



INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19.

Arnobson dos Santos Costa ¹
Janaina Novaes Sobrinho ²

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo abordar os conceitos de inovação e instituição na perspectiva geográfica, dialogando com a inovação institucional do SUS no contexto da pandemia. Pensar o SUS numa perspectiva institucional colocando a inovação como conceito chave para o compromisso com a eficiência, tendo como princípios a universalidade, equidade e integralidade. O SUS pressupõe uma ideia constante de inovação, que busca equalizar o uso dos espaços, especialmente aqueles que sofrem com desigualdades locais e regionais em seu âmbito, isso porque a inovação chega nos lugares de forma desigual. O conceito de Inovação foi pensado a partir de Tunes (2016) e Kemper e Leles (2012) enquanto que o conceito de espaço foi balizado partindo de Santos (2006) e por fim o conceito de instituição que foi pensado a partir dos institucionalistas Veblen (1919) e North (1991). A etapa inicial da nossa pesquisa consiste num aprofundamento teórico conceitual da temática proposta, ou seja, consolidação do referencial bibliográfico disponível, os mais diversos como: artigos, livros, anais etc e no segundo momento realizaremos uma busca minuciosa de dados secundários nos mais diversos órgãos oficiais, sejam eles na esfera federal, estadual e municipal. Como resultados de pesquisa percebeu-se que o SUS precisou se expandir de uma hora para outra para dar a resposta assistencial que a população necessitava. No tocante a Inovação Institucional realizada pelo SUS no combate a Pandemia do Covid-19 no Brasil podemos pontuar aqui algumas ações: a) Expansão da quantidade de leitos de UTI e construção de hospitais de campanha; b) Atenção primária e telemedicina; c) Formação e pesquisas científicas sendo realizadas para tratar e combater a COVID-19; d) Plataformas informativas; e, e) Programa Nacional de Vacinação contra a Covid-19 com foco na gestão de recursos e insumos, de modo a garantir a assistência integral aos pacientes.

Palavras-chave: SUS, Inovação, Espaço e Instituição.

¹ Doutorando em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia - UFBA, bobuefs@yahoo.com.br

² Doutoranda em Geografia pelo Curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia – UFBA, janainanovaes@ifba.edu.br



RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo abordar los conceptos de innovación e institución en una perspectiva geográfica, dialogando con la innovación institucional del SUS en el contexto de la pandemia. Pensar el SUS desde una perspectiva institucional, colocando la innovación como concepto clave para el compromiso con la eficiencia, teniendo como principios la universalidad, la equidad y la integralidad. El SUS presupone una idea constante de innovación, que busca igualar el uso de los espacios, especialmente aquellos que sufren de desigualdades locales y regionales en su alcance, porque la innovación llega a los lugares de manera desigual. El concepto de Innovación fue diseñado a partir de Tunes (2016) y Kemper y Leles (2012) mientras que el concepto de espacio se basó en Santos (2006) y finalmente el concepto de institución que fue diseñado por los institucionalistas Veblen (1919) y North (1991).). La etapa inicial de nuestra investigación consiste en una profundización teórica y conceptual del tema propuesto, es decir, la consolidación de la referencia bibliográfica disponible, tan diversa como: artículos, libros, anales etc. y en un segundo momento realizaremos un detallado búsqueda de datos secundarios en los más diversos organismos oficiales, ya sea a nivel federal, estatal o municipal. Como resultado de la investigación, se notó que el SUS necesitaba expandirse de la noche a la mañana para brindar la respuesta asistencial que la población necesitaba. En cuanto a la Innovación Institucional realizada por el SUS en la lucha contra la Pandemia Covid-19 en Brasil, podemos señalar aquí algunas acciones: a) Ampliación del número de camas de UCI y construcción de hospitales de campaña; b) Atención primaria y telemedicina; c) Capacitación e investigación científica en curso para el tratamiento y combate de COVID-19; d) Plataformas de información; y, e) Programa Nacional de Vacunación contra Covid-19, enfocado en la gestión de recursos e insumos, con el fin de asegurar una atención integral a los pacientes.

Palabras clave: Artículo completo, Normas científicas, Congreso, Darse cuenta, Buena suerte.

Palabras clave: SUS, Innovación, Espacio e Institución.



INTRODUÇÃO

O presente texto, tem por objetivo abordar o conceito de inovação na perspectiva geográfica, dialogando com a inovação institucional do SUS no contexto da pandemia. A primeira parte discutiremos o que é inovação e a concepção da inovação na área da saúde, no segundo momento enfocaremos na Instituição do Sistema Único de Saúde - SUS e sua perspectiva de inovação no contexto da pandemia de Covid-19 na Bahia, em específico, o Plano de Vacinação contra a Covid-19 e por fim, uma breve conclusão.

Buscou-se analisar a inovação institucional do SUS no contexto da pandemia a partir de uma perspectiva dialética levando em consideração a compreensão da totalidade espaço/território abordando-os numa perspectiva integradora. A etapa inicial da nossa pesquisa consiste num aprofundamento teórico conceitual da temática proposta, ou seja, consolidação do referencial bibliográfico disponível, os mais diversos como: artigos, livros, anais etc e no segundo momento realizaremos uma busca minuciosa de dados secundários nos mais diversos órgãos oficiais, sejam eles na esfera federal, estadual e municipal.

REFERENCIAL TEÓRICO

O que podemos entender por inovação e inovação na área da saúde

Para iniciarmos a nossa análise, apresentaremos aqui, a concepção de inovação. Segundo o Dicionário de Português Aurélio (2021) o significado de Inovação é “novidade; aquilo que é novo; o que apareceu recentemente [...] Ação ou efeito de inovar”. Em concordância com essa afirmação no Dicionário Frances Lerobert (2021), define “ação para inovar; coisa recém-introduzida, mudança, novidade. Inovações técnicas. Na definição do dicionário francesa a inovação técnica é acrescentada a sua definição. Já nos estudos da Geografia da Inovação, considera a inovação como um processo inovador, desde a concepção da ideia, elaboração, fabricação da inovação e a sua difusão espacial (TUNES, 2016).

A difusão espacial da inovação é uma perspectiva significativa nos estudos da Geografia, sendo o espaço geográfico seu objeto de estudo, isso possibilita uma análise



mais atenta de como a geografia pode compreender melhor a distribuição espacial em referência as ações inovadoras do SUS em período de pandemia.

Na perspectiva do SUS, diferentes discussões vêm sendo travadas sobre a inovação do SUS. Abrange as inovações nas áreas de atendimento, gestão, financiamento, entre outras. Aqui optaremos pela elaboração do conceito de inovação apresentada pelo Laboratório de Inovação, sendo que, a proposta do Laboratório de Inovação vem sendo desenvolvida desde 2008 e faz parte do escopo de cooperação técnica entre a Organização Panamericana de Saúde - OPAS, a Organização Mundial de Saúde - OMS e o Ministério da Saúde – MS.

Segundo Kemper e Leles (2012) o Laboratório de Inovação são:

espaços de produção de evidências e de gestão do conhecimento, a partir de práticas, processos, ferramentas, programas e políticas inovadoras na área da saúde. Foi desenvolvido como uma proposta metodológica para produzir, qualificar, sistematizar e divulgar as inovações em saúde, inicialmente no âmbito do SUS e com foco nas Redes de Atenção e Atenção Primária em Saúde.

Mesmo buscando focar os experiências das Redes de Atenção Primárias, a discussão sobre inovação ultrapassa essa temática, quando segundo Kemper e Leles (2012) afirma a concepção de inovação como:

o conceito utilizado para inovação em saúde é a de introdução e adoção de novos processos, produtos, práticas, programas ou políticas criadas para atender um problema real e que se destina a trazer benefícios significativos para indivíduos, grupos, sociedades ou organizações. Essa definição destaca o valor social da inovação, ou seja, não basta ser novo ou somente uma sofisticação tecnológica, mas sim, os resultados positivos que ela produz para os indivíduos ou coletividade (Pg. 09 e 10)

Essa concepção nos aponta que, os resultados produzidos na coletividade são fundamentais para serem considerados inovação, ou seja, a inovação deve estar embasada por evidências e devem ser traduzidas e aplicáveis aos sistemas de saúde. Essa garantia ao realizar a inovação, faz com que a inovação na saúde gere eficiência, possibilitando o melhoramento de todo o sistema.



Contudo, essa concepção apresentada acima, nos possibilitará entender como a inovação está pautada no SUS, enquanto instituição e os seus desdobramentos no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil.

A Instituição do Sistema Único de Saúde - SUS e sua perspectiva de inovação no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil.

Pensar o SUS numa perspectiva institucional colocando a inovação como conceito chave para o compromisso com a eficiência, universalidade, equidade, bem comum e integralidade é nosso desafio. O SUS é uma Instituição formal, foi criado pela Lei 8080/1990 que desde então levou a uma trajetória de muito esforço e desafios enfrentados, diariamente, para proporcionar e garantir o direito universal à saúde como dever do Estado.

Compreender a organização do SUS significa trazê-lo para um diálogo com os conceitos de Inovação e Instituição. Assim, como abordado na primeira parte deste artigo podemos definir inovação como a capacidade de desenvolver e aplicar conhecimento, pode ser entendida também como a produção de conhecimento, aplicando este conhecimento em determinadas ações e atividades. A inovação no contexto do SUS pressupõe basicamente duas perspectivas: uma espacial, abordando os aspectos econômicos, técnicos e políticos, e outra; uma abordagem territorial, onde se destaca a construção social permeada de conflitos e relações de poder, uma perspectiva territorial, pois demanda um arcabouço de sistemas territoriais de inovação calçados nos componentes, interações e coordenação visando uma busca incessante pela eficiência e viabilização temporal e espacial das políticas públicas.

A complexidade de uma Instituição como o SUS está relacionada ao seu repertório de funções que podem e são combinadas no seu uso, assim pensar a ideia de Inovação Institucional do SUS significa pensar o espaço na concepção de Milton Santos (2006)

Sistemas de objetos e sistemas de ações interagem. De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes (p.63).



Os objetos, que em conjunto com as ações formam o espaço geográfico “*os objetos são esse extenso, essa objetividade, isso que se cria fora do homem e se torna instrumento material de sua vida.*” (p.75), os objetos são as formas materiais que possibilitam o funcionamento de uma Instituição e que por sua vez tais objetos podem ser definidos como inovações que possibilitam a evolução de determinadas ações e atividades. Por outro lado “*as ações humanas não se restringem aos indivíduos, incluindo, também, as empresas, as instituições.*” (p.82). As ações como conjunto das relações, não só dos indivíduos como também institucionais que buscam a eficiência daquilo que se propõe a fazer. Santos avança na definição de espaço ao afirmar que é:

[...] algo dinâmico e unitário, onde se reúnem materialidade e ação humana. O espaço seria o conjunto indissociável de sistemas de objetos, naturais ou fabricados, e de sistemas de ações, deliberadas ou não. A cada época, novos objetos e novas ações vêm juntar-se às outras, modificando o todo, tanto formal quanto substancialmente. (SANTOS, 2006, p. 46).

A palavra dinâmica é utilizada para caracterizar o movimento, a transformação e até mesmo as contradições presentes no espaço. Com referência aos objetos, eles são cada vez mais produtos da ação humana através do trabalho do que naturais e seu valor no modelo atual está na sua eficácia, na sua contribuição para a produtividade. Os sistemas de objetos influenciam os sistemas de ações, os sistemas de ações influenciam os sistemas de objetos. Os sistemas de objetos e os sistemas de ações estão indissolúvelmente juntos e a soma e interação compreende o espaço. Para estudar o espaço é necessário verificar as articulações e influências existente entre os sistemas de ações e os sistemas de objetos.

O SUS pressupõe uma ideia constante de inovação, que busca equalizar o uso dos espaços, especialmente aqueles que sofrem com desigualdades locais e regionais em seu âmbito, isso porque a inovação chega nos lugares de forma desigual, como afirma Santos (1996):

Do ponto de vista da composição quantitativa e qualitativa dos subespaços (aporte da ciência, da tecnologia e da informação), haveria áreas de densidade (zonas “luminosas”), áreas praticamente vazias (zonas “opacas”) e uma infinidade de situações intermediárias, estando cada combinação à altura de suportar as diferentes modalidades do funcionamento das sociedades em questão (p.48)



Neste contexto das diferenciações espaciais a Instituição SUS, que tem uma função definida, vai atuar visando eficiência, universalidade, equidade, bem comum, direito universal e integralidade.

Entretanto, antes de prosseguirmos no desafio de abordar a Instituição SUS e sua perspectiva inovadora no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil, faz-se necessário uma breve construção teórica sobre o conceito de Instituição para que possamos ganhar clareza sobre a relevância das instituições na redução das incertezas e na busca pela eficiência.

Instituição e Institucionalismo.

Atualmente a teoria institucionalista reúne um corpo teórico muito vasto e abrangente. Existe uma série de vertentes teóricas, que têm feito grandes avanços no sentido de explicar a importância do campo de estudo institucionalista. O fato é que a teoria institucionalista tem crescido de importância, seja para explicar o funcionamento da economia ou para observar como a mudança institucional afeta o modo de vida das pessoas e a organização espacial em diferentes escalas geográficas.

As instituições existem e foram pensadas para reduzir as incertezas nas interações humanas e potencializar a eficiência no que ela se propõe a fazer, priorizando relações coletivas em detrimento de relações personalistas. O debate sobre institucionalismo surge no campo da economia, mais especificamente na economia institucional onde buscou-se pensar formas eficientes de crescimento econômico com a minimização de incertezas para o mercado, ao longo do tempo o debate institucionalista foi sendo alargado para outras ciências e assim as instituições hoje não são apenas objeto de debate no campo da economia, mas estão inseridas num leque mais amplo e interdisciplinar, onde estão inseridas no ramo do direito, das ciências sociais, da filosofia e também da geografia, que busca pensar a organização do espaço geográfico numa perspectiva institucional.

A economia institucional conquistou seu lugar, enquanto programa de pesquisa, no pensamento econômico no final do século XIX com os escritos seminais de Thorstein Veblen, porquanto elementos institucionais possam ser identificados nos escritos de autores como Adam Smith, Karl Marx e Alfred Marshall (Hodgson, 1999). Contudo, nosso ponto de partida será a velha economia institucional Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell, que se desenvolveu no final do século XIX e início do



século XX, e que mais tarde, na pós segunda guerra mundial seria contraposta pela nova economia institucional, tendo como principais representantes Douglas North, Ronald Coase e Oliver Williamson.

A velha economia institucional defende uma ciência econômica que reconheça o processo evolutivo das instituições, evoluir é um processo de mudança das estruturas institucionais. A abordagem da VEI (Velha Economia Institucional) traz uma abordagem darwiniana das instituições, uma perspectiva evolucionista onde fatores como: variação, mudanças nas estruturas, herança, seleção, mutação adaptação e inovação estão presentes.

Os pensadores da VEI defendiam que as instituições precisam estar abertas às mudanças de estruturas, se elas ficam estáticas no processo histórico eles tendem a desaparecer e/ou tornar-se obsoletas e ineficientes, neste sentido a ideia de inovação é um elemento central dentro da evolução das estruturas, pois elas permitem um constante processo de adaptação, seleção e mutação. A inovação nas instituições pressupõe estar abertas às mudanças de estruturas.

Para Veblen (1919), as instituições são definidas como hábitos estabelecidos pelo pensamento comum, de forma generalizada, pelos homens. São os hábitos de pensamento, ao tornarem-se coletivos, generalizados e enraizados no ambiente, que formam as instituições políticas, econômicas e sociais. Os hábitos são desenvolvidos quando os agentes procuram atingir determinados fins e estão relacionados a comportamentos repetidos, que reforçam a existência das instituições.

A definição de Instituições de Veblen (1919) exposta acima mantém uma estreita relação com a ideia de inovação entendida como a produção de conhecimento, aplicando este conhecimento em determinadas ações e atividades, uma vez ambos nos reportam ao estabelecimento de pensamentos e a produção de conhecimentos, estes irão compor a concretude das instituições, de modo que podemos afirmar que o processo de constituição das instituições são atos inovadores por natureza que se materializam através de competências internas e na capacidade de absorção das aprendizagens.

Tanto Instituição quanto Inovação são processos coletivos, interativos e evolutivos. As inovações estão sujeitas as rotinas institucionais, convenções sociais e



relações de confiança formado por agentes diversos com competências diferentes e pelas interações entre eles.

John Commons (1934) aborda a evolução das instituições a partir do conflito e as inovações institucionais decorreram da necessidade de superar o que está posto. As instituições possuem o papel instrumental de resolver conflitos a partir da inovação. O ponto de vista de Commons (1934) era o de que à medida que os indivíduos repetiam as práticas impostas ou autorizadas pelo controle das regras de operação da ação coletiva, aquelas práticas logo se tornavam habituais, gradualmente enrijecendo em costumes, e eventualmente sendo mesmo percebidas como "naturais". À medida que a natureza subjacente dos conflitos de interesse muda ao longo do tempo devido à inovação tecnológica, à descoberta de recursos, e assim por diante, as regras de operação não serão suficientes para impedir o conflito aberto. Quando o conflito aberto ocorre, as partes em disputa serão geralmente cada uma capazes de identificarem práticas costumeiras que, se ampliadas para regular o novo tipo de conflito, resolveriam a disputa em favor de sua própria vantagem percebida.

O NEI (Novo Intitucionalismo Econômica) ganha força no pós segunda guerra mundial com Ronald Coase (1910 – 2013) em seu celebre artigo “*A natureza da firma*”, Douglass North (1920 – 2015) em seus trabalhos sobre a *Teoria Institucional* e Oliver Williamson (1932 – 2020) que contribuiu com a *Teoria dos custos de transação* para estes autores Instituição, referia-se as regras do jogo, elas seriam a regras formais e informais, para os novos institucionalistas as coisas funcionam bem quando as instituições são boas, a inovação institucional ocorre quando há mudanças na forma institucional de realizar a sociedade e tem-se um padrão de comportamento dos indivíduos. Douglas North (1991, p. 97) define as instituições:

Instituições são restrições humanamente concebidas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais. Elas consistem tanto em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições, e códigos de conduta), quanto em restrições formais (constituições, leis, direitos de propriedade).

Essas regras são criadas pelos indivíduos para servir de restrição à sua própria ação, permitindo a interação social. Nessa perspectiva, os indivíduos respeitam as regras porque existem sanções implicadas em seu descumprimento. As instituições impõem a



necessidade de respeito as regras pois os indivíduos são naturalmente oportunistamente que somente pode ter seu agir puramente auto interessado freado pelas sanções postas em sua maior parte pelo Estado. Para este autor as instituições formam-se com diferentes graus de eficiência de sociedade para promover a cooperação entre os agentes. A ideia de Inovação Institucional está presente na proposta de North (2004) quando ele coloca que:

Embora cada indivíduo tenha um processo próprio de aprendizagem e, portanto, um modelo cognitivo ímpar, as crenças e as percepções resultam de uma estrutura institucional e educacional comum e se disseminam sobre as sociedades e afetam seu crescimento. A aprendizagem é responsável pela constante modificação dos modelos mentais, que são revisados, redefinidos ou rejeitados dependendo de sua habilidade em interpretar o ambiente (North et al., 2004; North, 2005).

O processo de aprendizagem dá origem a modelos cognitivos individuais, responsáveis pela modelagem da realidade. A inovação começa no processo de produção de conhecimentos, e se manifesta nas construções individuais e principalmente coletivas, deste processo de invasão temos as instituições que são resultados das inovações que operam o tempo/espaço. A partir da evolução dessas experiências os indivíduos formam os modelos mentais, que explicam e interpretam o meio no qual se inserem e, em última instância, determinam o comportamento social. Essa transmissão pode acontecer de uma forma teórica (pelo hábito de expressar ideias através de palavras), de forma prática (conhecimento prático / “knowing how”).

As instituições são criações humanas, são regras do jogo, ou seja, princípios formais e informais que dizem como a sociedade deve funcionar em relação à determinada questão. Elas surgem como um organizador de expectativas, com sanção para punir, necessidade de seguir regras, oferecem um caminho, permeada por transações impessoais complexas.

Podemos dizer também que as instituições são o resultado da interação dos homens, sua forma de pensar e sua forma de produzir sua ação, um padrão coletivo da humanidade que é produzida ao longo do processo histórico, definindo um padrão de comportamento.



RESULTADOS E DISCUSSÃO

As inovações institucionais do SUS no contexto da pandemia de Covid-19: Plano de Vacinação contra a COVID-19 no estado da Bahia

A pandemia do Covid-19 no Brasil impôs o desafio da inovação institucional ao SUS visando uma resposta rápida e articulada no combate a pandemia para que o 5º (quinto) maior país do mundo em extensão territorial, com 8,51 milhões de quilômetros quadrados e 6º (sexto) maior país do mundo em termos populacionais com 207,8 milhões de pessoas não entrassem numa crise sanitária e social profunda e irreversível.

Com a criação do SUS através da Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, três princípios básicos o caracterizam: 1) Universalização: a saúde é um direito de cidadania de todas as pessoas e cabe ao Estado assegurar este direito, sendo que o acesso às ações e serviços deve ser garantido a todas as pessoas, independentemente de sexo, raça, ocupação ou outras características sociais ou pessoais; 2) Equidade: o objetivo desse princípio é diminuir desigualdades. Apesar de todas as pessoas possuírem direito aos serviços, as pessoas não são iguais e, por isso, têm necessidades distintas. Em outras palavras, equidade significa tratar desigualmente os desiguais, investindo mais onde a carência é maior e; 3) Integralidade: este princípio considera as pessoas como um todo, atendendo a todas as suas necessidades. Para isso, é importante a integração de ações, incluindo a promoção da saúde, a prevenção de doenças, o tratamento e a reabilitação.

Mesmo com inúmeras ações estratégicas do capitalismo neoliberal que visam precarizar o SUS através das políticas aprovadas nos últimos anos para efetivar o seu desmonte e seu sucateamento, como a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 aprovada no Governo de Michel Temer, que permitiu fortemente a diminuição dos gastos públicos com a saúde, o SUS por ser uma instituição consolidada vem desempenhando um papel fundamental para salvar vidas, e umas dessas ações fundamentais é a produção da vacina por instituições públicas, como o Butantã e a Fiocruz, e sua distribuição e aplicação através do Plano Nacional de Imunização, que mesmo recebendo críticas (desorganizado e falta de clareza) tem sua importância diante da realidade que vivemos.

Plano de Vacinação contra a COVID-19 no estado da Bahia



A realidade brasileira em relação a vacinação contra a COVID-19 é dramática e preocupante. A CPI da Covid-19 tem revelado, além do negacionismo do Governo Federal, a negligência e ingestão nas compras das vacinas. Segundo a CPI, o governo Bolsonaro negou a compra por vezes da Pfizer, além de dificultar a produção da Vacina Coronavac, produzida pelo Butantan. Mesmo com tantas dificuldades impostas, o Plano Nacional de Imunização tem a sua importância, funcionalidade e eficiência consolidada historicamente, e se reinventa a cada necessidade imposta, sendo assim, apresentaremos aqui o Plano de Vacinação contra a Covid-19 do estado da Bahia e suas ações inovadoras diante da realidade imposta pela pandemia.

Para os levantamentos de dados sobre as inovações nas ações de realização do Plano de Vacinação contra a COVID-19 no estado da Bahia, buscamos utilizar aqui os dados apresentados pela Secretária de Saúde do Estado – SESAB.

O Plano de Imunização apresentado, tem por objetivo definir ações estratégicas e programar a logística operacional para vacinar a população baiana contra a Covid-19, em 2021. E por objetivos específicos propõem: 1) apresentar a população-alvo e grupos prioritários para vacinação; 2) Otimizar os recursos existentes por meio de planejamento e programação oportunos para operacionalização da vacinação nas diferentes esferas de gestão; 3) Instrumentalizar os gestores com vistas a uma adequada operacionalização da campanha de vacinação contra Covid-19, em 2021, no âmbito dos seus territórios, no estado da Bahia; 4) Realizar o apoio matricial/institucional às regionais e municípios para vacinação contra o Covid-19; e por fim, 5) Promover uma campanha de vacinação de forma segura e integrada em todo o estado da Bahia (BAHIA, 2021).

Para a realização das campanhas de vacinação, o Plano vem sendo dividido por fases de vacinação, seguindo cronograma em conformidade com o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19. Segundo as fases prioritárias de vacinação, a campanha está dividida em grupos prioritários de 4 fases, onde na fase 1 são os trabalhadores de saúde, idosos ≥ 75 anos, idosos ≥ 60 anos que moram em abrigos públicos ou privados, indígenas, povos e comunidades tradicionais e ribeirinhas. A fase 2 serão os idosos de 60 a 74 anos. A fase 3 pessoas com comorbidades (risco maior de agravamento) e na fase 4 estão as pessoas em situação de rua, forças de segurança e salvamento, trabalhadores da educação, pessoas com deficiência institucionalizadas, pessoas com deficiência permanente severa, caminhoneiros, trabalhadores de transporte



coletivo rodoviário e metroferroviário de passageiros, trabalhadores de transporte aéreo, trabalhadores portuários, população privada de liberdade, funcionário do sistema de privação de liberdade, totalizando as 4 fases em 5.080.001 pessoas (BAHIA, 2021). Porém, as fases só avançarão com a chegada da vacina, que ainda continua lenta, diante da ineficiência do Governo Federal.

Para a operacionalização da vacina, o estado optou por algumas ações, que são inovadoras em comparação a outros planos de vacinação, devido a urgência do caso. O plano apresenta ações relacionadas a gestão, planejamento, estratégias de vacinação, capacitação, logísticas de distribuição das vacinas, sistema de informações dos registros de doses aplicadas e a parte da farmacovigilância, que é área que tem por objetivo identificar, investigar e atuar frente a eventuais problemas relacionados a qualidade dessas vacinas. Apresentaremos aqui cada ação:

a) Gestão

O plano apresenta que esta ação envolve as três esferas gestoras do Sistema Único de Saúde (SUS), contando com recursos da União, das Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e Secretarias Municipais de Saúde (SMS).

Para efetivação das ações no território, alguns atores políticos são fundamentais, a exemplo dos Núcleos Regionais de Saúde (NRS), Diretorias da Atenção Básica (DAB), Secretarias Municipais de Saúde, Distrito Sanitário de Saúde Indígena (Dsei/Bahia) e as instâncias colegiadas de gestão e pactuação do SUS, como o Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Saúde da Bahia - COSEMS, Comissão Intergestora Bibartide - CIB e a Comissão Intergestoras Regionais - CIR, e de controle social, como o Conselho Estadual de Saúde e os Conselhos Municipais de Saúde - CMS.

A parceria dessas instâncias busca a concretização da vacinação nos municípios, com maior transparência e agilidade.

b) Planejamento das Ações

O Plano propõe que as ações sejam realizadas entre a Secretária Estadual de Saúde e as Secretarias Municipais de Saúde, com o objetivo de organizar a vacinação em um curto prazo de tempo e evitar a sobrecarga nos serviços de saúde durante a campanha de vacinação.



A Secretaria de Saúde do Estado recomenda que cada município elabore o Plano Municipal de Vacinação contra o COVID-19, e conforme a estrutura local e recursos disponíveis, dimensione a ampliação de recursos humanos, materiais e físicos, bem como a ampliação do número de pontos estratégicos específicos para vacinação contra COVID-19, viabilizando o aumento da capacidade logística e de atendimento. Cada município deverá dimensionar, segundo realidade local e microprogramação, a necessidade de aumento da capacidade de atendimento para cumprimento das metas de vacinação (Bahia, 2021)

c) Estratégias de Vacinação

Com o intuito de facilitar o acesso a vacinação, os municípios, conjuntamente com o estado, definirão a melhor estratégia para vacinar a população, de maneira rápida e oportuna, nas salas de vacinação das unidades de saúde e nos postos volantes.

O Plano assinala alguns pontos a serem seguidos, como por exemplo, vacinação casa a casa para aqueles que têm mobilidade limitada ou que estejam acamados; vacinação em drive thru, nos centros urbanos; organização da unidade primária em saúde em diferentes frentes de vacinação, para evitar aglomeração.

d) Capacitação

O Plano propõe capacitações para os servidores que estão atuando área de frete da vacinação, direcionadas às novas tecnologias que já foram incorporadas aos procedimentos da vacinação bem como, acerca de processos de trabalho, considerando a possibilidade do uso de diversas estratégias para garantia da vacinação.

O estado tem passado as orientações técnicas da campanha através das plataformas virtuais, com vistas a preparação das equipes regionais e municipais que atuarão no planejamento e execução da campanha de vacinação (Bahia, 2021)

e) Logística de Distribuição

O plano aponta que a frota de veículos foram ampliadas, apresenta os quatro Centros de Referência para Imunobiológicos Especiais do estado, caminhões refrigerados, para acelerar a distribuição da vacina em um a dois dias, a partir da chegada do imunizante (BAHIA, 2021).

e) Sistema de Informação para registro das doses aplicadas



Foi desenvolvido um módulo específico para registro de vacinação contra Covid 19. Esse módulo contempla as seguintes funcionalidades: (1) Registro de vacinados; (2) Controle da distribuição de vacinas; (3) Monitoramento dos Eventos Adversos Pós-vacinação; (4) Painel de visualização de informações para gestores, técnicos e público geral.

f) Farmacovigilância

A área de farmacovigilância tem por objetivo avaliar a segurança do produto a partir da análise de eventos adversos pós-vacinação, bem como identificar, investigar e atuar frente a eventuais problemas relacionados a qualidade dessas vacinas durante o período da estratégia de vacinação, estabelecido pelo PNI.

A área de farmacovigilância trabalha em parceria com o Sistema Nacional de Vigilância de Eventos Adversos Pós Vacinação (SNVEAPV).

O Plano de Vacinação contra a COVID-19 no estado da Bahia está em consonância com o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, por meio do Programa Nacional de Imunizações (PNI) do Ministério da Saúde.

Mesmo com todas as ações já mencionadas, realizadas pelo governo Bolsonaro, tanto em negar a pandemia como também na ingestão nas compras das vacinas, a vacinação no Brasil tem acontecido a passos lentos, diante da falta de imunizantes. Porém as ações já consolidadas do SUS no processo de vacinação tem acontecido em diferentes cidades, com o intuito de aplicar as vacinas que chegam o mais rápido possível.

Contudo, não podemos deixar aqui, de relatar que, com toda a eficiência histórica do SUS, alguns municípios ao realizarem as campanhas da vacinação, em diferentes frentes, tem deparado com as grandes desigualdades sociais que a sociedade está inserida. Podemos citar alguns exemplos nas imagens 1 e 2. A inovação para a vacinação em drive thru, teve sua efetividade, porém retrata a grande desigualdade social e econômica da população. Enquanto uma parte da população fica em carros particulares, de forma mais confortável, outra grande parte da população fica exposta às intempéries do tempo, como chuva ou sol, chegando nos postos de vacinação ainda pela madrugada.



Imagem 1: Fila para vacinação no 5º Centro de Saúde Clementino Fraga na Avenida Centenário, em Salvador



Idosos a espera da vacina no 5º Centro de Saúde Clementino Fraga, na Avenida Centenário | Foto: Olga Leiria | Ag. A Tarde

Fonte: CORREIA, 2021

Imagem 2: Fila para vacinação na Arena Fonte Nova, em Salvador



Fonte: FALÇÃO, 2021



Os fatos relatados acima são da cidade de Salvador, porém a população tem enfrentado essa realidade em outras capitais e cidades médias.

Para tentar amenizar tais problemas, a Prefeitura Municipal de Salvador tem construído algumas estratégias inovadoras, a exemplo: para tentar diminuir o tempo de espera na fila desenvolveu uma plataforma digital chamada *Filômetro*, que tem por objetivo evitar filas para vacinação contra a Covid-19. Desde março, o site informa em tempo real a intensidade das filas em cada um dos postos de vacinação – drives-thru e pontos fixos; Site *Hora Marcada*, plataforma que agenda pessoas que compõem o público alvo da vacinação; *Viradão da Vacinação*, que são postos de vacinação, funcionando 33 horas ou 48 horas interruptos de vacinação na cidade; A *Vacinação Expressa*, plataforma com disponibilidade de marcação da imunização domiciliar para indivíduos acamados ou com dificuldades de locomoção; Buscas nas comunidades, através dos agentes de saúde de mulheres grávidas ou puérperas. (Secretária Municipal de Saúde, 2021).

Todas estas ações acontecem de acordo a disponibilidade dos imunizantes pelo governo federal, e sendo as vacinas escassas, tem gerado filas e contratempos para toda a população, sendo que, uns sendo mais afetados que outros, como nos afirma Volochko (2020, p. 38 e 39) “se a pandemia do novo coronavírus se propaga pelo mundo e atinge potencialmente a todos, não podemos dizer que ela atinge a todos da mesma forma. De fato, os efeitos potencialmente mortais do vírus se amplificam em certos contextos políticos, nacionais e urbanos, como aqueles que vivemos no Brasil”. Essa é a nossa realidade, o SUS enquanto instituição tem sofrido ataques, contudo a sua efetividade e eficiência ainda se faz presente, mesmo diante de tantos desafios impostos.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo o SUS uma Instituição Tripartite (União, Estados e Municípios) e tendo a postura negacionista por parte do Governo Federal o Presidente Jair Bolsonaro, algumas ações de inovação de combate a pandemia têm sido levantadas em diferentes espaços federados. A partir dessas cooperações federativas (estados e municípios) tem buscado efetivar ações de combate a pandemia, para que os sistemas de saúde locais e estaduais não entrassem em colapso.

Tais ações foram construídas pelas cooperações estabelecidas também entre o Conselho Nacional de Saúde, Conselho Estadual de Secretários de Saúde, Conselho dos Secretários Municipais de Saúde, Governadores e Prefeitos, além dos colegiados pertencentes ao SUS, como as Comissões Intergestoras Regionais e Comissões Regionais. Com isso, North afirma que (2005) a criação de toda Instituição tem a premissa de reduzir incertezas, definir as regras do jogo, busca incessante pela eficiência e bem comum.

No entanto, essa realidade possibilitou, mesmo com a escassez de imunizantes contra a COVID-19, que o Sistema Único de Saúde – SUS efetive suas ações, em busca da universalidade, equidade, integralidade, mesmo em contextos tão contraditórios e desiguais.



REFERÊNCIAS

Brasil. Lei 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. 1990.

COASE, Ronald. **The nature of the firm: origins, evolution, and development**. New York/Oxford: Oxford University, 1993.

COMMONS, John R. — **Institutional Economics: its place in political economy**. New Brunswick: Transaction Publishers. 1934

CORREIA, Vanessa. Idosos se aglomeraram debaixo de sol quente em fila para vacina contra a Covid-19. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/2163512-idosos-se-aglomeraram-debaixo-de-sol-quente-em-fila-para-vacina-contr-a-covid19>. Acesso em 15 de junho de 2021.

FALÇÃO, Camila. Covid-19: Segundo dia de vacinação de profissionais de saúde em drive thru é marcado por longas filas. Disponível em: <https://sociedadeonline.com/covid-19-segundo-dia-de-vacinacao-de-profissionais-de-saude-em-drive-thru-e-marcado-por-longas-filas/> Acesso em: 15 de junho de 2021

HODGSON, Geoffrey. **A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura**. Revista Econômica, v. 3, n. 1, p. 97-125, jun. 2001

HODGSON, Gouglas. **Evolution and Institutions: on evolutionary economics and the evolution of economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

_____. **Institutions**. Journal of Economic Perspective, 5: 97-112, 1991.

_____. **The Role of Institutions in Economic Development: Gunnar Myrdal Lecture**. United Nations Publications, 2004.

_____. **Understanding the process of economic change**. Princeton/Oxford: Princeton University Press. 2005.

INOVAÇÃO, IN: Dicionário online de Português Aurélio. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/aurelio-2/> Acesso em: 10 de junho de 2021.

INOVAÇÃO, IN: Dictionnaire Lerobert. Disponível em: <https://dictionnaire.lerobert.com/> Acesso em: 10 de maio de 2021.

KEMPER, Elisandra Sguario; LELES, Fernando Antonio Gomes. Laboratório de Inovação – Inovação e Conhecimento. IN: BRASIL, Laboratório de Inovação na Saúde Suplementar. Brasília, 2012. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/laboratorio_inovacao_suplementar.pdf acesso em 10 de maio de 2021



Ministério da Saúde. <https://portalfns.saude.gov.br/vacinacao-pesquisa-e-transferencia-iniciativas-da-saude-fortalecem-o-sus-no-combate-a-covid19/#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde%20tamb%C3%A9m,a%20covid%2D19%20no%20Brasil.&text=O%20fortalecimento%20do%20acesso%20da,da%20Sa%C3%BAde%20durante%20a%20pandemia>. Consultado em 25 de maio de 2021.

Ministério da Saúde. <https://portalfns.saude.gov.br/atencao-basica-recebe-reforco-de-909-milhoes-para-enfrentamento-da-covid-19/>. Consultado em 27 de maio de 2021.

<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/saude-realiza-maior-distribuicao-de-vacinas-covid-19-de-uma-unica>. Consultado em 27 de maio de 2021.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razã o e Emoção* / Milton Santos. - 4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. Técnica, espaço tempo, globalização e meio técnicocientífico informacional. 2 a ed. São Paulo, Hucitec, 1996.

Secretária Municipal de Salvador. Disponível em: <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/noticias/> Acesso em 15 de junho de 2021.

TUNES, Regina. **Geografia da inovação: o debate contemporâneo sobre a relação entre território e inovação**. Espaço e Economia [Online], 9 | 2016.

VEBLEN, Tholstein. **The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays**. New York: Huebsch. 1919.

WILLIAMSON, Oliver. E. **The economics and transaction costs**. New York: Free Press, 1999.