FIOCRUZ
PERNAMBUCO

Relatório Técnico Executivo
24 de setembro de 2024.

GOVERNANÇA DE REDES DE SERVIÇOS E AÇÕES PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO ESTADO DA BAHIA.

Ernane Dantas Novaes
Sidney Feitoza Farias
Maria de Fátima Pessoa Militão de Albuquerque

Resumo

A governança de redes de serviços e ações articulados é essencial para garantir respostas rápidas e eficazes a emergências de saúde pública, minimizando impactos e fortalecendo a coordenação entre as esferas de gestão do SUS. Este estudo analisou as práticas de governança dessas redes na Bahia durante a pandemia de covid-19. Foi adotada uma abordagem qualitativa, com análise indutiva e objetivos exploratórios. A coleta de dados incluiu entrevistas semiestruturadas com atores-chave e pesquisa documental. A análise de conteúdo permitiu uma compreensão detalhada sobre as estratégias e desafios enfrentados na governança das redes de saúde. O estudo revelou desafios críticos na coordenação, destacando a importância da colaboração eficaz entre instituições. Liderança, resolução de conflitos internos e mobilização rápida se mostraram aspectos essenciais. A pandemia reforçou a necessidade de redes de vigilância permanentes e do fortalecimento contínuo do sistema de saúde pública. Esse documento representa o segundo Produto Técnico-tecnológico apresentado ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública do Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Saúde Pública.

Mensagens principais

01 O estudo abordou os desafios da governança de redes de saúde na Bahia durante a covid-19. A coordenação entre atores institucionais enfrentou conflitos e incertezas. A rápida mobilização e o aprendizado contínuo foram essenciais. A pesquisa destacou a importância da adaptação e colaboração para enfrentar crises sanitárias, evidenciando o papel das redes articuladas.

02 A gestão de crises e a emissão de alertas precoces dependeram fortemente da eficiência das redes institucionais. O estudo trouxe novos *insights* sobre o papel dessas redes de emergência, que enfrentaram desafios significativos de natureza política e econômica. Formadas para lidar com doenças desconhecidas, como a covid-19, essas redes precisaram tomar decisões difíceis e controversas.

03 A governança das redes exigiu flexibilidade, metas claras e coordenação eficaz. Comitês de crise e mecanismos de mediação garantiram respostas rápidas. A colaboração foi essencial para mitigar conflitos, mobilizar recursos e fortalecer a capacidade de resposta.

Introdução

As emergências de saúde pública são importantes fatores de morbimortalidade, exigindo preparação governamental e social para enfrentar epidemias. A resposta adequada inclui o fortalecimento da vigilância, do planejamento e da governança de redes de ações e serviços articulados. A pandemia de covid-19, declarada emergência internacional pela OMS em janeiro de 2020[1], ressaltou a necessidade de redes robustas para enfrentar crises. Na Bahia, a Fiocruz, em parceria com outras instituições, integrou a rede de resposta à pandemia. A governança dessas redes é fundamental para coordenar ações no SUS, reduzir impactos e promover respostas eficientes em crises sanitárias.

Fonte da imagem: Dreamstime.com

Método

A abordagem deste estudo apresentou as seguintes características: dados de natureza qualitativa; caráter analítico das variáveis; análise indutiva; e objetivos gerais da pesquisa de cunho exploratório. A coleta de informações abrangeu condução de entrevistas semiestruturadas com atores-chave e pesquisa documental. Os dados coletados foram tratados com o uso da técnica de análise de conteúdo de Bardin[2], permitindo uma compreensão aprofundada das práticas de governança e redes de serviços de saúde no contexto da pandemia de Covid-19 na Bahia. Essa metodologia garantiu a triangulação de informações, assegurando a confiabilidade e a relevância dos achados para o entendimento do fenômeno estudado.

Descrição do Sistema de Saúde do Estado da Bahia

A Bahia, com mais de 15,3 milhões de habitantes e 417 municípios, possui um sistema de saúde organizado em 28 Regiões de Saúde[3]. Durante a pandemia de covid-19, a rede hospitalar enfrentou alta demanda[4]. As Unidades Básicas de Saúde (UBS) foram essenciais na triagem, e as Unidades de Pronto Atendimento (UPA) tiveram papel importante no atendimento de urgência, evidenciando a necessidade de melhorias.

"Havia programas robustos de imunização, controle de doenças endêmicas como dengue e zika, e vigilância epidemiológica, que realizavam a coleta e análise de dados sobre doenças transmissíveis. Entretanto, havia desigualdades significativas no acesso e na qualidade dos serviços de saúde, especialmente entre as áreas urbanas e rurais. Regiões como o Semiárido enfrentavam maiores dificuldades devido à escassez de recursos e profissionais de saúde." **(EE03)**

Caracterização da Rede de Emergência em Saúde Pública para Enfrentamento da Covid-19 na Bahia e as Práticas de Governança Adotadas

A rede de emergência em saúde pública da Bahia enfrentou grandes desafios durante a pandemia de covid-19, evidenciando falhas nas relações interfederativas e na coordenação das ações. A Constituição Federal define competências para cada esfera de governo, mas a pandemia revelou sobreposições de responsabilidades e falta de clareza na liderança. O negacionismo científico e a desinformação complicaram ainda mais a resposta ao vírus, resultando em um aumento de casos e sobrecarga do sistema de saúde.

Iniciativas estaduais e municipais foram essenciais para mitigar os impactos da crise, como a implementação de planos de vacinação. A escassez de recursos e a rápida adaptação às demandas emergenciais evidenciaram fragilidades no modelo de governança, destacando a necessidade de revisar e atualizar as estratégias para emergências em saúde.

Os conflitos surgiam de várias formas durante a gestão da pandemia, frequentemente relacionados a diferenças de opinião sobre as melhores práticas, alocação de recursos, e comunicação de informações ao público. Considero que a politização da pandemia e o negacionismo científico também exacerbaram tensões entre os participantes da rede. **(EF04)**

A atuação do Consórcio Nordeste foi muito válida para apoiar os municípios, principalmente na compra de equipamentos e insumos que eram escassos. Essa união dos estados permitiu que enfrentássemos a pandemia de forma mais eficiente, aliviando a pressão sobre as secretarias municipais e facilitando o acesso aos recursos necessários. **(EM05)**

Análise dos limites e possibilidades do modelo de governança adotado

Durante a pandemia de covid-19 na Bahia, a governança em saúde enfrentou desafios e revelou limitações. A fragmentação dos serviços destacou a necessidade de um modelo integrado, e a ênfase em ações preventivas demonstrou uma relação custo-benefício favorável em comparação às assistenciais. A reestruturação dos serviços de vigilância em saúde tornou-se essencial, assim como a participação do setor privado, que trouxe tanto limites quanto oportunidades. O programa Tele Coronavírus exemplificou a colaboração eficaz entre diferentes setores. A comunicação pública e a equidade no acesso aos serviços de saúde foram áreas críticas que precisam ser aprimoradas para fortalecer a resposta a futuras emergências de saúde.

A falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo e as instituições de saúde, especialmente no começo da pandemia, acabou resultando em respostas meio desencontradas e, às vezes, até contraditórias. Isso acabou gerando muita confusão e ineficiências no enfrentamento da pandemia, porque cada um acabava fazendo as coisas de um jeito, sem aquela sintonia necessária pra lidar com uma crise desse tamanho. **(EE04)**

Conclusão

A pandemia de covid-19 revelou desafios críticos nas redes de governança de saúde pública da Bahia. A coordenação eficaz entre atores institucionais, mobilização rápida e adaptação constante foram essenciais para enfrentar a emergência sanitária. A incerteza científica inicial e os conflitos internos dificultaram respostas ágeis.
O estudo destaca a necessidade de maior financiamento para o SUS, combate ao negacionismo científico e investimentos em tecnologia para fortalecer as redes de vigilância e resposta às crises de saúde pública, preparando melhor o sistema para futuras emergências.

Recomendações

- Fortalecer planos de contingência e garantir que a rede de saúde seja ágil em adaptar-se a cenários dinâmicos durante crises sanitárias;
- Ampliar os investimentos em infraestrutura de saúde e mecanismos de resposta rápida para futuras emergências;
- Promover a integração entre setores da saúde e a colaboração com unidades de pesquisa, reforçando a governança das redes de serviços e ações;
- Melhorar a coordenação entre diferentes níveis de governo e adotar uma postura baseada em evidências científicas;
- Investir mais no Sistema Único de Saúde e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial do setor de saúde para enfrentar crises futuras com maior eficácia.

Bibliografia

1. World Health Organization. World Health Organization - WHO [Internet]. WHO | World Health Organization. 2024. Disponível em: https://www.who.int/
2. Bardin L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edição 70; 2000. 229 p.
3. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. Regiões de Saúde do Estado da Bahia [Internet]. SESAB - Secretaria de Saúde do Estado da Bahia. 2024. Disponível em: http://www1.saude.ba.gov.br/mapa_bahia/indexch.asp
4. BAHIA. Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde do Estado da Bahia [Internet]. 2024. Disponível em: https://www.saude.ba.gov.br/suvisa/centro-de-informacoes-estrategicas-em-vigilancia-em-saude/

Agradecimentos

Aos professores do curso de Doutorado Profissional em Saúde Pública do Instituto Aggeu Magalhães – IAM/Fiocruz, pela dedicação, comprometimento e profissionalismo. Também gostaria de registrar que o presente trabalho foi realizado com o apoio da Escola Corporativa/Cogepe (Fiocruz) no âmbito do Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG).

Contato

Instituto Aggeu Magalhães
Fundação Oswaldo Cruz
Av. Professor Moraes Rego, s/n
Cidade Universitária – Recife/PE
CEP 50.740-465.
Telefone: +55 81 2101.2500 ou 2600.
E-mail: ernane.novaes@fiocruz.br

Fonte da imagem: Banco de imagens Fiocruz.