. Sandra Mara Campos (Membro Titular Externo)
Fiocruz – Brasília

Prof. Dr. Jarbas Ricardo Almeida Cunha (Membro Titular Externo)
Ministério da Gestão e Inovação

Profa. Dra. Ana Valéria Machado Mendonça (Suplente)
Universidade de Brasília – UnB

Brasília
2024

"A batalha sanitária é uma questão suprapartidária, nenhuma pessoa, instituição, partido, agrupamento, categoria ou entidade enfrenta sozinha essa luta."

Sergio Arouca

Dedico a minha dissertação a minha amada esposa e companheira Tatiana, farmacêutica do Sistema Único de Saúde – SUS, ao meu amado filho Henrique que nos deixou em outubro de 2019 e a minha amada filha Letícia que também sonha em ser profissional da área de saúde.

AGRADECIMENTOS

Depois de 26 anos de minha graduação, resolvi retornar a vida acadêmica. Estávamos havia quase dois anos em plena crise da Covid-19 e nos dois primeiros semestres conhecíamos os colegas e professores apenas pelas telinhas do celular e notebooks.

Tive um pouco de medo, mas lembrei de Mahatma Gandhi “Viva como se fosse morrer amanhã. Aprenda como se fosse viver para sempre”.

Importante registrar, pois não deve ter sido fácil para os colegas e professores. Foi preciso aprender novas formas de convivência, no trabalho, nos estudos, em casa, no lazer. Estávamos assustados, com medo, pessoas queridas adoecendo, morrendo.

A contribuição e os conhecimentos partilhados pelas professoras Denise Messenber, Valéria Mendonça, Verônica Ginani, Dirce Guilhem, Sandra Alves, Fátima Sousa, Maria Célia Delduque e pelo professor Miguel Montagner, foram extraordinários.

À Profa. Dra. Fatima Sousa, a grande incentivadora para meu retorno à vida acadêmica, agradeço de forma especial com um pensamento. “Eu te desejo vida, longa vida, te desejo a sorte de tudo que é bom, de toda alegria, ter a companhia, colorindo a estrada em seu mais belo tom...” da Flávia Wenceslau.

Agradeço à minha orientadora Profa. Dra. Maria Célia Delduque, especialista em Direito Sanitário e criadora do Programa de Direito Sanitário (Prodisa) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que foi sempre paciente, incentivadora e aberta para trocar opiniões e partilhar seus conhecimentos. Fiquei extremamente empolgado com a proposta de estudar McCubbins e Schwartz e analisar o funcionamento do Congresso Nacional e seus membros. Por mim seguiríamos a experiência em novos projetos.

Registro também a grata satisfação que o mestrado me trouxe. Uma das primeiras mensagens que recebi, após a aprovação do ingresso no Mestrado, foi pelo Facebook. Um amigo apenas virtual naquele momento, o Prof. Dr. Jarbas Ricardo A. Cunha, autor de um importante tese de doutorado, “A Efetivação Constitucional do Direito à Saúde no Brasil: alternativas jurídicas para a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS)”. Espero seguir irmanado no compromisso da consolidação do SUS como direito acessível a todas e todos.

Aos colegas e companheiros de sonhos e trabalho da Liderança do PSOL na Câmara dos Deputados agradeço a partilha de momentos felizes. Sempre saio de casa sabendo que trabalho com o que gosto e com pessoas que sonham o mesmo sonho, “por um mundo onde sejamos socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres”, Rosa Luxemburgo.

Em nome de Flávio Elias, Carla Guareschi e do Pedro Brandão, agradeço a compreensão da ausência em alguns momentos.

Aos colegas Deise Benedito e Pedro Amaral que sempre procurava saber como estava minha produção e oferecia seus conhecimentos, todo axé.

A prima Silvia Camargo e ao jornalista Rodolfo Gamberini, na importante colaboração de revisão ortográfica.

Nossa família viveu no período do mestrado, grandes transformações. Perdemos uma tia, que teve forte influência na nossa formação; precisei cuidar dela durante os últimos dias de sua vida. A ela dedico também este momento, pois sei que seus olhos iriam brilhar. Minha querida mãe precisou vir morar em nossa casa e ter cuidados especiais. Dona Neusa foi mãe solo de 4, sempre presente e contribuiu de forma importante em todos os momentos importantes de minha caminhada. A ela toda a gratidão e reverência.

Aos meus irmãos, irmã, sobrinhos, sobrinhas, sogro, sogra, cunhado e cunhadas que contribuem com a vida bela e forte que temos.

No final, mas na verdade primeiramente, as minhas incríveis companheiras de jornada de vida, Tatiana e Letícia. Para elas não existem palavras e agradecimentos por suportar minhas ansiedades, impulsividades e fraquezas. A vocês um pensamento: “Há uma luz que brilha mais do que bilhões de sóis juntos, é a essência da alma! Essa é a luz que brilha no coração.”

A Tatiana que aceitou o desafio de compartilhar a vida ao meu lado, este ano se completam 25 anos. Nossa jornada teve grandes desafios, alegrias e a maior dor. Você é luz!!

Minha querida filha Letícia, que na conclusão de meu mestrado, inicia sua etapa na universidade. Que sua opção de ser psicóloga possa contribuir para um mundo mais sensível nas relações humanas.

Ao meu filho Henrique, que esteve fisicamente com a gente durante 19 anos, e que em outubro de 2019, nos deixou depois de lutar contra um câncer extremamente agressivo. Henrique sempre foi, desde criança, um ser sensível; ele me ensinou tudo, do seu primeiro ao último momento, “Parte de mim entende sua partida, outra parte morre de saudades”.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos e distinções entre as técnicas de fiscalização de patrulha policial e supervisão de alarme de incêndio.....	23
Quadro 1 – Lista dos parlamentares-membros da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia da Covid-19 no Brasil (2020-2023)	33
Quadro 2 – Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar priorizados pela Comissão Externa transformados em lei – 2020-2023.....	37
Quadro 1 - Audiências públicas no tema da saúde realizadas pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados entre 2020 e 2021.....	48
Quadro 2 – Principais temas abordados pela Comissão Externa sobre vacinas.....	50

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Representatividade partidária na Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia da Covid-19 no Brasil (2020)	34
Figura 2 – Representatividade Regional da Comissão Externa – 2020.....	35
Figura 3 – Regiões de Saúde com maior mortalidade de Covid-19 (2020)	36
Figura 1 – Resultados da pesquisa e o modelo do Fire Alarms.....	53
Figura 2 – Projetos de lei e audiências públicas ocorridas na Comissão Externa.....	54
Figura 3 – Principais resultados da pesquisa.....	54
Figura 4 – Slide de agradecimento.....	55
Figura 5 – Certificado de participação.....	55
Figura 6 – Fotografia tomada durante o evento.....	56
Figura 7 – Fotografia tomada durante o evento.....	56
Figura 8 – Fotografia do momento de Apresentações orais no Congresso.....	57
Figura 9 – Apresentação dos resultados da pesquisa.....	57
Figura 10 – Momentos da apresentação dos resultados da pesquisa no Congresso Internacional.....	58
Figura 11 – Fotografia da apresentação dos resultados da pesquisa no Congresso Internacional.....	58

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Categorização das audiências públicas da Comissão Externa da Câmara dos Deputados sobre vacinas.....	51
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL – Estado de Alagoas

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CCOM - Centro de Política, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações

CIDADANIA – Partido Político

CNS – Conselho Nacional de Saúde

COVAX-FACILITY - Acesso Global às Vacinas da COVID-19

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

ESP II - Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional

ESPIN - Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional

FD – Faculdade de Direito

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

GO – Estado de Goiás

IFA - Ingrediente Farmacêutico Ativo

ILPI - Instituições de Longa Permanência para Idosos

JANSSEN – Empresa farmacêutica multinacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MA – Estado do Maranhão

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MG – Estado de Minas Gerais

MT – Estado de Mato Grosso

OMS – Organização Mundial de Saúde

PC do B – Partido Comunista do Brasil

Pfizer – Empresa farmacêutica multinacional

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PODE – Podemos (Partido Político)

PP – Progressistas (Partido Político)

PPG – Políticas, Planejamento, Gestão e Atenção à Saúde

PR – Estado do Paraná

PRODISA – Programa de Direito Sanitário

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido Social-Democrata do Brasil

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

REPUBLICANOS – Partido Político

RJ – Estado do Rio de Janeiro

RS – Estado do Rio Grande do Sul

SARS-CoV-2 – Coronavírus 2 da síndrome respiratória aguda grave

SC – Estado de Santa Catarina

SP – Estado de São Paulo

SPUTNIK – Vacina Russa

SUS – Sistema Único de Saúde

UF – Unidade da Federação

UnB – Universidade de Brasília

UNIÃO – União Brasil (Partido Político)

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

RESUMO: Esta dissertação tem o objetivo de apresentar os resultados da pesquisa realizada na Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Foi realizada pesquisa documental acompanhada nos documentos levantados no sítio da Câmara dos Deputados. O marco temporal considerado foi o período entre os anos de 2020 e 2022, período de instalação e funcionamento da Comissão. Os resultados demonstraram a eficácia da Câmara dos Deputados perante a crise à pandemia da Covid-19 no Brasil, constatando-se que houve uma profícua atividade da comissão, embora se constatasse que suas reuniões foram mais frequentes no início da pandemia, diminuindo, consideravelmente, na medida que a doença ia sendo controlada. Os parlamentares atuam de modo casuísticos, sugerindo leis ou mudanças de leis de acordo com critérios políticos.

Palavras-chave: COVID-19. Pandemia. Legislação em Saúde.

ABSTRACT: This dissertation aims to present the results of the research carried out at the External Committee of the Chamber of Deputies aimed at monitoring the fight against the Covid-19 pandemic. Documentary research was carried out accompanied by documents collected on the Chamber of Deputies website. The time frame considered was the period between 2020 and 2022, the period in which the Commission was installed and operated. The results demonstrated the effectiveness of the Chamber of Deputies in the face of the Covid-19 pandemic crisis in Brazil, noting that there was fruitful activity by the commission, although it was found that its meetings were more frequent at the beginning of the pandemic, decreasing, considerably as the disease was being controlled. Parliamentarians act on a case-by-case basis, suggesting laws or changes to laws according to political criteria.

Keywords: COVID-19. Pandemic. Health Legislation.

APRESENTAÇÃO

Iniciei minha trajetória profissional na assessoria parlamentar em 1989, na Câmara Municipal de Luziânia, com o então Vereador do Partido dos Trabalhadores, Prof.º Dejair Rodrigues.

Logo após tive uma experiência no Governo do Distrito Federal, no período que o governador foi Cristovam Buarque. Na administração regional de Santa Maria e na Secretaria de Saúde. Na Secretaria de Saúde contribui na assessoria do Programa Saúde em Casa. O Programa que recebeu reconhecimento com uma das ações mais exitosas da política de saúde implantadas no Distrito Federal, à frente da Secretaria estava a médica Maria José Maninha.

Com a mudança do governo no ano de 1999, fui convidado a trabalhar na Câmara Legislativa do Distrito Federal, no gabinete da Deputada Maninha, eleita pelo Partido dos Trabalhadores.

Em 2003, durante os dois primeiros anos do governo Lula I, voltei a ter uma experiência no Poder Executivo, agora no Federal, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Em 2005, fui convidado para ser assessor do Sindicato dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social do Distrito Federal, onde tive a experiência de ajudar no gerenciamento da entidade e na assessoria política e legislativa.

No ano de 2006, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) passou a ter direito ao funcionamento da Assessoria de Liderança Partidária, ocasião em que recebi o convite para compor a equipe de assessores, experiência que exerço até hoje.

Na minha decisão de fazer o retorno à vida acadêmica, pesou a minha experiência com assessoria política e legislativa, como recurso para desenvolver minha linha de estudo. A opção pelo Mestrado Profissionalizante em Saúde Coletiva, teve como objetivo principal a utilização do conhecimento adquirido na vida profissional, como recurso para o desenvolvimento e melhoria de minhas habilidades e competências na função de assessor parlamentar.

Compreender melhor a formulação e planejamento de políticas públicas de saúde, na perspectiva de colaborar com ações que possam garantir o direito à saúde e ao Estado de bem-estar social da população brasileira e o fortalecimento do Sistema Único de Saúde.

Com os conhecimentos adquiridos e a experiência profissional, será possível poder ajudar na formação de novos profissionais, como acadêmico e palestrante.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	16
2.	MARCO TEÓRICO E SISTEMA CONCEITUAL.....	23
3.	METODOLOGIA.....	25
4.	RESULTADOS	26
5.	ARTIGO 1	27
6.	ARTIGO 2	44
7.	PRODUTO TÉCNICO.....	54
8.	CONSIDERAÇÕES FINAL DA DISSERTAÇÃO.....	60
9.	REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

O mundo iniciou o ano de 2020 com uma crise sanitária. Um novo coronavírus, denominado SARS-COV-2, sofreu mutações, passando a infectar os seres humanos, causando a doença denominada Covid-19, que levou a internações e óbitos. (1)

A primeira notificação da Covid-19 foi na cidade de Wuhan, na China, em dezembro de 2019 (2). No Brasil, os primeiros casos foram confirmados no mês de fevereiro de 2020. No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde - OMS declarou o surto de Covid-19 uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional - ESPII. A ESPII é um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para todos os países, devido à disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata (1). No dia 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde do Brasil declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional-ESPIN. Em 11 de março de 2020, a OMS decretou pandemia.

A crise mundial instalada fez com que os governos dos países tomassem ações rápidas para se adaptarem às respostas urgentes que a situação exigia. Foi necessário, além de organizar as ações em âmbito da gestão do sistema de saúde, para evitar propagação do vírus, implementar ações no âmbito da economia e da legislação, para se adequar aos desafios exigidos e facilitar que os governos elaborassem planos rápidos de políticas de saúde, de proteção social e econômicas.

A pandemia do Covid-19 causou uma profunda crise que mudou a dinâmica econômica, social, política e cultural do mundo em poucas semanas. Diante dessa crise, os governos responderam de diferentes maneiras e essas diferenças expressam opções de políticas públicas que geraram efeitos também diversos. Em alguns casos, as crises pioraram e, em outros, foi possível mitigar seus efeitos e as múltiplas desigualdades que se aprofundaram (3).

No Brasil, a situação demonstrou sua gravidade levando a óbito mais 706.986 e 37.994.356 casos confirmados (4). É amplamente reconhecido que os governos municipais, estaduais e o federal, tomaram medidas descoordenadas, e suas ações e gastos públicos se revelaram ineficazes no combate à pandemia. (5).

A União foi chamada à responsabilidade para com a situação pandêmica, fazendo com que os poderes constituídos atuassem, cada qual em sua esfera de atuação, para mitigar a mortalidade e morbidade trazida pela pandemia.

Reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo nº 6/2021 (6), com os seguintes dispositivos:

- i - Reconhecimento, para os fins do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), das dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (LDO) e da limitação de empenho e movimentação financeira previstos no art. 9º da LRF;
- ii - Constituição de Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública devido à Covid-19.

Enquanto na Comissão Mista do Congresso Nacional a preocupação era com o orçamento público, paralelamente, na Câmara dos Deputados a criação, em 11 de fevereiro de 2020, da Comissão Externa teve como escopo o acompanhamento exclusivo das ações de enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus (7). Em conjunto, as duas comissões foram os principais fóruns de discussão do Parlamento com relação ao acompanhamento da Covid-19.

A Presidência da Câmara dos Deputados, por meio do Ato da Presidência de 11/2/2020 (8), decidiu criar a Comissão Externa destinada a acompanhar ações preventivas de vigilância sanitária e possíveis consequências para o Brasil quanto ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus. Em 25 de junho de 2020, a comissão passou a ser denominada Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 no Brasil, A segunda denominação nos parece mais apropriada, pois a primeira reduz a atuação da comissão à

vigilância sanitária, que não se confunde com nenhuma outra atividade em termos de saúde pública, isso porque, nos termos do § 1º, do art. 6º, da Lei 8080/90, temos: (9)

Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo:

- I – O controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionam com a saúde, compreendidas todas as etapas e processo, da produção ao consumo; e
- II – O controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde.

A comissão foi proposta pela deputada Carmem Zanotto (CIDADANIA/SC)¹, através do Requerimento nº 9/2020 (10), e pelo deputado Dr. Luiz Antônio Teixeira Jr (PP/RJ)², autor do Requerimento nº 26/2020 (11). A Comissão contou com 21 parlamentares em sua composição, respeitando o princípio da proporcionalidade partidária¹

O sistema eleitoral brasileiro é proporcional, o que assegura que tenhamos diversidade de convicções políticas, religiosas, culturais e regionais

São três os tipos de comissões temporárias: especiais, de inquérito e externas. As comissões especiais são criadas para dar parecer sobre propostas de emendas à Constituição, projetos de código, projetos de lei sobre tema de competência de mais de três comissões de mérito, denúncia contra o Presidente da República ou ministro, ou projeto de alteração do Regimento Interno (12). As comissões parlamentares de inquérito-CPI se destinam a investigar fatos relevantes para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do País e têm poderes de investigação.

As comissões externas são criadas para acompanhar assuntos específicos fora da sede da Câmara. A Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 no Brasil foi criada especialmente em função do quadro pandêmico e urgente que o país estava vivendo.

¹ O princípio da proporcionalidade partidária dispõe que a representação dos partidos políticos e blocos parlamentares na Casa Legislativa deve ser produzida proporcionalmente, tanto quanto possível, na composição das comissões.

A Câmara dos Deputados, desde o processo Constituinte de 1988, fez um debate profundo a respeito da política de saúde e do Sistema Único de Saúde, que foi o resultado de uma grande mobilização social.

O SUS demonstrou na crise sanitária ser um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo. Sua universalização e equidade permitiram que todos os brasileiros de norte, sul e de todas as classes sociais tivessem as mesmas oportunidades para o tratamento da Covid-19.

No caso específico da pandemia da Covid-19, sem dúvida a maior crise sanitária do século, foi posta à prova a resiliência e a capacidade operacional do SUS, particularmente nos sistemas municipais. Dando extrema visibilidade aos desafios da saúde pública no país, o SUS, apesar de desprestigiado, saiu-se bem, diga-se de passagem. Mas os gestores de saúde nas três esferas de governo, principalmente nos estados e municípios, estão enfrentando e deverão continuar a enfrentar demandas públicas crescentes de saúde, não pelas sequelas da pandemia, como também pela já prevista evolução natural das demandas sociais, com pressões epidemiológicas e demográficas. (13). O Brasil vivia uma grave crise – sanitária, econômica, social e política – exigindo de toda sociedade, especialmente de governantes e representantes do povo, o exercício de uma cidadania guiada pelos princípios da solidariedade e da dignidade humana, baseada na democracia e na busca de soluções conjuntas para o bem comum de toda a população.

O Conselho Nacional de Saúde-CNS, instância máxima de deliberação do SUS, propôs a revogação imediata da Emenda Constitucional 95/2016, que retirou verba do Sistema Único de Saúde (SUS) para investimentos até 2036.

De acordo com estudos de Bruno Moretti, Carlos Ocké, Érika Aragão, Francisco Funcia e Rodrigo Benevides (14), apresentados na reunião técnica da Comissão Externa sobre o Enfrentamento à Covid-19, realizada em 08/12/2020, a Emenda Constitucional 95 retirou da Saúde entre 2018 e 2020, a quantia de R\$ 22,48 bilhões. Se a EC 95 continuar vigente até 2036, como estabelece a mudança, o prejuízo ao país pode chegar a R\$ 400 bilhões.

Em março de 2021, o Conselho Nacional de Saúde apresentou Carta aberta às autoridades do Legislativo e Executivo (15), reproduzida a seguir, sobre a incompatibilidade do orçamento do SUS em 2021, especialmente em função do quadro de emergência de saúde pública representado pela Covid-19.

QUEM RESPONDERÁ POR ISSO?

Brasília, 31 de março de 2021.

Senhores Jair Messias Bolsonaro, presidente do Brasil; Rodrigo Pacheco, presidente do Senado Federal; Arthur Lira, presidente da Câmara dos Deputados; e ministro da Saúde, Marcelo Queiroga,

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) vem, respeitosamente, recorrer a esta carta aberta para dizer que o orçamento destinado ao financiamento das ações e serviços de saúde para o ano de 2021, aprovado em março, é incompatível com os seus custos mínimos, ainda mais ao se considerar o crescimento exponencial da pandemia da Covid-19.

O orçamento da saúde foi aprovado com valores equivalentes ao do piso federal do SUS do ano de 2017 (atualizados pela inflação do período). Isto significa a retirada de cerca de R\$ 60 bilhões em comparação ao valor do orçamento de 2020, acrescido dos créditos extraordinários para suprir necessidades da Covid-19. Trata-se de usar a mesma lógica que permitiu encerrar o estado de calamidade pública em 31 de dezembro de 2020, ou seja, de que não há mais necessidade de recursos para Covid-19 em 2021.

A proposta orçamentária elaborada pelo Governo Federal em agosto de 2020, em plena pandemia da Covid-19, na época com mais de 115 mil mortes, desconsiderou, de modo irreal e irresponsável, as necessidades de aquisição de vacinas, kits diagnósticos e insumos; de sustentabilidade e manutenção dos serviços prestados pelo SUS, como leitos clínicos e de UTI, equipamentos médicos, atendimento de sequelas da Covid-19, demanda reprimida de procedimentos ambulatoriais e hospitalares. Ignorou, pois, todas as ações de garantia da vida das pessoas – direito constitucional fundamental, inalienável, que não pode ser violado – em nome do teto de gastos da EC 95.

Mais grave ainda foi o Congresso Nacional, representante da sociedade, ter votado o orçamento, em 25 de março deste ano, assentindo com o gravíssimo erro do Governo Federal, mantendo de modo fictício e irresponsável o financiamento federal do SUS no nível semelhante ao piso de 2017, ano em que o país não amargava o luto pela morte de mais de 320 mil cidadãos e tinha uma população menor que a atual. Tudo isso está sendo feito em nome do ajuste fiscal, demonstrando que entre a vida do cidadão e a austeridade fiscal, prevaleceria o corte geral de gastos públicos “custe o que custar”.

É pesaroso verificar que os chefes dos Poderes da República, legislativo e Executivo, optaram por apostar no ajuste fiscal, no teto de gastos, ao invés de a vida dos filhos dessa Nação, deixando intocável mais da metade do orçamento da União para o pagamento dos juros e encargos da dívida pública, indo na contramão do que vem

sendo praticado pelos países que melhor estão lidando com a pandemia e obtendo melhores respostas ao reconhecerem que a austeridade fiscal mata.

Por outro lado, em momento de gravíssimo risco à saúde das pessoas, optou-se por considerar que a emergência sanitária nacional teria acabado em 31 de dezembro de 2020, quando no país crescia o número de pessoas infectadas e de óbitos. No estágio atual da pandemia, a taxa de ocupação de leitos acima de 95% em quase todo o país, gerando um colapso no sistema assistencial à saúde da população, demonstrando que a emergência sanitária ainda persiste e que a pandemia irá se arrastar no ano em exercício e seus reflexos serão sentidos ainda nos próximos anos.

Importante alertar que não se poderá admitir, por absolutamente inconstitucional, a emissão de créditos extraordinários para financiar as ações de enfrentamento a Covi-19, por não mais se tratar de uma das situações imprevisíveis, conforme disposto na Constituição Federal. Se isso ocorrer, certamente se cometerá o que se denomina de “pedalada fiscal”.

A pergunta que este Conselho faz as Vossas Excelências é quem responderá pelas doenças e mortes evitáveis em decorrência da emergência sanitária internacional, ainda mantida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), com mais de 3 mil pessoas (em média) morrendo diariamente no país, somando mais de 320 mil mortes, dor e luto?

Como admitir que a emergência sanitária acabou? Que falseamento é esse em nome do teto de gastos, que custará vidas? Se acabou formalmente a emergência sanitária como admitir a emissão de novos créditos extraordinários? Como garantir os recursos que o SUS precisará para não ver à míngua a sua sustentabilidade numa situação de extrema gravidade sanitária? Quem responderá por tudo isso? Respeitosamente, Conselho Nacional de Saúde (15)

Com a instalação da Comissão, a Câmara dos Deputados começou a acompanhar as ações e as medidas do governo federal. O funcionamento do Poder Legislativo ficou comprometido devido às restrições sanitárias, as Comissões Permanentes da Casa tiveram seus funcionamentos suspensos de forma presencial.

A Comissão Externa foi essencial na emergência sanitária para aprovação de leis, a repatriação de brasileiros e definição de políticas públicas nas diversas áreas além da saúde, educação, assistência e previdência social, transporte, economia

O funcionamento da comissão, foi um grande desafio, com perdas de parlamentares, servidores e pessoas queridas próximas aos parlamentares e servidores da Câmara dos Deputados. O processo de perdas de pessoas queridas, de vínculos familiares, de amizades, de trabalho, criou um processo de ajustamento da vida pessoal e profissional que influenciou no funcionamento da comissão.

O luto é um processo natural e dinâmico de ajustamento diante de uma perda significativa. É de extrema importância para o reconhecimento e a integração das mudanças de vida e de si decorrentes do rompimento de um vínculo importante. Essas mudanças demandam maior movimento adaptativo quando: convocam as pessoas a reformularem suas compreensões de mundo; acontecem de forma súbita, sem oferecer tempo para preparação; e têm repercussão de longo prazo (16).

O trabalho de pesquisa mostrado nesta dissertação de mestrado foi pautado pela pergunta: a atuação da “Comissão Externa de Acompanhamento das Ações de Enfrentamento à Covid-19”, da Câmara dos Deputados, no período das sessões legislativas de 2020 e 2021, no âmbito da 56ª Legislatura contribuiu para o arrefecimento da pandemia?

O trabalho foi guiado pela hipótese de que os parlamentares atuam casuisticamente, mesmo em momentos de crises sociais e políticas, como no caso da grave crise sanitária vivenciada no país, mas que tal modo de atuar acabou por contribuir para que a Comissão deixasse sua parcela contributiva ao menos para deixar mais transparente a atuação do Legislativo durante a pandemia.

Os resultados deste trabalho dissertativo estão organizados neste documento em artigos científicos. Um primeiro artigo cujo título “A atuação da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil” foi submetido e aprovado pela Revista *Tempus Actas de Saúde Coletiva*, traz os resultados dos projetos de lei oferecidos por parlamentares constituintes da comissão. Um segundo artigo, ainda não submetido, traz os resultados das demais proposições oferecidas pela comissão, como também as audiências públicas realizadas por ela, no período de seu funcionamento.

MARCO TEÓRICO E SISTEMA CONCEITUAL

A fiscalização congressional segue um paradigma proposto por McCubbins e Schwartz (17). Os autores verificaram que os Parlamentos frequentemente negligenciam a fiscalização da aderência das políticas executadas pelo Executivo aos objetivos do Legislativo. Afirmam que a fiscalização é uma área fundamental da atividade congressional, tão importante quanto uma boa legislação. Os autores defendem que, os parlamentos atuem sempre na supervisão vigilante da administração governamental, com a finalidade de cumprir as diretrizes postas pelas Cartas Políticas que orientam a vida estatal e as sociedades dos países

Partindo dessa premissa/definição, foi construído pelos autores um modelo para a escolha da política de fiscalização congressional. Essa escolha repousa na distinção entre duas formas ou técnicas de supervisão: *police patrol oversight* e *fire alarm oversight* (17).

Quadro 1 – conceitos e distinções entre as técnicas de fiscalização de patrulha policial e supervisão de alarme de incêndio

<i>Police Patrol Oversight</i>	<i>Fire Alarm Oversight</i>
Análogo ao uso de patrulhas policiais, o <i>police control oversight</i> é centralizado, ativo e direto. Possui iniciativa própria. O Congresso examina amostras das ações das agências executivas para então detectar e remediar eventuais violações daquilo que foi determinado pelo Legislativo	Análogo ao uso de alarmes de incêndio, a supervisão é menos centralizada e envolve menos intervenção ativa e direta do que a supervisão de patrulha policial: em vez de examinar uma amostra de decisões administrativas, procurando violações de objetivos legislativos, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitem que cidadãos individuais e grupos de interesse organizados examinem decisões administrativas (às vezes em perspectiva), acusem agências executivas de violar as normas prescritas pelo Congresso e busquem soluções junto a agências, tribunais e o próprio Congresso

Fonte: Adaptado de McCubbins e Schwartz (17)

McCubbins e Thomas Schwartz estudaram a forma fiscalizadora do Congresso dos Estados Unidos sobre a implementação de políticas públicas, para eles existem duas maneiras para fazer a supervisão do Congresso: *Police Patrols versus Fire Alarms*. As patrulhas policiais (*Police*

patrols) envolvem a supervisão contínua e rotineira da implementação de políticas públicas, enquanto os alarmes de incêndio (*fire alarms*) envolvem a supervisão reativa e pontual da implementação de políticas públicas. Para os autores, as patrulhas policiais são menos eficazes, pois são mais caras e têm mais dificuldades de identificar os problemas que os alarmes de incêndio, que são mais eficazes para fiscalizar a implementação de políticas públicas. As comissões que cuidam do processo de fiscalização e controle do Poder Legislativo utilizam com muita predominância o modelo *fire alarm oversight*, ou alarmes de incêndio.

A distinção entre patrulhamento policial e supervisão de alarmes de incêndio não devem ser confundidas com a distinção que por vezes é feita entre supervisão formal e informal, que diferem na medida em que as atividades de supervisão formal tem a supervisão como objetivo principal e oficial, enquanto as atividades de supervisão informal são acessórias a outras funções oficiais, como as audições de apropriações. Ambas podem envolver uma vigilância direta e ativa em vez de respostas a alarmes (18).

A opção de escolha pela política de alarme de incêndio permite que os parlamentares deem respostas mais eficazes e tenham mais repercussão junto aos seus eleitores e assim tenham ganho político pessoal, pois são motivados por fatos que permitem utilizar procedimentos menos informais para as ações de controle e fiscalização, permitindo que o cidadão ou um grupo da sociedade civil tenha acesso às informações e ao processo de tomada de decisão.

As patrulhas policiais seriam de iniciativa própria e centralizada, onde os parlamentares possam de forma direta, regular e preventiva, para examinar o Poder Executivo, por diversos instrumentos: requerimentos de documentos, de informações, visitas *in loco*, audiências públicas etc.

A diferença entre as teses apresentadas por McCubbins e Schwartz (17), é que o controle e fiscalização contínuo, regular e proativo são os objetivos centrais patrulhas e os objetivos centrais das patrulhas, são episódios inesperados, que alterem a ordem normal do cotidiano, que o problema de uma resposta imediata.

O estudo apresenta que a modelo ‘política de alarme’ foi acionada na medida que o problema da pandemia da Covid-19 alterou a ordem normal do cotidiano.

O estudo se concentrou nas audiências públicas e projetos de leis propostos no âmbito da Comissão, abordando áreas temáticas de políticas de saúde e de outras políticas públicas

A Comissão organizou outras diversas outras atividades, reuniões e proposições, portanto foi priorizado para análise da pesquisa, aos Projetos de Lei por apresentarem ações infralegais e as audiências públicas que tiverem debates conceituais e proposições para atenuar os efeitos da pandemia.

METODOLOGIA

Tratou-se de uma pesquisa qualitativa de viés exploratório, que investigou a atividade legislativa (proposituras legislativas e as audiências públicas) da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil.

Os dados foram coletados a partir do banco disponibilizado pela Câmara dos Deputados no endereço: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/enfrentamento-pandemia-covid-19>, que são livres e desimpedidos para a consulta pública.

Dadas as características da pandemia e a reação do Governo Federal, a discussão da fiscalização congressional utilizou o modelo de *fire alarms*, com as regras operacionais de McCubbins e Schwartz. (17).

A análise dos documentos legislativos e parlamentares produzidos pela Comissão tiveram como referência a Análise do Discurso com base nos estudos de Brandão (18).

Os projetos de lei propostos pela comissão tiveram sua tramitação acompanhada até dezembro de 2022, pelo sítio oficial da Câmara dos Deputados. Não foram objeto de levantamento e

análise os demais tipos de proposição legislativa, distintas dos Projeto de Lei de iniciativa dos parlamentares membros da Comissão. As audiências públicas realizadas pela comissão foram objeto de acompanhamento.

Embora a Comissão, no período de seu funcionamento, tenha realizado muita atividade, por uma opção metodológico, foram privilegiadas as informações de alcance como Projetos de Lei propostos, visto ser uma proposição de importância na casa legislativa, as Audiências Públicas, porque propuseram iniciativas legislativas e sugestões de políticas públicas e as ações governamentais.

Deixaram de ser apreciados, os informes técnicos do Ministério da Saúde, indicações e ofícios encaminhados aos órgãos governamentais, os planos de contingência encaminhados pelos governos estaduais, expedientes recebidos, reuniões técnicas, por terem tido muito impacto nos trabalhos da comissão.

RESULTADOS

Os resultados estão organizados em dois artigos e uma nota técnica. O primeiro publicado Revista Tempus Actas de Saúde Coletiva, tratou de analisar os projetos de lei priorizados pela Comissão. O segundo artigo, ainda não s. O produto técnico reúne os slides apresentados, no Congresso Internacional de Direito Sanitário, do Programa de Direito Sanitário da Fundação Oswaldo Cruz Brasília (Prodisa/Fiocruz Brasília), o Centro de Política, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações (CCOM) e a Faculdade de Direito (FD), da Universidade de Brasília (UnB), realizado, nos dias 22, 23 e 24 de novembro de 2023, em Brasília – DF.

(Artigo publicado pela Revista Tempus Actas de Saúde Coletiva)

A atuação da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil

The performance of the External Committee of the Chamber of Deputies aimed at monitoring the fight against the Covid-19 pandemic in Brazil.

Actuación de la Comisión Externa de la Cámara de Diputados destinada al seguimiento de la lucha contra la pandemia de la Covid-19 en Brasil

Alexandre Varela²
Maria Célia Delduque³

RESUMO: objetivo: analisar a atuação da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 no Brasil. **Metodologia:** tratou-se de estudo documental qualitativo em que a unidade de pesquisa foi a comissão externa e os projetos de lei por ela priorizados. **Resultados:** ao menos 12 projetos priorizados pela comissão foram transformados em lei, nenhum de autoria do Poder Executivo. **Conclusão:** a Comissão Externa teve atuação condizente com o esperado pela sociedade.

Palavras-chave: Covid-19. Poder Legislativo. Direito Sanitário.

ABSTRACT: objective: to analyze the performance of the External Committee of the Chamber of Deputies aimed at monitoring the fight against the Covid-19 pandemic in Brazil. **Methodology:** this was a qualitative documental study in which the research unit was the external commission and the bills prioritized by it. **Results:** at least 12 projects prioritized by the commission were transformed into law, none of which were authored by the Executive Branch. **Conclusion:** the External Commission acted in line with what society expected.

Keywords: Covid-19. Legislative. Health Law

RESUMEN: Objetivo: analizar la actuación de la Comisión Externa de la Cámara de Diputados destinada al seguimiento de la lucha contra la pandemia de la Covid-19 en Brasil. **Metodología:** se trata de un estudio cualitativo documental en el que la unidad de investigación fue la comisión externa y los proyectos de ley priorizados por ella. **Resultados:** al menos 12 proyectos priorizados por la

² Formação. Mestrando em Saúde Coletiva na Universidade de Brasília- UnB. Email: varelaalexandre1@gmail.com
ORCID: 0009-0005-9723-6718.

³ Professora de Direito Sanitário na Universidade de Brasília- UnB. Email: mcdelduque@gmail.com. ORCID: 0000-0002-5351-3534

comisión fueron transformados en ley, ninguno de los cuales fue de autoría del Poder Ejecutivo. **Conclusión:** la Comisión Externa actuó en línea con lo que la sociedad esperaba.

Palabras-clave: Covid-19. Poder Legislativo. Derecho Sanitario

Introdução

O mundo iniciou o ano de 2020 com uma crise sanitária. Um novo coronavírus, denominado SARS-COV-2, sofreu mutações, passando a infectar os seres humanos, causando a doença denominada Covid-19, que levou a internações e óbitos. (1)

A primeira notificação da Covid-19 foi na cidade de Wuhan, na China, em dezembro de 2019 (1). No Brasil, os primeiros casos foram confirmados no mês de fevereiro de 2020. (2)

No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde - OMS declarou o surto de Covid-19 uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional-ESPII. A ESPII é um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para todos os países, devido à disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata (1). No dia 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde do Brasil declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional-ESPIN. Em 11 de março de 2020, a OMS decretou a pandemia.

A crise mundial instalada fez com que os governos dos países tomassem ações rápidas para se adaptarem às respostas urgentes que a situação exigia. Foi necessário, além de organizar as ações em âmbito da gestão do sistema de saúde, para evitar propagação do vírus, implementar ações no âmbito da economia e da legislação, para se adequar aos desafios exigidos e facilitar que os governos elaborassem planos rápidos de políticas de saúde, de proteção social e econômicas.

A pandemia do Covid-19 causou uma profunda crise que mudou a dinâmica econômica, social, política e cultural do mundo em poucas semanas. Diante dessa crise, os governos responderam de diferentes maneiras e essas diferenças expressaram opções de políticas públicas que geraram efeitos

também diversos. Em alguns casos, as crises pioraram e, em outros, foi possível mitigar seus efeitos e as múltiplas desigualdades que se aprofundaram (3).

No Brasil, a situação demonstrou sua gravidade levando a óbito mais de 700 mil pessoas (4). É amplamente reconhecido que os governos brasileiros tomaram medidas descoordenadas, e suas ações e gastos públicos se revelaram ineficazes no combate à pandemia. (5).

A União foi chamada à responsabilidade para com a situação pandêmica, fazendo com que os poderes constituídos atuassem, cada qual em sua esfera de atuação, para mitigar a mortalidade e morbidade trazida pela pandemia. Dentre as instâncias governamentais que atuaram em todo o período foi o Poder Legislativo.

A Teoria do Neoinstitucionalismo Histórico (6) por seu conceito de conjuntura crítica compreende que o vácuo de coordenação produzido pelo Poder Executivo, na formulação de políticas como resposta aos desafios emergenciais poderia impulsionar a atividade de formulação do Poder Legislativo. Uma conjuntura crítica caracteriza-se pela emergência de vias institucionais alternativas igualmente possíveis, encerrando-se quando há a afirmação de uma delas como a via hegemônica que desencadeará a implementação de mecanismos institucionais de uma nova ordem para regular a dinâmica de definição dos rumos da política pública (6).

Embora, a literatura brasileira demonstra que o Poder Executivo tem tido expressivo sucesso em pautar a agenda legislativa, durante a pandemia, viu-se um redirecionamento do cenário para o Legislativo.

Assim é que, reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo nº 6/2021 (7), com os seguintes dispositivos:

- i - Reconhecimento, para os fins do art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), das dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (LDO) e da limitação de empenho e movimentação financeira previstos no art. 9º da LRF;

ii - Constituição de Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública devido à Covid-19.

Enquanto na Comissão Mista do Congresso Nacional a preocupação foi com o orçamento público, paralelamente, na Câmara dos Deputados a criação, em 11 de fevereiro de 2020 da Comissão Externa, teve como escopo o acompanhamento exclusivo das ações de enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus (8). Em conjunto, as duas comissões foram os principais fóruns de discussão do Parlamento com relação ao acompanhamento da Covid-19, dentre outros.

A Presidência da Câmara dos Deputados, por meio do Ato da Presidência de 11/2/2020 (9), decidiu criar a Comissão Externa, destinada a acompanhar ações preventivas de vigilância sanitária e possíveis consequências para o Brasil quanto ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus.

No entanto, a referência à vigilância sanitária impunha um reducionismo ao escopo da comissão, vez que limitaria seu trabalho ao acompanhamento apenas das ações de vigilância, que importam exclusivamente ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. Como a intenção era acompanhar ações de saúde *lato sensu* no combate à pandemia, a primeira denominação da comissão não contemplou o amplo espectro pretendido. Assim, nos termos do § 1º, do art. 6º, da Lei nº 8080/90, temos: (10)

Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo:

I – O controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionam com a saúde, compreendidas todas as etapas e processo, da produção ao consumo; e

II – O controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde.

Em 25 de junho de 2020, a comissão passou a ser denominada ‘Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19’ no Brasil, mais adequada, portanto, ao escopo esperado. Doravante será tratada apenas como Comissão Externa.

A comissão foi proposta pela deputada Carmem Zanotto - CIDADANIA/SC⁴, através do Requerimento nº 9/2020 (11), e pelo deputado Dr. Luiz Antônio Teixeira Jr- PP/RJ⁵, autor do Requerimento nº 26/2020 (12). A Comissão contou com 21 parlamentares em sua composição, respeitando o princípio da proporcionalidade partidária⁶

Há três os tipos de comissões temporárias: especiais, de inquérito e externas. As comissões especiais são criadas para dar parecer sobre propostas de emendas à Constituição, projetos de código, projetos de lei sobre tema de competência de mais de três comissões de mérito, denúncia contra o Presidente da República ou ministro, ou projeto de alteração do Regimento Interno (13). As comissões parlamentares de inquérito (CPI) se destinam a investigar fato relevante para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do País. Têm poderes de investigação equivalentes aos de autoridades judiciais (13).

As comissões externas são criadas para acompanhar assunto específico fora da sede da Câmara, o que constituiu o objeto deste trabalho junto às proposições e ações da Comissão Externa de Acompanhamento do Combate à Pandemia de Covid-19, no Brasil.

Com base no exposto é que se investigou as ações e proposições da Comissão Externa a fim de responder à pergunta: a atuação da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 no Brasil’, atuou com eficiência durante sua duração?

⁴ Partido político com representação na Câmara dos Deputados

⁵ idem

⁶ O princípio da proporcionalidade partidária dispõe que a representação dos partidos políticos e blocos parlamentares na Casa Legislativa deve ser produzida proporcionalmente, tanto quanto possível, na composição das comissões.

Metodologia

Tratou-se de pesquisa documental em fonte primária de dados, em que foram utilizado relatório final, notas taquigráficas e atas das reuniões da Comissão Externa, além de Projetos de lei priorizados; indicações, ofícios e sugestões encaminhadas ao Poder Executivo, Audiências Públicas e Seminários realizados todos que se referiam ao mérito do trabalho, desprezando-se os de nomeação de cargos, memorandos internos e ofícios meramente administrativos.

Os documentos estão disponíveis na base de dados da internet no sítio da Câmara dos Deputados, com acesso livre e desembaraçado. Foi feito o *download* de todos os documentos disponíveis e, em função de seu grande número, fez-se seleção dos projetos de lei priorizados pela Comissão Externa, para a primeira investigação, neste artigo discutidos.

Os projetos priorizados pela Comissão Externa foram sistematizados em planilha contendo as informações de interesse para a pesquisa tais como: número e ano da proposição, nome do deputado autor, seu partido na ocasião da proposição e unidade da federação de sua representação, ementa do projeto e o número e data em que foi transformado em lei. Até a data de redação deste artigo – abril de 2023 -, a Comissão Externa mantém-se em funcionamento, fato que pode gerar, eventualmente, novos PL que não estejam elencados nesta pesquisa.

Para conhecer os componentes da comissão foi consultado o sítio da internet da citada Comissão Externa (<https://www.camara.leg.br/deputados/204366/biografia>). Para a obtenção da profissão do deputado, seu partido político e unidade federada de representação foram consultadas as biografias dos respectivos parlamentares disponíveis na *web*.

Por se tratar de pesquisa documental sem o envolvimento direto ou indireto de Seres Humanos, o projeto foi dispensado de submissão ao Comitê de Ética.

Resultados

A Comissão Externa foi montada segundo critérios do Regulamento da Câmara dos Deputados, exigindo-se a paridade partidária. Os membros são indicados pelos respectivos partidos políticos. No quadro 1, a lista de deputados que compõem a dita comissão, filiação partidária no momento da indicação e profissão respectiva.

Quadro 1 – Lista dos parlamentares-membros da Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 no Brasil (2020-2023)

Nome do Deputado	Partido/UF	Profissão
Alexandre Padilha	PT/SP	Médico
Aliel Machado	PV/PR	Empregado público
Fabio Abreu	PSD/PI	Policia
Carmen Zanotto	CIDADANIA/SC	Enfermeira
Chico D'Angelo	PDT/RJ	Médico
Delegado Pablo	UNIÃO/AM	Advogado
Doutor Luizinho	PP/RJ	Médico
Zacharias Calil	UNIÃO/GO	Médico
Soraya Manato	PTB/ES	Médica
Hiran Gonçalves	PP/RR	Médico
Hélio Leite	UNIÃO/PA	Corretor
Jandira Feghali	PCdoB/RJ	Médica
Jorge Solla	PCdoB/BA	Médico
João Roma	PL/BA	Empresário
Leandre	PSD/PR	Engenheira
Marcelo Ramos	PSD/AM	Advogado
Mariana Carvalho	REPUBLICANOS/RO	Médica
Pedro Westphalen	PP/RS	Médico
Rodrigo Coelho	PODE/SC	Advogado

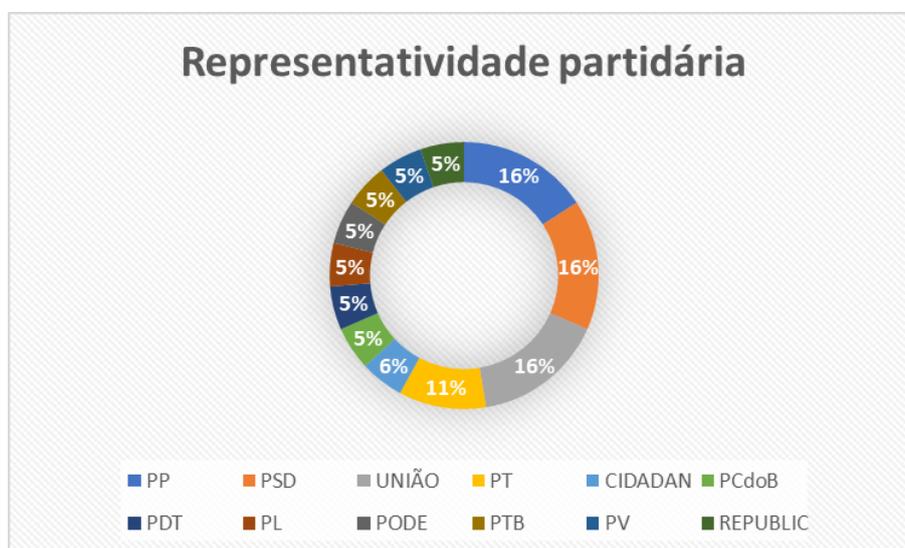
Fonte: <https://www.camara.leg.br/deputados/204366/biografia>

O número de médicos supera em muito as demais profissões declaradas pelos parlamentares. Tal fato reveste-se de uma vantagem aos trabalhos da Comissão Externa, visto que o profissional da Medicina está muito mais bem preparado para conhecer e acompanhar/fiscalizar as

ações de combate à Covid-19, como reconhecer prioritários os temas dos projetos de lei tramitando na Casa Legislativa, sobre o tema da pandemia.

No que se refere à representatividade partidária, tem-se que as legendas⁷ PP, PSD, UNIÃO e PT tiveram 59 % do total da comissão. Três dos quatro partidos foram base do governo Bolsonaro em 2020, ocasião de instalação da Comissão Externa.

Figura 1 – Representatividade partidária na Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 no Brasil (2020)

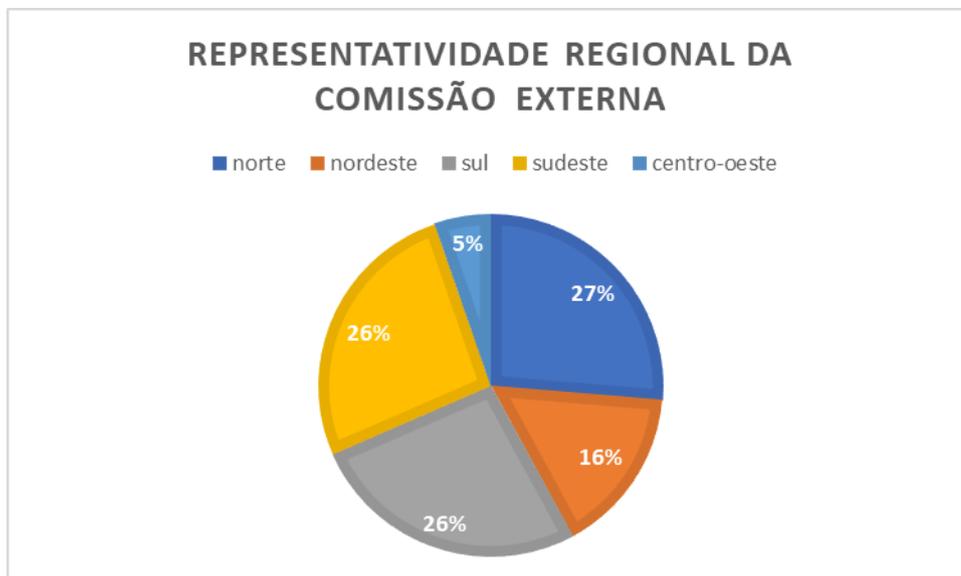


Fonte: <https://www.camara.leg.br/deputados/204366/biografia>

⁷ PP – Partido Progressista; PSD – Partido Social Democrático; UNIÃO – União Brasil; PT – Partido dos Trabalhadores

No que se refere à representatividade regional, tem-se o seguinte quadro da comissão:

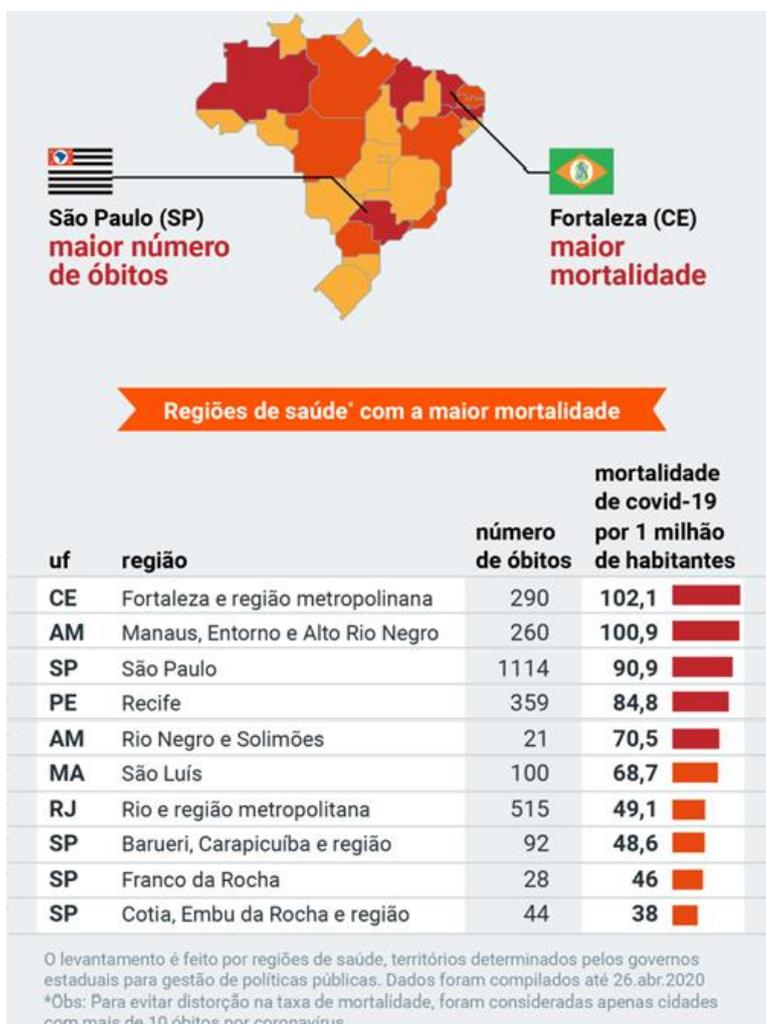
Figura 2 – Representatividade Regional da Comissão Externa - 2020



Fonte: <https://www.camara.leg.br/deputados/204366/biografia>

A região do país com maior representatividade foi a Região Sudeste e Sul. Ocorre que dados do Ministério da Saúde indicaram em 2020, ano da instalação da comissão, que a maior mortalidade advinda da Covid-19 estava no Estado do Ceará, na Região Nordeste, muito pouco representada na Comissão Externa. É certo que o Estado de São Paulo, na Região Sudeste, até por sua maior população instalada, apresentou o maior número de óbitos. Porém, diferentemente do Ceará, o estado estava representado e a região com maior número de parlamentares, na comissão.

Figura 3 – Regiões de Saúde com maior mortalidade de Covid-19 (2020)



Fonte: <https://www.poder360.com.br/infograficos/conheca-as-regioes-onde-o-coronavirus-mais-mata-no-brasil/>

Em vista do recorte metodológico escolhido, com foco nos projetos de lei ordinária e os projetos de lei complementar, foram identificados 60 projetos priorizados, sendo que 21 foram aprovados pela Câmara dos Deputados e 12 foram transformados em lei representando 15 % de êxito.

Quadro 2 – Projetos de Lei e Projetos de Lei Complementar priorizados pela Comissão Externa transformados em lei – 2020-2023.

Tipo de documento	Número/ano	Ementa	Autoria Nome Deputado(a) Partido/UF	Número da Lei/ano
Projeto de Lei Complementar	232/2019	Dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros, provenientes de repasses federais, nos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Carmen Zanotto CIDADANIA/SC Tereza Nelma/PSDB/AL Eduardo Braide/PMN/MA	Lei Complementar 172/2020
Projeto de Lei	9236/2017	Altera o § 11 e acrescenta os §§ 12, 13, 14 e 15 ao art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais para caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada, pela pessoa com deficiência ou idosa.	Eduardo Barbosa PSDB/MG	Lei 13.982/2020
Projeto de Lei	696/2020	Dispõe sobre o uso da telemedicina durante a crise causada pelo coronavírus.	Adriana Ventura NOVO/SP	Lei 13.989/2020
Projeto de Lei	668/2020	Dispõe sobre a proibição de exportações de produtos médicos, hospitalares e de higiene essenciais ao combate à epidemia de Coronavírus no Brasil.	Luiz Antonio Teixeira Jr PP/RJ	Lei 13.993/2020
Projeto de Lei	864/2020	Altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, para que aconteça a liberação imediata do uso de materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área da saúde para auxiliar no combate à pandemia do Covid-19.	Luiz Antonio Teixeira Jr PP/RJ	Lei 14.006/2020
Projeto de Lei	805/2020	Suspende-se por 120 dias, a contar de 1º de março de	Pedro Westphalen PP/RS	Lei 13.992/2020

		2020, a obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde no âmbito do SUS - Sistema Único de Saúde		
Projeto de Lei	1888/2020	Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), no exercício de 2020, em razão do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus	Leandre PSD/PR	Lei 14.018/2020
Projeto de Lei	1409/2020	Determina que em caso de declaração de epidemia, pandemia ou surtos provocados por doenças contagiosas ou que tenha sido declarado Estado de Calamidade Pública sejam tomadas medidas imediatas que garantam a saúde e preservação da vida de todos os profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e manutenção da ordem pública	Zacharias Calil UNIÃO/GO	Lei 14.023/2020 -
Projeto de Lei	1291/2020	Assegura medidas de combate e prevenção à violência doméstica previstas na Lei 11.340 de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha - e no Código Penal durante a vigência da Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020 ou durante a declaração de estado de emergência de caráter humanitário e sanitário em território nacional.	Maria do Rosário PT/RS	Lei 14.022/2020
Projeto de Lei	1142/2020	Dispõe sobre medidas urgentíssimas de apoio aos povos indígenas em razão do novo coronavírus	Rosa Neide PT/MT	Lei 14.021/2020

Projeto de Lei	848/2020	Altera a Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos, para definir que a receita de medicamentos terá validade por prazo indeterminado enquanto perdurar surtos de pandemia e dá outras providências	Kim Kataguiri UNIÃO/SP	Lei 14.028/2020
Projeto de Lei	1006/2020	Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União às santas casas e hospitais sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), no exercício de 2020, com o objetivo de permitir-lhes atuarem de forma coordenada no combate à pandemia do Coronavírus.	Senador José Serra PSDB/SP	Lei 13.995/2020

(*) muitos dos projetos priorizados pela comissão sofreram alterações no Plenário da Câmara.

(**) O PL originário do Senado Federal, teve na Câmara dos Deputados sua priorização, além da relatoria ficar com um dos membros da comissão

Fonte: Produzido pelos autores com base nas informações coletadas no sítio <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2344928>

A produção legislativa concentrou-se especialmente nos projetos de lei ordinária, tendo havido apenas um projeto de lei complementar priorizado pela comissão.

A autoria dos projetos é, majoritariamente, de parlamentares de gênero masculino, com seis propostas. Tal fato já vinha sendo mostrado em outros estudos (14) sobre a representatividade do gênero feminino nas proposições, sendo que são mulheres um total de 15% das cadeiras do Congresso Nacional, na Legislatura 2018-2022.

Não houve projetos de lei de autoria do Poder Executivo priorizados pela comissão, no período estudado.

O conteúdo dos projetos de lei que mereceram a priorização da Comissão Externa são diversos. Desde a preocupação com a segurança da mulher, em caso de violência doméstica durante a pandemia, passando pela durabilidade do receituário médico e odontológico enquanto perdurar surtos pandêmicos até preocupações com auxílios aos mais vulneráveis e transferências orçamentário-financeiras a estados e municípios mais afetados.

A literatura mostra que em tempos de crise sanitária, o Poder Legislativo mostra-se reativo às necessidades sociais. Romero (15) discute em seu trabalho sobre a atuação do Congresso Nacional na epidemia de SARS que:

A epidemia de SARS encontrou o Congresso Nacional em pleno exercício de suas funções e prerrogativas e sem intercorrências à sua atuação. A mobilização do parlamento brasileiro frente a ela se fez logo nos primeiros momentos: quinze dias após o alerta da OMS (1º de abril de 2003), a Câmara dos Deputados aprovou requerimento de informação ao Ministro da Saúde sobre medidas de prevenção que se pretendia tomar. Com exceção de dois pronunciamentos feitos em julho e setembro, todas as demais ações se concentraram num período de sessenta dias – em média, uma ação a cada três dias.

Tal colocação reforça a Teoria do Neoinstitucionalismo Histórico (6) que compreende o impulsionamento do Poder Legislativo frente a morosidade, e até o vácuo de coordenação, dos demais poderes frente a crises, especialmente as crises sanitárias.

Com o passar dos anos e o arrefecimento das contaminações e óbitos pela covid-19 – como também com a imunização da população – a Comissão Externa diminuiu o ritmo de trabalho, constatado, inclusive, pela ausência de priorização de outros projetos de lei, conforme o quadro 1, com PL do ano de 2020.

Considerações Finais

A pandemia de Covid-19 gerou uma crise sanitária sem precedentes no mundo e no Brasil. As instituições do Estado brasileiro foram chamadas a atuar no enfrentamento da pandemia, sendo que o Poder Legislativo, em função do vácuo de gestão, foi conclamado a agir, no âmbito de suas atribuições.

A Câmara dos Deputados constituiu a ‘Comissão Externa da Câmara dos Deputados destinada a acompanhar o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 no Brasil’, que se mostrou profícua na priorização de projetos de lei cujo conteúdo material fossem ações que promovessem o enfrentamento da Covid-19. No entanto, a comissão trabalhou priorizando projetos de 2020, ano de início da pandemia e, portanto, o mais crítico, não demonstrando a mesma postura nos anos subsequentes.

A comissão foi bastante produtiva na realização de outras iniciativas não tratadas neste artigo, que deverão ser abordadas em outros trabalhos dos autores

Os projetos de lei aprovados tinham caráter social e econômico importantes para o país, no momento da crise sanitária. Assim, em vista da transformação em lei de 15% dos PL priorizados pela comissão é que se pode afirmar ter havido êxito em sua constituição e atuação. Tal arcabouço legislativo acabou por possibilitar que órgãos e agentes públicos e privados pudessem produzir ações de controle da pandemia e assistência à população.

Referências

- 1 – Organização Panamericana da Saúde-OPAS/OMS. Coronavírus. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/coronavirus> (acesso em 30/08/2022)
- 2 – Ministério da saúde. Coronavírus Brasil. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> (acesso em 30/08/2022).
- 3 – Volmmaro, Pablo A. O mundo em tempos de pandemia: certezas, dilemas e perspectivas. Revista Direito e Práxis. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/51001/> (acesso 30/08/2022)
- 4 – Painel Coronavírus. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br> (acesso em 06/04/2023).
- 5 – Mendes, GF; Santana, HLS; Afonso, JR. Combate à pandemia e suas consequências econômicas e sociais: coordenação, cooperação e consórcio. MENDES, GF; Santana, HLS; Afonso, JR. (Coords) Governance 4.0 Para Covid-19 No Brasil. São Paulo. Editora Almedina, 2020, p. 27.
- 6 - Immergut E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. Politics Society. 1998, 26(1):5-34. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329298026001002>. Acesso em 7 abr 2023
- 7 - Mahoney J. Path Dependence in Historical Sociology. Theory Society. 2000 29(4):507-548. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/226486834_Path_Dependence_in_Historical_Sociology#:~:text=They%20are%20path%20dependent%3B%20the,properties%20\(Mahoney%202000\)%20](https://www.researchgate.net/publication/226486834_Path_Dependence_in_Historical_Sociology#:~:text=They%20are%20path%20dependent%3B%20the,properties%20(Mahoney%202000)%20) [Acesso em 7 abr 2023]
- 8 - Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020 (acesso em 4/09/2022).
- 9 – Câmara dos Deputados. Comissão Externa de Enfrentamento à Covid-19. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/enfrentamento-pandemia-covid-19> (acesso em 31/08/2022).
- 10 – Câmara dos Deputados. Ato da Presidência de Câmara dos Deputados. 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 30./08/2022).
- 11 - Brasil. Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm (acesso em 30/08/2022)
- 12 - Câmara dos Deputados. Requerimento nº 9/2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853691 (acesso em 31/08/2022)

13 - Câmara dos Deputados. Requerimento nº 26/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236333> (acesso em 31/08/2022).

14 – Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 35. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf> (acesso em 31/08/2022)

15 – Rodrigues, APN; Alves, SMC; Delduque, MC. Fila única de leitos e pandemia de Covid-19: atuação do Poder Legislativo Federal no ano de 2020. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 28 n. 3, p. 685-697, 2023.

16 - Romero, LCP.; Delduque, MC. O Congresso Nacional e as emergências de saúde pública. *Saúde e Sociedade*, v. 26, p. 240-255, 201

O segundo artigo a seguir, será submetido à periódico científico de referência após a banca de defesa desta dissertação fazer suas críticas e sugestões.

As Audiências Públicas realizadas na Comissão Externa da Câmara dos Deputados para o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 no Brasil, no período pandêmico: uma análise qualitativa

The Public Hearings at the External Committee of the Chamber of Deputies for Tackling the Covid-19 Pandemic in Brazil, during the pandemic period: a qualitative analyze.

Las audiencias públicas en la Comisión Externa de la Cámara de Diputados para el enfrentamiento de la pandemia de Covid-19 en Brasil, en el período pandémico: un análisis cualitativo

RESUMO: objetivo: analisar os relatórios das Audiências Públicas realizadas pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados para o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 no Brasil, no período de 11/02/2020 à 21/12/2022. **Metodologia:** tratou-se de estudo documental, com análise de conteúdo. Foi aplicado filtro para selecionar as audiências sobre a saúde, desprezando-se aquelas com conteúdo econômico, previdenciário e de ensino. Foram selecionadas para a análise textual as audiências que versaram sobre vacinas. Para sua análise foi utilizado o método de análise de conteúdo de Bardin. **Resultados:** foram realizadas 112 audiências públicas. O maior percentual dos temas abordados foi sobre Vigilância em Saúde e Atenção à Saúde e outros 25 temas foram abordados. Sobre vacinas, foram 19 audiências analisadas **Conclusão:** para a Comissão, o tema das vacinas foi importante especialmente no que dizia respeito à sua produção e importação.

Palavras-chave: Doença pelo Novo Coronavírus (2019-nCoV). Poder Legislativo. Vacinas.

ABSTRACT: objective: to analyze the reports of the Public Hearings held by the External Committee of the Chamber of Deputies to Combat the Covid-19 Pandemic in Brazil, in the period from 11/02/2020 to 21/12/2022. **Methods:** this was a documentary study, with content analysis. A filter was applied to select audiences on health, disregarding those with economic, social security and teaching content. For textual analysis, Bardin's content analysis method was used. **Results:** 112 public hearings were held. The largest percentage of topics covered was Health Surveillance and Health Care and another 25 topics were covered. About vaccines there was 19 public hearing. **Conclusion:** for the Committee, the vaccines theme was important specially about its production and import.

Keywords: New coronavirus Syndrome (2019-nCov). Legislative. Vaccines.

RESUMEN: Objetivo: analizar los informes de las Audiencias Públicas realizadas por la Comisión Externa de la Cámara de Diputados de Lucha contra la Pandemia Covid-19 en Brasil, en el período de

11/02/2020 a 21/12/2022. **Metodología:** se trató de un estudio documental, con análisis de contenido. Se aplicó un filtro para seleccionar audiencias sobre salud, descartando aquellas con contenidos económicos, de seguridad social y docentes. Se seleccionaron audiencias que discutieron sobre vacunas para el análisis textual. Para su análisis se utilizó el método de análisis de contenido de Bardin. **Resultados:** Se realizaron 112 audiencias públicas. El mayor porcentaje de temas tratados fue Vigilancia de la Salud y Atención de la Salud y se trataron otros 25 temas. En relación en las vacunas se analizaron 19 audiencias. **Conclusión:** para la Comisión, temática de vacunas, en especial sobre la producción e importación.

Palabras-clave: Síndrome del Nuevo Coronavirus (2019-nCov). Poder Legislativo. Vacunas.

INTRODUÇÃO

Durante a pandemia de Covid-19, a Câmara dos Deputados, do Brasil, decidiu constituir Comissão Externa para o acompanhamento das ações de enfrentamento da doença do novo coronavírus. A Comissão pode realizar diversas atividades para atingir sua finalidade, dentre elas, a convocação de audiências públicas temáticas.

As audiências públicas são reuniões realizadas por comissões com a participação de cidadãos, órgãos e entidades públicas ou civis para instruir a análise de alguma proposição em tramitação na Câmara dos Deputados ou para tratar de questões de interesse público relevante que esteja dentro dos temas reservados para a comissão. Seus principais traços são a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante (1),

As apresentações dos convidados para falar nas audiências tem caráter consultivo e as exposições apresentadas, baseadas em evidências, cumprem a função de fomentar o diálogo sobre o tema e subsidiar a Comissão de elementos para a tomada de decisão (2).

Entendidas como forma de interação com a sociedade civil, tais sessões de debate são realizadas com o propósito de permitir a manifestação de representantes de entidades e de movimentos sociais, além de cientistas, autoridades dos demais Poderes, especialistas, líderes comunitários e os cidadãos individualmente. O debate nessas arenas visa oferecer subsídios informacionais à atuação dos parlamentares em suas atividades como presidentes das comissões, relatores e autores de proposições legislativas (3), (4), (5). 2016). Além dessa perspectiva institucional, as audiências podem também ser interativas, o que permite uma participação ampliada, a distância, sem a limitação da copresença física. Talvez nesse sentido seja ainda mais expressivo incorporar o argumento de Young (6) 2006, p. 186), segundo o qual “as audiências públicas podem promover a representação inclusiva”, ao possibilitar a participação de representantes de setores minoritários que nem sempre conseguem ter suas agendas contempladas pelos parlamentos.

A audiência pública, portanto, é um instrumento político desenvolvido sob a lógica da teoria deliberativa, exatamente para preencher as lacunas que os autores citados identificaram nos sistemas representativos. Nesse sentido, como tentativa de aproximação entre parlamento e sociedade, a audiência funciona como um espaço de debate entre diferentes perspectivas argumentativas e diferentes posições sociais acerca das questões debatidas, envolvendo distintos atores e sujeitos.

A audiência pública foi largamente utilizada pela Comissão durante o período pandêmico, razão da seleção deste instituto para uma análise mais aprofundada de sua importância no desenvolvimento dos trabalhos da comissão, afinal as audiências serviram para instruir matéria legislativa em trâmite e tratar de assuntos de interesse público. Assim é que o objetivo deste artigo é analisar as audiências públicas realizadas pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados para o Enfrentamento à Pandemia de Covid-19 no Brasil, durante o período pandêmico, a fim de conhecer-lhes a produção e principais discussões ocorridas, no âmbito do tema da saúde.

O foco nas audiências se justifica pelo papel essencial de ampliar a produção de informações para a tomada de decisão dos legisladores que desempenharam um papel crucial, além de compreender os desafios enfrentados, as estratégias adotadas e as medidas e propostas apresentadas.

METODOLOGIA

Tratou-se de estudo de natureza documental com análise qualitativa, consubstanciado em relatórios das audiências públicas realizadas pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados, no período de 11/02/2020 à 21/12/2022. Para a captura dos dados, foi utilizado o sítio da internet <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/enfrentamento-pandemia-covid-19>, em que se encontram os respectivos relatórios das atividades da comissão, já traduzidos das notas taquigráficas, constituindo-se, pois, em dados primários.

Inúmeros são os autores que se dedicam às categorizações e classificações de tipologias de pesquisa. A literatura é vasta e rica. A pesquisa documental implica trazer para a discussão uma metodologia que é “pouco explorada não só na área da educação como em outras áreas das ciências sociais” (7).

A justificativa para o uso de documentos em pesquisa é que ele permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. A análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (8).

Do total de audiências identificadas, foi aplicado filtro para desconsiderar as audiências que não versassem sobre saúde, deixando-se assim de analisar os relatórios das audiências sobre previdência social, economia, orçamento e educação escolar, declaradas na sinopse dos relatórios. Desse material formulou-se uma planilha para identificar numericamente as audiências realizadas e seu conteúdo temático.

Após a organização em planilha das audiências sobre saúde, por uma opção metodológica, foi realizada a análise de conteúdo (9) apenas daquelas audiências que versaram sobre vacinas, gerando-se um quadro explicativo.

A escolha do tema das vacinas ocorreu porque detectou-se que foi a temática mais discutida na comissão, havendo um número expressivo de audiências sobre aquisição, distribuição e aplicação das vacinas, durante a pandemia.

Por se tratar de pesquisa documental em banco de dados público, deixou-se de submeter o projeto ao Comitê de Ética, em obediência à Resolução CNS n. 510/2016

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram identificadas 112 audiências no período sob estudos e após a aplicação do filtro, restaram 55 audiências públicas no tema da saúde.

A Comissão categorizou as audiências sobre saúde em dois subtemas: vigilância em saúde e atenção à saúde, sendo que 57 audiências sobre o primeiro tema, 47 audiências sobre o segundo tema e oito audiências sobre os dois temas conjuntos. A temática das vacinas foi categorizada em vigilância em saúde, pela comissão.

Segundo o Guia de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde de 2022, trata o assunto como vigilância das coberturas vacinais como o sistema de vigilância em imunizações nacional, descentralizado, responsável pela efetividade na imunização de toda a população, de acordo com as especificidades de grupos-alvo, indicações clínicas e estratégias de prevenção e controle de doenças imunopreveníveis, consoante o contexto epidemiológico (10). Dito isso é que questionamos se a comissão ao categorizar o tema das vacinas nas audiências públicas não estaria equivocando-se, em relação aos reais objetivos da expressão.

A primeira audiência ocorreu em 18 de março de 2020, ou seja, 45 dias após a publicação da Portaria Ministerial n. 188 de 3 de fevereiro de 2020, em que se declara a Covid-19 Emergência em Saúde Pública de importância Nacional – ESPIN.

Percebe-se uma maior assiduidade de audiências nos primeiros meses da pandemia, arrefecendo-se esses fóruns a partir de junho de 2021.

Quadro 1 - Audiências públicas no tema da saúde realizadas pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados entre 2020 e 2021

Ordem	Data	Categoria	Temática
1	18/03/2020	Vigilância em saúde	Medidas de combate e prevenção
2	22/04/2020	Atenção à saúde	Opções terapêuticas para a COVID-19
3	23/04/2020	Atenção à saúde	Situação do Amazonas
4	30/04/2020	Atenção à saúde	Parâmetros para leitos hospitalares.
5	30/04/2020	Atenção à saúde	Situação do Amapá
6	06/05/2020	Atenção à saúde / Vigilância em saúde	Testes de diagnóstico
7	19/05/2020	Vigilância em Saúde	Cenário Regulatório de Kit Diagnóstico e Ventiladores
8	20/05/2020	Vigilância em Saúde	Panorama da pandemia
9	27/05/2020	Vigilância em Saúde	Vacinas
10	02/06/2020	Atenção à saúde	Saúde mental
11	25/06/2020	Atenção à saúde	Telemedicina, Tele consulta e aspectos remuneratórios nos pós pandemia
12	30/06/2020	Atenção à saúde	Medicamentos sedativos
13	01/07/2020	Vigilância em saúde	Desenvolvimento de Vacina pela Universidade de Oxford
14	09/07/2020	Vigilância em saúde / Atenção à saúde	Panorama da pandemia no Brasil
15	09/07/2020	Atenção à saúde	Ozonioterapia
16	13/07/2020	Vigilância em saúde / Atenção à saúde	A Situação no Estado de Santa Catarina
17	13/07/2020	Vigilância em saúde / Atenção à saúde	A Situação no Estado de Rio Grande do Sul
18	14/07/2020	Atenção à saúde	O Tratamento Precoce para a Covid-19
19	15/07/2020	Vigilância em saúde / Atenção à saúde	Situação dos Povos Indígenas no enfrentamento da Pandemia
20	16/07/2020	Vigilância em saúde / Atenção à saúde	A Situação no Estado do Paraná
21	21/07/2020	Vigilância em saúde / Atenção à saúde	A Situação do Estado de Minas Gerais
22	04/08/2020	Vigilância em saúde	O Plano Nacional de Enfrentamento à Pandemia da Covid-19
23	04/08/2020	Vigilância em saúde	A Situação da Covid-19 no Sistema Penitenciário Brasileiro

24	05/08/2020	Vigilância em saúde	A Vacina da Covid-19 e a Estratégia Nacional de Vacinação
25	06/08/2020	Vigilância em saúde	A Vacina em Desenvolvimento no Instituto Butantan
26	26/08/2020	Vigilância em saúde	Vacina em Desenvolvimento no Instituto Gamaleya e Governo da Rússia
27	26/08/2020	Vigilância em saúde	Impacto da Covid-19 nas populações negras e quilombolas
28	01/09/2020	Atenção à saúde	Casos Graves de Covid-19 em Crianças
29	30/09/2020	Vigilância em saúde	O estado atual do desenvolvimento da vacina de Oxford
30	07/10/2020	Vigilância em saúde	Acordo e Medida Provisória relativos à adesão ao Covax Facility
31	21/10/2020	Vigilância em saúde	Queda da Cobertura Vacinal em razão da Pandemia de Covid-19
32	26/10/2020	Vigilância em saúde	O Estágio das Vacinas em Desenvolvimento no Mundo
33	28/10/2020	Vigilância em saúde	Imunidade de Rebanho na Pandemia de Covid-19
34	25/11/2020	Atenção à saúde / Vigilância em saúde	Testes de Diagnóstico para Covid-19 com validade a expirar em breve
35	02/12/2020	Vigilância em saúde	Balanço das Atividades da Fiocruz durante a Pandemia de Covid-19
37	09/12/2020	Atenção à saúde / Vigilância em saúde	Plano para utilização dos Kits de Teste com validade a vencer
38	09/12/2020	Vigilância em saúde	Plano Nacional de Imunização contra a Covid-19
39	22/12/2020	Vigilância em saúde	O Programa Nacional de Imunização Contra a COVID19
40	22/12/2020	Atenção à saúde	Atualização da Situação da Covid-19 no Brasil
41	16/03/2021	Vigilância em saúde	A Situação da Vacinação contra Covid-19 no Brasil
42	25/03/2021	Atenção à saúde	Fornecimento de Oxigênio a Hospitais Públicos e Privados no Brasil
43	30/03/2021	Vigilância em saúde	O Uso da Tecnologia no Enfrentamento à COVID19
44	30/03/2021	Atenção à saúde	Abastecimento de medicamentos no Brasil para enfrentamento da COVID-19
45	08/04/2021	Atenção à saúde	Novos Tratamentos para a COVID-19
46	13/04/2021	Vigilância em saúde	As Novas Variantes da COVID-19
47	27/04/2021	Vigilância em saúde	A Situação das Vacinas PFIZER, JANSSEN e SPUTNIK no Brasil
48	11/05/2021	Atenção à saúde	A Pandemia da COVID-19 no Brasil sob a perspectiva dos Leitos de UTI
49	20/05/2021	Vigilância em saúde	A falta e atraso na entrega do Ingrediente Farmacêutico Ativo (IFA)

50	01/06/2021	Vigilância em saúde	A nova Cepa do Coronavírus (Cepa Indiana)
51	15/06/2021	Vigilância em saúde	A Fabricação da Vacina Brasileira desenvolvida pelo MCTI
52	17/08/2021	Vigilância em saúde	Distribuição de Vacinas contra a COVID por Unidades da Federação
53	24/08/2021	Vigilância em saúde	Variante Delta do Coronavírus e a situação do SUS perante a pandemia
54	21/09/2021	Vigilância em saúde	Aplicação de mais uma dose de vacina contra a COVID-19 no Brasil
55	28/10/2021	Vigilância em saúde	Passaporte Sanitário de Vacinação e o Uso obrigatório de Máscaras

Fonte: produzido pelo autor com base nos dados coletados no sítio da comissão externa.

Do universo das audiências, 17 delas tratavam sobre vacinas, desde fabricação, importação, aplicação, número de doses, reforço etc. Ficou demonstrado a preocupação da comissão com a situação das fabricantes das vacinas, visto ter havido em 27 de abril de 2021 uma audiência específica para verificar a situação da importação de doses produzidas pelos principais laboratórios do mundo: Pfizer, Janssen, Oxford, Butantã e Sputnik.

Os principais temas no âmbito de vacinas podem ser observados no quadro a seguir:

Quadro 2 – Principais temas abordados pela Comissão Externa sobre vacinas e datas

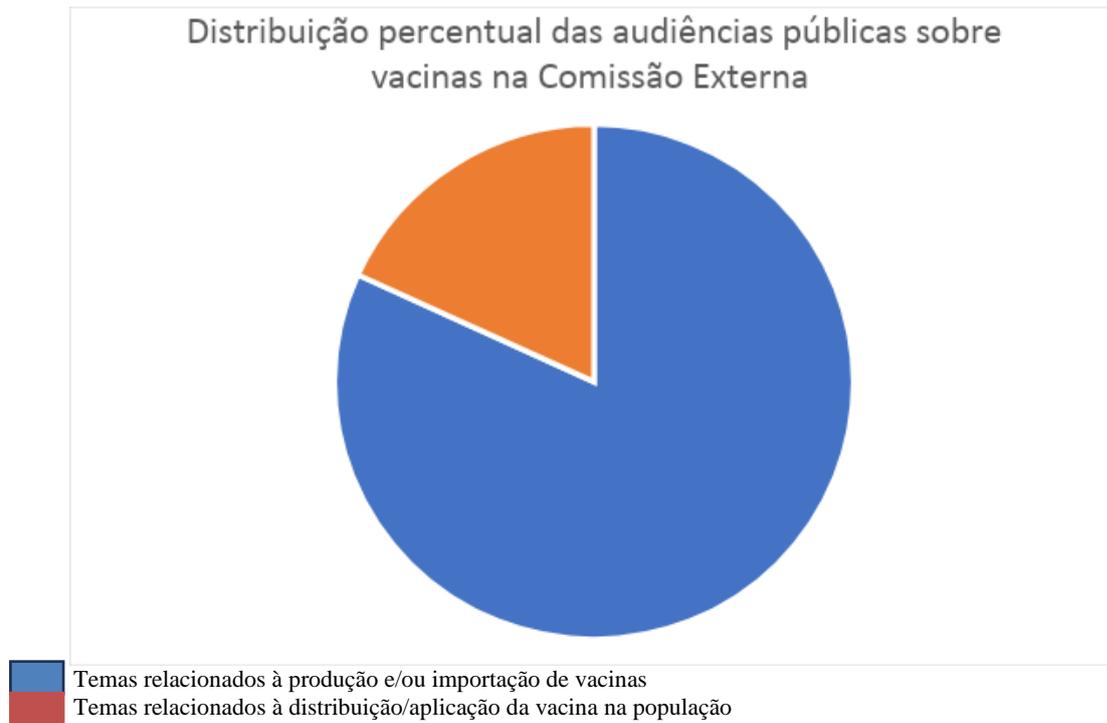
Tema da audiência	Data da ocorrência
Vacinas no seu aspecto geral	27/05/2020
Desenvolvimento de Vacina pela Universidade de Oxford	01/07/2020
A Vacina da Covid-19 e a Estratégia Nacional de Vacinação	05/08/2020
A Vacina em Desenvolvimento no Instituto Butantan	06/08/2020
Vacina em Desenvolvimento no Instituto Gamaleya e o Governo da Rússia	26/08/2020
O estado atual do desenvolvimento da vacina de Oxford	26/10/2020
Acordo e Medida Provisória relativos à adesão ao Covax Facility	07/10/2020
Queda da Cobertura Vacinal em razão da Pandemia de Covid-19	21/10/2020
O Estágio das Vacinas em Desenvolvimento do Mundo	26/10/2020
Plano Nacional de Imunização contra a Covid-19	09/12/2020
O Programa Nacional de Imunização contra a Covid-19	22/12/2020
A Situação da Vacinação contra Covid-19 no Brasil	16/03/2021
A Situação das vacinas PFIZER, JANSSEN e SPUTNIK no Brasil	27/04/2021
A Fabricação da Vacina Brasileira desenvolvida pelo MCTI	15/06/2021
Distribuição de Vacinas contra a COVID por Unidades da Federação	17/08/2021
Aplicação de mais uma dose vacina contra a Covid-19 no Brasil	21/09/2021

Fonte: confeccionado pelo autor com base nos dados obtidos no sítio da comissão externa

Para a comissão externa, a temática do imunobiológico em si foi em maior quantidade que o tema do ato de vacinar a população. Percebe-se que os membros da comissão se preocuparam muito mais na importação e desenvolvimento nacional de vacinas (81%) que propriamente sua distribuição

e aplicação (18%), sendo este último tema ter recebido apenas duas audiências públicas: (i) quando discutiu a estratégia nacional de vacinação em 5 de agosto de 2020 e (ii) quando discutiu a aplicação de dose de reforço da vacina contra a Covid-19 na população brasileira, em 21 de setembro de 2021.

Gráfico 1 – Categorização das audiências públicas da Comissão Externa da Câmara dos Deputados sobre vacinas



Fonte: confeccionado pelo autor com base nos dados extraídos dos relatórios da comissão externa da Câmara dos Deputados.

Com a pandemia, alguns laboratórios brasileiros aplicaram todos os esforços para criar uma boa vacina. Porém, a demanda de produção não foi suficiente para atender toda população e a carência total dos insumos para a produção nacional levou o país a buscar alternativas no mercado externo. Tal fato explica a maior preocupação da comissão em priorizar a produção/aquisição/importação de vacinas ao invés de sua distribuição e aplicação na população.

Perante a legislação brasileira, a importação de vacinas contra a Covid-19 foi permitida, a operação é totalmente regulamentada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária-Anvisa, órgão que controla a produção e consumo de produtos relacionados à saúde humana.

Para se ter uma ideia, o mundo inteiro ficou refém da China e da Índia, que, até a atualidade, são os dois maiores produtores de insumos farmacêuticos. Os Estados Unidos, por

exemplo, importaram durante a pandemia, 70% da indústria chinesa, a fim de dar ao seu aparato tecnológico capacidade de reagir à pandemia (11).

A Anvisa chegou a conceder autorização excepcional e temporária para a União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal, para a importação de vacinas com estudos clínicos concluídos e apresentação de resultados provisórios. Por isso, somente vacinas registradas em órgãos sanitários dos Estados Unidos, União Europeia, Japão, China, Reino Unido Rússia, Índia, Coreia, Canadá, Austrália e Argentina fossem considerados (12)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Câmara dos Deputados, órgão do Poder Legislativo que representa o povo, foi importante para o acompanhamento e o combate da doença do novo coronavírus – Covid-19, por meio da instituição de uma Comissão Externa para o enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil.

A Comissão realizou diversas atividades, dentre elas, convocou audiências públicas para discutir assuntos relacionados à pandemia, abrindo um canal de diálogo entre parlamentares, especialistas da área de saúde, representantes de entidades científicas e organizações da sociedade civil.

O tema das vacinas ganhou destaque na realização das audiências, sendo que a temática da produção/importação de vacinas tenha superado em quantidade o tema da distribuição/imunização da população.

As audiências públicas foram de extrema importância para colaborar com amenização dos efeitos da crise sanitária.

REFERÊNCIAS

- 1- SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. *Revista do Direito Administrativo*, 229:259-283, 2002
- 2- SOUZA, G; FELTRIN, RB; VELHO, L . Audiências públicas no Senado, v. 5 n.3, jul-set, 2019.
- 2- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, Dec. 2005.
- 3- SANTOS, F; CANELLO, J. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados*, v. 59, n. 4, p. 1.127-1.168, 2016.

- 4- SANTOS, F. (2002), “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 45, no 2, pp. 237-264.
- 5- YOUNG, IM. Representação política, identidade e minorias. Lua Nova, v. 67, p. 139-190, 2006.
- 6- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.
- 7- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008
- 8- BARDIN, L. Análise de conteúdo Lisboa: Edições 70, 1977.
- 9- MINISTERIO DA SAÚDE. Guia de Vigilância em Saúde. – 5. ed. rev. e atual. – Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_vigilancia_saude_5ed_rev_atual.pdf. Acesso em 19 jan 2024
- 10- CONSELHO FEDERAL DE QUIMICA. Insumos Farmacêuticos: O papel da Química na produção de IFA no Brasil. Disponível em: <https://cfq.org.br/noticia/insumos-farmaceuticos-o-papel-da-quimica-na-producao-de-ifa-no-brasil/>. Acesso em 19.jan.2024
- 11- ECONET. Importação de vacinas. Disponível em <https://blog.econeteditora.com.br/covid-19-importacao-de-vacinas/>. Acesso em 19.jan,2024

PRODUTO TÉCNICO

Em 22 a 24 de novembro de 2023, ocorreu em Brasília, na sede da Fundação Oswaldo Cruz-Fiocruz, o Congresso Internacional de Direito Sanitário, ocasião em que foi apresentado ao evento, na categoria Apresentação Oral e sob a temática Poder Legislativo e Saúde, o trabalho realizado por este mestrando.

Os resultados da pesquisa empreendida foram aprovados pelo comitê científico do congresso e na apresentação oral, o trabalho foi alvo de comentários positivos e perguntas pertinentes.

A nota técnica exigida pelo Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Saúde Coletiva da Universidade de Brasília, que ora se apresenta, é fruto do que foi aprovado no referido congresso. Constituiu-se de lâminas de *power point* que deverão estar à disposição do Ministério da Saúde, como de todo o SUS para que, caso interesse, compreender a produção legal no âmbito da Câmara dos Deputados, cuja origem se deu na comissão externa sob estudos.

Figura 1 – Resultados da pesquisa e o modelo do Fire Alarms



Figura 2 – Projetos de lei e audiências públicas ocorridas na Comissão Externa

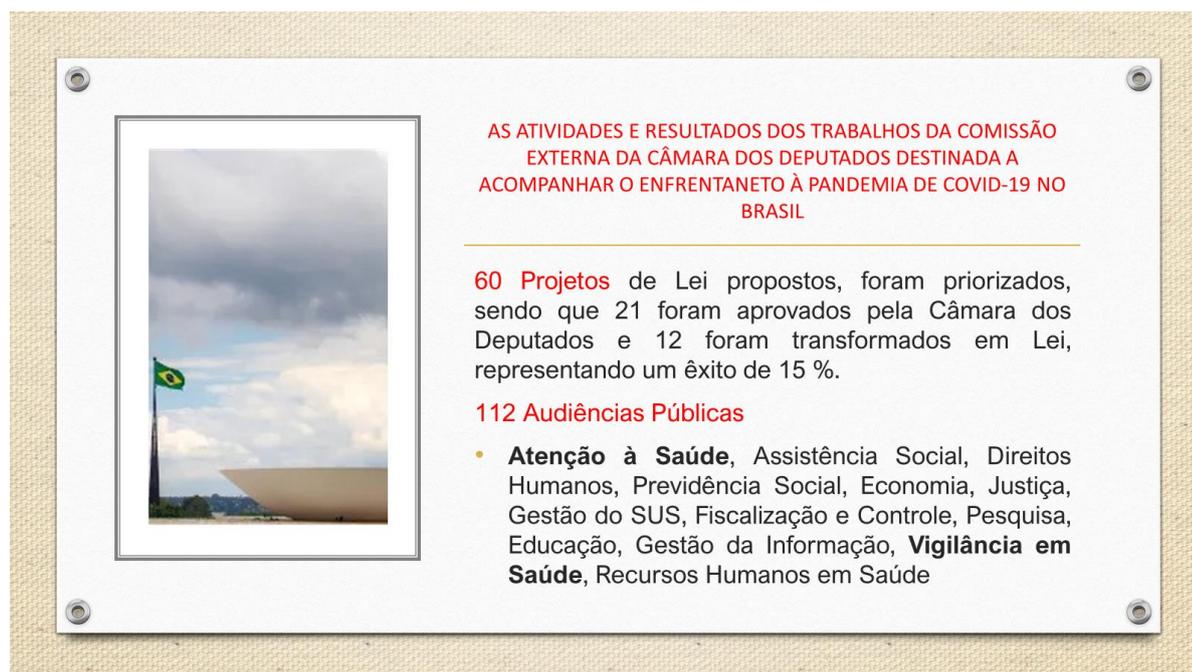


Figura 3 – Principais resultados da pesquisa

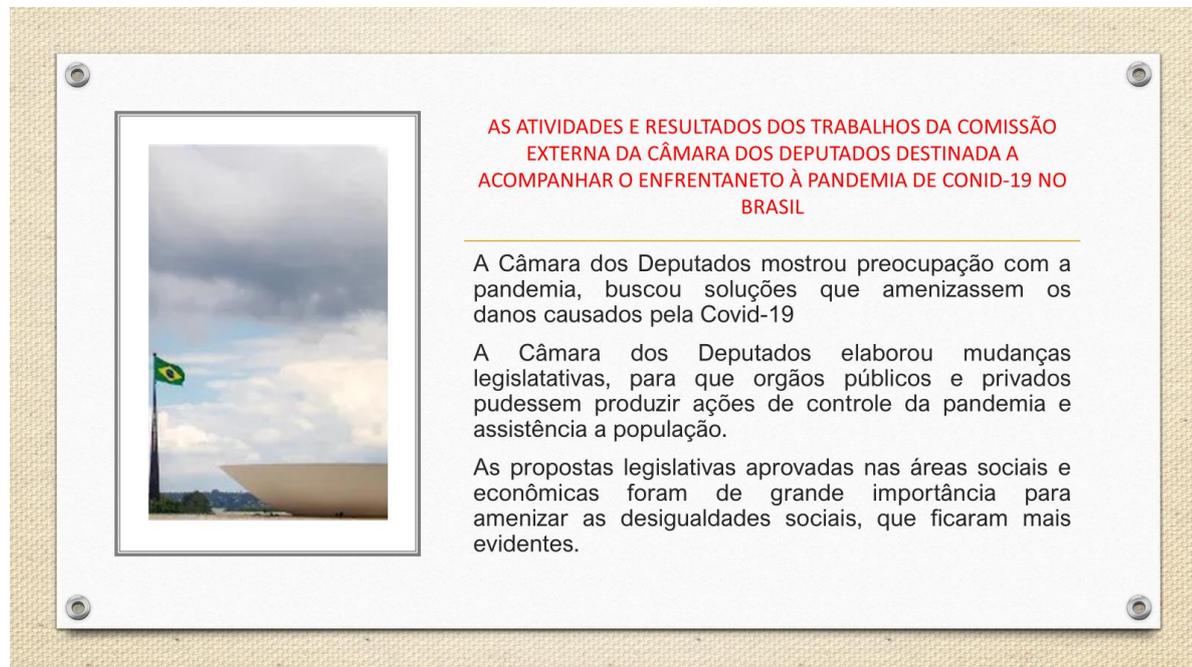


Figura 4 – Slide de agradecimento



Figura 5 – Certificado de participação



Figura 6 – Fotografia tomada durante o evento



Figura 7 – Fotografia tomada durante o evento



Figura 8 – Fotografia do momento de Apresentações orais no Congresso



Figura 9 – Apresentação dos resultados da pesquisa



Figura 10 – Momentos da apresentação dos resultados da pesquisa no Congresso Internacional



Figura 11 – Fotografia da apresentação dos resultados da pesquisa no Congresso Internacional



CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DISSERTAÇÃO

A sociedade brasileira está organizada de maneira desigual e determinadas classes sociais se encontram em condições estruturalmente menos vantajosas do que outras. Essa condição foi agravada durante a pandemia de Covid-19.

A crise da Covid-19, causou enormes tensões nas políticas públicas, alargando os problemas da saúde pública e das desigualdades sociais. A crise provocou as ações conflitantes entre instituições governamentais. A Câmara dos Deputados demonstrou capacidade de articulação e cooperação para buscar soluções que pudessem mitigar as consequências da grave crise sanitária.

Os grupos de interesses da sociedade são representados por parlamentares, que devem fiscalizar as ações do governo. No entanto, muitas vezes os parlamentares podem ter acesso a informações privilegiadas que os levam a tomar decisões que beneficiam a si mesmos, em prejuízo dos interesses do povo.

A atuação parlamentar é frequentemente voltada para a construção da sua reputação junto aos seus apoiadores. Essa prática pode comprometer o exercício da função legislativa, que deveria priorizar o debate de ideias e a defesa do interesse público. A valorização excessiva da imagem pessoal dos parlamentares pode gerar distorções no sistema democrático e afastar os cidadãos da participação política.

O posicionamento, seus discursos nas audiências e nas proposições apresentadas sempre refletem a orientação ideológica de seu partido e de sua base de apoio.

A participação dos parlamentares na formulação e execução das políticas públicas é uma forma de exercerem seu papel de representantes da sociedade, atendendo às demandas e necessidades de seus eleitores. Os parlamentares buscam influenciar as decisões governamentais, apresentando propostas, emendas, fiscalizando e avaliando os resultados das ações públicas. Dessa forma, eles contribuem para o aprimoramento da gestão pública e para a solução de problemas que afetam sua região.

A crise sanitária provocada pela pandemia de covid-19 exigiu uma resposta rápida e eficaz dos poderes públicos, especialmente do legislativo, que teve que aprovar medidas de emergência para enfrentar os desafios impostos pela situação. No entanto, é necessário continuar os estudos para analisar se as ações legislativas foram pontuais para essa crise sanitária ou se podem servir de base para futuras situações semelhantes. Nesse sentido, é importante avaliar os critérios, os processos e os impactos das leis aprovadas durante a pandemia, bem como as possíveis lacunas, limitações ou

contradições que elas apresentam. Assim, pode-se contribuir para o aperfeiçoamento do sistema legal e para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos em momentos de crise.

Mesmo diante das declarações contrárias do Presidente da República em relação às orientações da Organização Mundial da Saúde, o Poder Legislativo demonstrou um alto grau de colaboração e agilidade na aprovação de medidas de combate à pandemia. Em um cenário de crise sanitária e econômica, a Câmara dos Deputados atuou de forma responsável e eficiente, priorizando a saúde e o bem-estar da população brasileira.

A crise sanitária que o Brasil enfrenta exige uma resposta rápida e eficaz do poder legislativo, que tem o papel de fiscalizar o executivo e aprovar medidas de combate à pandemia. Nesse contexto, a Câmara dos Deputados deve demonstrar a capacidade de negociar e cooperar com os demais atores políticos, buscando o consenso e o diálogo em prol do interesse público. A habilidade de negociar e cooperar é fundamental para superar os impasses e os conflitos que podem surgir entre as diferentes visões e interesses que compõem o cenário político nacional. Além disso, essa habilidade contribui para a construção de uma agenda legislativa que atenda às demandas e às necessidades da sociedade brasileira, que sofre com os efeitos sanitários, econômicos e sociais da crise. Portanto, a Câmara dos Deputados deve exercer a sua função com responsabilidade e compromisso, utilizando a capacidade de negociar e cooperar como uma ferramenta para a solução dos problemas que afligem o país.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é considerado uma das maiores e mais importantes políticas sociais do Brasil. O SUS foi criado pela Constituição Federal de 1988, que garante o acesso universal, integral e gratuito à saúde a todos os cidadãos brasileiros. Apesar das dificuldades impostas pela crise sanitária, política e econômica. O SUS conseguiu garantir o acesso universal e gratuito à saúde para milhões de pessoas que necessitaram de atendimento, testagem, vacinação e tratamento. O SUS também foi fundamental para a implementação de medidas de prevenção, controle e vigilância epidemiológica, bem como para a articulação entre os diferentes níveis de governo e os diversos setores da sociedade. O SUS mostrou, assim, a importância e a efetividade de uma política social baseada nos princípios da solidariedade, da equidade e da participação popular.

O SUS é reconhecido internacionalmente como um modelo de sistema de saúde universal, solidário e inclusivo, que contribui para a redução das desigualdades sociais e para a melhoria da qualidade de vida da população.

A crise da covid-19 expôs um problema crônico do Brasil, que é subfinanciamento do SUS, que compromete a sua capacidade de atender às demandas da população.

O subfinanciamento da saúde é um problema grave que afeta milhões de pessoas no Brasil e no mundo. O subfinanciamento significa que o Estado não investe o suficiente em políticas públicas de saúde, deixando a população desassistida e vulnerável a doenças, epidemias e pandemias. O subfinanciamento da saúde também compromete a qualidade e a eficiência do Sistema Único de Saúde (SUS), que é um modelo de referência internacional, mas que sofre com a falta de recursos humanos, materiais e financeiros. O subfinanciamento da saúde é uma violação do direito humano à saúde, que está previsto na Constituição Federal de 1988 e em tratados internacionais. Para garantir esse direito, é preciso que o Estado amplie o financiamento da saúde, fortaleça o SUS e promova a participação social na gestão e no controle das políticas de saúde.

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, estabeleceu um teto para os gastos públicos, incluindo os da saúde, por 20 anos. Essa medida tem gerado muitas críticas e preocupações sobre os possíveis impactos negativos na qualidade e na sustentabilidade do SUS, especialmente diante dos desafios impostos pela pandemia de covid-19.

A EC 95 é desconstrução orçamentária que atinge constantemente o financiamento da política pública de saúde no Brasil, desde a vigência da Constituição Federal até os dias atuais, inviabiliza estruturalmente a consolidação normativa dos objetivos, princípios e diretrizes do SUS, forçando uma interpretação e aplicação enviesada do princípio da reserva do financeiramente possível – enviesada pois construída à base de um contínuo desfinanciamento do sistema. Tal cenário não deixa outra alternativa senão a efetivação de 290 um mínimo existencial de saúde pública para a população, sistematizando, assim, todo um arcabouço de retrocessos sócio sanitários que inviabilizam a concretização dos princípios inerentes ao direito constitucional à saúde no Brasil. Com isso, em uma situação de crise fiscal e ajuste financeiro, tal qual a que vivenciamos atualmente, vemo-nos sob o risco agudo de desmantelamento do SUS Constitucional. A EC 95/2016 configura-se como um grande exemplo do estabelecimento do princípio da reserva do possível inserido na realidade do direito constitucional à saúde no Brasil. Essa emenda estabelece um teto para as despesas primárias que abrange todos os poderes, sendo que este teto orçamentário terá sua base fixada no valor das despesas pagas no exercício financeiro de 2016, data de sua vigência e ano de forte contração da economia. Do exercício financeiro do ano de 2016 até o exercício financeiro de 2036, ou seja, durante um período de 20 anos, o teto estipulado pela EC 95 será corrigido apenas pela inflação do respectivo ano anterior. É o denominado Novo Regime Fiscal (NRF), que, em linhas gerais, significa tão somente o congelamento dos gastos públicos em saúde por um período de duas décadas, podendo decretar a falência cabal do SUS no Brasil sob a justificativa jurídico-normativa da reserva do financeiramente possível. (20).

A Emenda Constitucional 95, que estabelece um teto para os gastos públicos, é uma medida que aprofunda as desigualdades sociais e compromete o direito à saúde de milhões de brasileiros e brasileiras, especialmente os mais pobres e excluídos. É preciso lutar pela sua revogação imediata e pela defesa do Sistema Único de Saúde, que é fundamental para garantir o acesso universal e equitativo aos serviços de saúde. A pandemia de covid-19 evidenciou a importância do SUS e a necessidade de fortalecê-lo para enfrentar os desafios presentes e futuros da saúde pública. A forma como lidamos com as crises sanitárias tem impacto direto na construção do futuro que queremos, um futuro mais justo, solidário e sustentável.

Nesse sentido, é imprescindível que a população seja bem informada sobre a situação da pandemia, as medidas de prevenção e controle, os avanços científicos e as políticas públicas implementadas. Infelizmente, o governo federal e as autoridades sanitárias falharam em cumprir esse papel, ao politizar a pandemia e disseminar informações falsas ou contraditórias, gerando confusão, desconfiança e resistência entre a população. Essa postura irresponsável contribuiu para o agravamento da crise sanitária e para o aumento do número de mortes e casos de covid-19 no país.

O pós-pandemia e a legislação brasileira são temas que exigirão uma reflexão crítica e atualizada sobre os desafios e as oportunidades que se apresentam para o país. A pandemia de Covid-19 trouxe à tona uma série de questões sociais, econômicas, políticas e jurídicas que demandam uma resposta adequada do Estado e da sociedade. Nesse contexto, é preciso analisar como a legislação brasileira pode contribuir para a superação da crise sanitária e para a promoção do desenvolvimento sustentável, da democracia participativa e dos direitos humanos. O Bem-estar social da população, para a eficiência da gestão pública, para a qualidade das políticas públicas e para a legitimidade das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS DA DISSERTAÇÃO

- 1 - Organização Panamericana da Saúde-OPAS/OMS. Coronavírus. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/coronavirus> (acesso em 30/08/2022)
- 2 – Ministério da saúde. Coronavírus Brasil. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> (acesso em 30/08/2022).
- 3 – Volmmaro, Pablo A. O mundo em tempos de pandemia: certezas, dilemas e perspectivas. Revista Direito e Práxis. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/5100> (acesso 30/08/2022)
- 4 – Painel Coronavírus . Disponível em: <https://covid.saude.gov.br> (acesso em 06/04/2023).
- 5 – Mendes, GF; Santana, HLS; Afonso, JR. Combate à pandemia e suas consequências econômicas e sociais: coordenação, cooperação e consórcio. MENDES, GF; Santana, HLS; Afonso, JR. (Coords) Governance 4.0 Para Covid-19 No Brasil. São Paulo. Editora Almedina, 2020, p. 27.
- 6 - Mahoney J. Path Dependence in Historical Sociology. Theory Society. 2000 29(4):507-548. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/226486834_Path_Dependence_in_Historical_Sociology#:~:text=They%20are%20path%20dependent%3B%20the,properties'%20\(Mahoney%202000\)%20Acesso em 7 abr 2023\]](https://www.researchgate.net/publication/226486834_Path_Dependence_in_Historical_Sociology#:~:text=They%20are%20path%20dependent%3B%20the,properties'%20(Mahoney%202000)%20Acesso em 7 abr 2023)
- 7 - Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020 (acesso em 4/09/2022).
- 8 – Câmara dos Deputados. Comissão Externa de Enfrentamento à Covid-19. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/enfrentamento-pandemia-covid-19> (acesso em 31/08/2022).
- 9 - Brasil. Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm (acesso em 30/08/2022)
- 10 - Câmara dos Deputados. Requerimento nº 9/2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853691 (acesso em 31/08/2022)
- 11 - Câmara dos Deputados. Requerimento nº 26/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236333> (acesso em 31/08/2022).
- 12 – Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 35. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>
- 13 - Revista Direito Sanitário https://www.cnmp.mp.br/portal/images/images/documentos/REVISTA_DIREITO_SANITARIO_21.pdf (MASSUDA et al., 2021)

- 14 - Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/60168> (acesso 22/01/2024)
- 15 - Conselho Nacional de Saúde. <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1676-carta-aberta-do-cns-as-autoridades-do-legislativo-e-executivo-sobre-a-incompatibilidade-do-orcamento-do-sus-em-2021>
- 16 - Franco MHP. O luto no século 21: uma compreensão abrangente do fenômeno. São Paulo: Summus; 2021.
- 17 - Mccubbins, MD. e Schwartz, T. Congressional oversight overlooked: Police-Patrols versus Fire-Alarms. *American Journal of Political Science*, 1984, no 28 v.1, pps. 165-179.
- 18 - DODD, L. C., e SCHOTT, R. (1979). *Congress and the administrative state* (Vol. 4). New York: Wiley.
- 19 - BRANDÃO, Helena H. N. 2004. *Introdução à Análise do discurso*. Campinas, SP: Ed. UNICAMP, 2a. ed. rev.
- 20 – CUNHA, Jarbas R. A. *A efetivação constitucional do direito à saúde no Brasil: alternativas jurídicas para a consolidação do SUS*. UnB. 2020

Referências do primeiro artigo

- 1-Organização Panamericana da Saúde-OPAS/OMS. Coronavírus. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/coronavirus> (acesso em 30/08/2022)
- 2 – Ministério da saúde. Coronavírus Brasil. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> (acesso em 30/08/2022).
- 3 – Volmmaro, Pablo A. O mundo em tempos de pandemia: certezas, dilemas e perspectivas. Revista Direito e Práxis. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/51001/> (acesso 30/08/2022)
- 4 – Painel Coronavírus . Disponível em: <https://covid.saude.gov.br> (acesso em 06/04/2023).
- 5 – Mendes, GF; Santana, HLS; Afonso, JR. Combate à pandemia e suas consequências econômicas e sociais: coordenação, cooperação e consórcio. MENDES, GF; Santana, HLS; Afonso, JR. (Coords) Governance 4.0 Para Covid-19 No Brasil. São Paulo. Editora Almedina, 2020, p. 27.
- 6 - Immergut E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. Politics Society. 1998, 26(1):5-34. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329298026001002>. Acesso em 7 abr 2023
- 7 - Mahoney J. Path Dependence in Historical Sociology. Theory Society. 2000 29(4):507-548. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/226486834_Path_Dependence_in_Historical_Sociology#:~:text=They%20are%20path%20dependent%3B%20the,properties%20\(Mahoney%202000\)%20](https://www.researchgate.net/publication/226486834_Path_Dependence_in_Historical_Sociology#:~:text=They%20are%20path%20dependent%3B%20the,properties%20(Mahoney%202000)%20) [Acesso em 7 abr 2023]
- 8 - Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020 (acesso em 4/09/2022).
- 9 – Câmara dos Deputados. Comissão Externa de Enfrentamento à Covid-19. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/enfrentamento-pandemia-covid-19> (acesso em 31/08/2022).
- 10 – Câmara dos Deputados. Ato da Presidência de Câmara dos Deputados. 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 30./08/2022).
- 11 - Brasil. Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm (acesso em 30/08/2022)

12 - Câmara dos Deputados. Requerimento nº 9/2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853691 (acesso em 31/08/2022)

13 - Câmara dos Deputados. Requerimento nº 26/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236333> (acesso em 31/08/2022).

14 – Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 35. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf> (acesso em 31/08/2022)

15 – Rodrigues, APN; Alves, SMC; Delduque, MC. Fila única de leitos e pandemia de Covid-19: atuação do Poder Legislativo Federal no ano de 2020. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 28 n. 3, p. 685-697, 2023.

16 - Romero, LCP.; Delduque, MC. O Congresso Nacional e as emergências de saúde pública. *Saúde e Sociedade*, v. 26, p. 240-255, 201

Referências do segundo artigo

- 1- SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. *Revista do Direito Administrativo*, 229:259-283, 2002
- 2- SOUZA, G; FELTRIN, RB; VELHO, L. Audiências públicas no Senado, v. 5 n.3, jul-set, 2019.
- 3- SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, Dec. 2005.
- 4- SANTOS, F; CANELLO, J. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. *Dados*, v. 59, n. 4, p. 1.127-1.168, 2016.
- 5- SANTOS, F. (2002), “Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, no 2, pp. 237-264.
- 6- YOUNG, IM. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, v. 67, p. 139-190, 2006.
- 7- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, EPU, 1986.
- 8- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 2008
- 9- BARDIN, L. *Análise de conteúdo* Lisboa: Edições 70, 1977.
- 10- MINISTERIO DA SAÚDE. *Guia de Vigilância em Saúde*. – 5. ed. rev. e atual. – Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_vigilancia_saude_5ed_rev_atual.pdf. Acesso em 19 jan 2024
- 11- CONSELHO FEDERAL DE QUIMICA. *Insumos Farmacêuticos: O papel da Química na produção de IFA no Brasil*. Disponível em: <https://cfq.org.br/noticia/insumos-farmaceuticos-o-papel-da-quimica-na-producao-de-ifa-no-brasil/>. Acesso em 19.jan.2024
- 12- ECONET. *Importação de vacinas*. Disponível em <https://blog.econeteditora.com.br/covid-19-importacao-de-vacinas/>. Acesso em 19.jan.2024