

VACINAÇÃO NO BRASIL: a perspectiva das lógicas institucionais

Flávia Avila Teixeira

Fundação João Pinheiro – FJP/MG

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Fundação João Pinheiro – FJP/MG

Resumo

Um desafio para as políticas públicas de saúde no Brasil é a queda nos índices de cobertura vacinal. O estudo analisa a vacinação no país a partir da perspectiva teórica das lógicas institucionais. Por meio de pesquisa qualitativa, de cunho descritivo, utilizou-se a revisão de literatura e o levantamento documental como instrumentos de coleta de dados. O trabalho identifica os principais atores do campo organizacional da imunização no país e analisa a configuração das suas lógicas institucionais. Dentre os achados de pesquisa destaca-se o Programa Nacional de Imunização (PNI) como elemento aglutinador de empreendedores institucionais, e as distintas regras, crenças, valores e práticas que traduzem suas lógicas institucionais. As atuais lógicas institucionais influenciam na diminuição da cobertura vacinal. O artigo contribui nos campos da Administração e da Saúde Públicas ao possibilitar melhor direcionamento das ações dos gestores públicos envolvidos na definição das políticas de imunização a partir da identificação dos empreendedores institucionais.

Palavras-chave: Vacinação. Lógicas institucionais. Programa Nacional de Imunização (PNI).

Abstract

A challenging issue for public health policies in Brazil is the drop in vaccination coverage rates. This study analyzes vaccination in the country from the theoretical perspective of institutional logics. A qualitative, descriptive study used a literature review and a documentary survey as data collection instruments. The work identifies the main actors in the organizational field of immunization in the country and analyzes the configuration of their institutional logics. Among the research findings, the National Immunization Program (PNI) stands out as an agglutinating element of institutional entrepreneurs, and the different rules, beliefs, values and practices that translate their institutional logics. The current institutional logics influence the decrease in vaccination coverage. The article contributes to the fields of Public Administration and Public Health by enabling better targeting of the actions of public managers involved in the definition of immunization policies based on the identification of institutional entrepreneurs.

Keywords: vaccination. Institutional logic. the National Immunization Program (PNI).

1 INTRODUÇÃO

A queda da cobertura vacinal nos últimos anos no Brasil indica para o agravamento de problemas na proteção da saúde pública para doenças imunopreveníveis (BRASIL, 2021; FERRARI et al., 2022; OPAS, 2022). O presente estudo busca mapear e compreender as características que marcam a vacinação no Brasil a partir das lógicas institucionais, sob a abordagem sistematizada por Thornton e Ocasio (2008), no contexto do institucionalismo (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 1983; HALL; TAYLOR, 2003). Pretende-se, com isso, entender a pluralidade de sentidos e práticas construídas ao longo dos anos em torno da imunização, suas dinâmicas de adesão e resistência, que podem provocar a variação na cobertura vacinal e retrocessos na política pública, além de mapear os principais atores que podem influenciar e ser influenciados por tais lógicas.

A imunização por meio de vacinas tem sido uma política de saúde pública “essencial para melhoria da saúde global e promoção do desenvolvimento econômico e a necessidade de os formuladores de políticas apoiarem, otimizarem e defenderem a expansão dos programas de imunização, em especial nos países mais pobres” segundo Holanda, Oliveira e Sanchez (2022, p. 1680). A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS, 2022) afirma que o atingimento das metas de cobertura vacinal estabelecidas para apenas dez vacinas pode evitar milhões de futuras mortes em países de baixa e média renda. A vacinação no Brasil e no mundo permitiu banir doenças de consequências terríveis como a poliomielite, dentre outras (VARELLA, 2016).

No Brasil, o Programa Nacional de Imunização (PNI), que institucionaliza formalmente a política no país, completa cinquenta anos em 2023, em meio a apreensão quanto aos indicadores de cobertura (DOMINGUES et al., 2020; MACIEL et al., 2022; NUNES, 2021; OPAS, 2022). A Opas (2022, p. 7) por meio de seu Grupo Técnico Assessor (GTA) sobre Doenças Imunopreveníveis “recomenda fortemente que os países concentrem seus compromissos políticos, técnicos e financeiros em interromper a diminuição da cobertura vacinal até dezembro de 2023”, buscando em seguida atingir o nível de cobertura de 95% existente uma década atrás.

A volta de doenças erradicadas, como poliomielite, ou a ocorrência de morte em decorrência de meningite, traz questionamentos sobre os motivos da imunização, antes celebrada como política pública no Brasil, ter passado a ser motivo de preocupação. O Brasil se encontrava em papel de destaque no panorama da imunização internacional, por meio do PNI, que conseguiu alcançar altas coberturas populacionais em todas as regiões do país e

levou a um efetivo controle de várias doenças (DOMINGUES et al., 2019; FERRARI et al., 2022; HOCHMAN; SOUZA, 2022). No entanto, desde sua implementação em 1973, a complexidade do Programa vem aumentando, especialmente com a inclusão de novos imunizantes e abrangência cada vez maior em relação à população alvo dos diversos tipos de vacinas (DOMINGUES; TEIXEIRA, 2013; DOMINGUES et al., 2015; PERES et al., 2021), apresentando-se novos desafios a serem superados para a manutenção das coberturas adequadas.

Os indicadores de cobertura vacinal desde a criação do PNI passaram por momentos positivos e negativos até adquirirem certa estabilidade (BRASIL, 2003). Começando pela campanha de erradicação da varíola, passando pela poliomielite até o controle do sarampo, todas foram permeadas de momentos de maior ou menor alcance da vacinação e incidência de casos. Domingues et al. (2020) apontam estudos que mostram importantes quedas nas incidências de doenças como difteria, tétano e coqueluche a partir da vacinação com a vacina DTP contra essas doenças, o mesmo ocorrendo após a introdução das vacinas contra as meningites b e c, doença meningocócica, e meningite pneumocócica. Estes e tantos outros resultados foram consolidando a política de vacinação e promovendo a adesão da população brasileira a ela.

No entanto, para que o PNI, no auge dos seus 50 anos, continue representando o sucesso da imunização brasileira, será necessário superar alguns desafios importantes, dentre eles a queda da cobertura vacinal e algumas das múltiplas causas desse fenômeno. Desde 2016 as baixas taxas de cobertura vacinal no Brasil vêm trazendo preocupação para governos, profissionais e estudiosos do tema, além das agências multilaterais na área de saúde (OPAS, 2022). Os dados sobre a cobertura da vacina Tríplice viral (sarampo, rubéola e caxumba) vêm apresentando queda, associada a alta de hospitalizações pelas três doenças (NUNES, 2021). Queda acentuada também pode ser observada, a partir da mesma época em relação à vacina contra a poliomielite, cujo êxito nas décadas anteriores foi responsável pela erradicação da paralisia infantil. Nunes (2021) destaca que em 2013 a cobertura vacinal era de 100%, caindo para 84% em 2019 e 76% em 2020. Tal movimento reverbera pelo contexto americano, segundo a Opas (2022).

Ao identificar as lógicas institucionais atuantes na vacinação brasileira, acredita-se que possa haver o fortalecimento da política pública, uma vez que a atuação para tanto poderá ser mais bem direcionada pelos gestores públicos envolvidos. Importante mencionar que a pesquisa pretende verificar o fenômeno da vacinação no país por meio do mapeamento da lógicas institucionais (THORNTON; OCASIO, 2008), promovidas pelos atores atuantes no campo organizacional (DiMAGGIO; POWELL, 2005), mobilizados a favor e/ou contra a

prática, além das ações de Estado voltadas para a estratégia de imunização, dentre outras lógicas a serem identificadas. Não se trata, pois, de avaliar a política pública institucionalizada por meio do PNI, do ponto de vista do ciclo de políticas públicas. O Programa é considerado como uma das lógicas fundamentais para a vacinação e mobilizador de atores, processos e práticas institucionalmente relevantes nesse contexto, e transversal às demais lógicas mapeadas.

2 LÓGICAS INSTITUCIONAIS

A trajetória da política de imunização no Brasil denota grande complexidade em todas as suas etapas, em especial quanto a sua implementação e resultados almejados. Para sua compreensão, portanto, podem e devem ser utilizadas diversas abordagens teóricas. No âmbito da administração pública, no qual se insere o presente estudo, uma lente teórica igualmente complexa que nos parece adequada para analisar o fenômeno é a teoria das lógicas institucionais (PAIVA; BRITO, 2018), especialmente sistematizada por Thornton e Ocasio (2008). Decorrendo do institucionalismo, a teoria trabalha aspectos múltiplos inter e intra institucionais do comportamento individual e organizacional dos atores-chave envolvidos e atuantes em determinado contexto. As lógicas institucionais abarcam indivíduos e organizações em variados contextos de análise (mercado, indústria, populações, sociedade, campos organizacionais, profissões, dentre outros), em interação permanente.

Responsáveis pela introdução do termo lógica institucional, Friedland e Alford (1991) definem as instituições tanto como padrões de ação supraorganizacionais por meio dos quais o homem conduz a sua vida material no tempo e no espaço, quanto como sistemas simbólicos por meio dos quais o indivíduo produz e reproduz experiências significativas. Os autores inicialmente afirmaram existir três grandes ordens institucionais vigentes na sociedade ocidental moderna: o mercado capitalista, a burocracia estatal e a democracia política (THORNTON; OCASIO, 2008). Posteriormente, eles agregaram mais duas grandes instituições às três primeiras: a família nuclear e a religião cristã (FRIEDLAND; ALFORD, 1991). Cada um desses setores é regido por práticas e crenças (lógicas) diferentes e muitas vezes contraditórias que moldam os comportamentos dos indivíduos, havendo uma lógica predominante em cada setor que irá orientar a sua organização e dar elementos de motivação e identidade para os atores sociais dele pertencentes.

Thornton e Ocasio (2008), por sua vez, complexificaram a teoria ao trazer o significado do conjunto de crenças, regras, padrões de comportamento e práticas para o centro do debate institucional. Os autores definem lógicas institucionais como sendo “padrões históricos de

práticas materiais, pressupostos, valores, crenças e regras, socialmente construídos pelas quais as pessoas produzem e reproduzem a sua subsistência material, organizam-se no tempo e no espaço e dão sentido à sua realidade social” (THORNTON; OCASIO, 1999, p. 804). Afirmam, também, que as “lógicas institucionais moldam o comportamento racional e consciente, enquanto os indivíduos e as organizações exercem um papel na formação e na mudança das lógicas institucionais” (THORNTON; OCASIO, 2008, p. 100, tradução nossa). Assim, as mudanças podem ser explicadas no nível macro, em nível micro ou em nível individual a partir das lógicas institucionais, o que permite uma análise ampliada do objeto em estudo.

Para os autores, cinco princípios fundamentam a teoria das lógicas institucionais: a) agência incorporada ou agência imersa; b) sociedade como um sistema interinstitucional; c) fundamentos materiais e culturais das instituições; d) instituições em múltiplos níveis; e d) contingência histórica (THORNTON; OCASIO, 2008)

De acordo com o princípio da agência incorporada ou agência imersa, as escolhas dos agentes estariam limitadas e possibilitadas também pelas lógicas institucionais predominantes no contexto em que estão inseridos, não estando baseadas apenas na racionalidade e em interesses individualistas, como pressupõe a teoria da agência. As decisões e resultados dessas escolhas são decorrentes da interação entre a agência individual e a estrutura institucional (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; THORNTON; OCASIO, 1999). Esta visão também difere da visão dos neoinstitucionalistas de que a estrutura impera sobre a ação, já que amplia as perspectivas de influência sobre o agente também para as crenças, regras e práticas institucionais. O princípio da agência imersa pode ajudar na compreensão, por exemplo, dos motivos pelos quais pessoas que se vacinaram e vacinaram seus filhos de acordo com o preconizado pelo PNI ao longo da vida se colocaram contrárias à vacina contra a Covid-19 recentemente. O contexto no qual estavam inseridos, assim como as crenças políticas podem ter influenciado a ação.

A visão da sociedade como um sistema interinstitucional, por sua vez, é a principal inovação de Friedland e Alford (1991), segundo Thornton e Ocasio (2008). Na medida em que eles partem para localizar um comportamento em determinado contexto, acabam por teorizar a respeito da existência de um conjunto de regras e práticas ou expectativas de comportamentos que acontecem de acordo com o setor social no qual o agente está inserido, sendo que cada setor social se interrelaciona com os demais e se influenciam mutuamente. Ou seja, há uma enorme complexidade nas relações entre e intergrupos, influenciadas pelas práticas vigentes em cada um desses grupos, e a perspectiva de analisar as lógicas institucionais abre espaço para sistematizar o estudo dessa teia de interrelacionamentos.

O princípio da sociedade como um sistema interinstitucional de setores sociais, associado à análise da trajetória da política de imunização descrita anteriormente, nos leva a inferir que se não forem consideradas as especificidades históricas e as influências institucionais dos diversos atores envolvidos no ato de se vacinar, no momento de análise dos possíveis motivos da queda da cobertura vacinal, por exemplo, há enorme risco de serem reproduzidos e perpetuados tais fatores. Para Friedland e Alford (1991) os valores e utilidades estão localizados em setores institucionais como família, religião, profissões e estados, e por isso as teorias de mercado que se afastam disso tendem a falhar. Para Thornton (2002 apud Thornton e Ocasio, 2008) o conflito entre essas lógicas influenciam o comportamento humano e organizacional, que por sua vez podem gerar mudanças importantes nas próprias lógicas.

Sobre os fundamentos materiais e culturais das instituições, Thornton e Ocasio (2008), incorporando o aspecto cultural trazido por Friedland e Alford (1991), enfatizam que cada uma das ordens institucionais presentes na sociedade possui características tanto materiais quanto culturais, reconhecendo que as instituições se desenvolvem e mudam a partir da interação entre ambas as forças. Neste ponto os autores evidenciam, mais uma vez, a diferença em relação às escolhas racionais ou irracionais e as motivações pelas quais ocorrem, enfatizando que o argumento mais importante é “como o conflito comparativo e a conformidade das lógicas institucionais” materiais e culturais “influenciam o comportamento humano e organizacional” (tradução própria). Fica claro, portanto, o lugar da cultura na formação da ação, para além da racionalidade, aspecto que se espera identificar ao longo da pesquisa.

Quanto à perspectiva das instituições em múltiplos níveis, Thornton e Ocasio (2008) enfatizam que Friedland e Alford (1991) focaram sua análise na lógica de nível social e seus efeitos sobre os indivíduos e as organizações. Porém, o desenvolvimento da teoria a partir daí ampliou os enfoques possíveis sob a perspectiva das lógicas institucionais para variados níveis, como mercados, indústrias, comunidades, dentre outros. O SUS, como sistema de organização e gestão da política de saúde no Brasil é, por si só, complexo e multinível (MENICUCCI, 2007), e a abordagem por meio da teoria das lógicas institucionais propicia maior variedade de mecanismos teóricos para explicação do fenômeno da vacinação, obviamente inserido no contexto do Sistema Único. Os níveis de análise que vão sendo identificados à medida que são levantados os aspectos da política de vacinação, permitem melhor compreensão quanto aos diversos atores envolvidos e os elementos que influenciam os resultados da vacinação.

Ainda no aspecto do princípio de instituições em múltiplos níveis, Thornton e Ocasio (2008) apontam para a possibilidade de existência de lógicas concorrentes dentro de um mesmo campo ou de lógicas contraditórias entre si. Lembrando que a ideia de campo

organizacional é aqui entendida como o conjunto de organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional, tais como fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços e produtos similares (DiMAGGIO; POWELL, 2005). Sendo assim, a teoria pode auxiliar na identificação de lógicas que eventualmente concorrem entre si dentro do campo da saúde ou até mesmo dentro da própria política de vacinação, por exemplo, ou de lógicas atuando de maneira contraditória, numa relação de forças que pode gerar conflitos e mudanças de comportamento quando uma prevaleça sobre outra (indústria farmacêutica e laboratórios públicos, por exemplo).

Em relação ao quinto princípio, da contingência histórica, Thornton e Ocasio (2008) a consideram uma premissa fundamental da abordagem da lógica institucional. Na visão dos autores, a conjuntura histórica, além de influenciar os comportamentos individuais e organizacionais (o que a teoria institucionalista já adiantava), pode determinar quais são as lógicas predominantes em determinado período, impactando seu desenvolvimento e importância. Algumas descobertas, por exemplo, podem ser válidas em um período histórico e relativizadas ou colocadas sob suspeita em outro.

Lee e Lounsbury (2015, p. 847 apud PICHETH; CRUBELLATE, 2019) defendem que “[...] os valores e crenças associados às lógicas institucionais não estão flutuando livremente, mas estão concretamente representados nas práticas e comportamentos padronizados dos atores que agem como portadores de lógicas em contextos específicos”. Ou seja, os mesmos atores agem de acordo com lógicas diferentes conforme o contexto em que estejam inseridos. Em consequência disso, a análise das lógicas institucionais, como a que se pretende fazer durante o estudo da vacinação no Brasil, deve estar inserida no seu respectivo contexto para que seja mais bem explicada (THORNTON; OCASIO, 2008; FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

O aspecto contingencial da teoria, em específico, é fundamental para o presente estudo na medida em que apresenta um modelo distinto do institucionalismo de Meyer e Rowan (1977), estático, linear, cerimonial e vinculado ao processo de racionalização da sociedade moderna, e de DiMaggio e Powell (2005), isomórfico e focado na legitimidade em detrimento da eficiência, e aproxima-se de algo cíclico e não diretamente relacionado ao progresso científico. Thornton e Ocasio (2008) demonstram essa característica enfatizando o modo como as sociedades anteriores focaram seus padrões de comportamento na família e na religião, tendo passado a contar com influências predominantes de mercado e estado na modernidade para, atualmente, voltarem (de modo diferente e com novas lógicas agregadas) a padrões ligados à ascensão do discurso religioso no mundo.

Um exemplo disso, no contexto da vacinação no Brasil, seria a importância quase que inquestionável da vacinação para múltiplas doenças imunopreveníveis nas últimas décadas, relativizada a partir de 2016 por inúmeros motivos, dentre eles a ausência de casos das doenças visíveis para a população, e totalmente questionada na pandemia de covid-19 em relação especificamente à vacina contra a doença, questionamento seletivo estendido de forma diferente a cada um dos variados fabricantes de vacina. Nota-se que a lógica que mobiliza o medo ou os questionamentos quanto à eficácia e importância das vacinas sempre existiu desde a sua invenção no século XVIII (PÔRTO; PONTE, 2003; BRASIL, 2013). O que parece mudar, no entanto, é a prevalência desta sobre outras lógicas favoráveis a ela, em determinados momentos (FRIEDLAND; ALFORD, 1991; THORNTON; OCASIO, 2008).

A respeito de como as lógicas podem moldar os comportamentos individuais e organizacionais, Thornton e Ocasio (2008) ressaltam quatro mecanismos pelos quais elas podem exercer seus efeitos sobre a ação de indivíduos e organizações: identidades coletivas e identificação; concursos de status e poder; classificação e categorização; e atenção. Por outro lado, as lógicas podem ser alteradas por meio de comportamentos individuais ou organizacionais categorizados pelos autores em três mecanismos de mudança: empreendedores institucionais, sobreposição estrutural e sequenciamento de eventos. Um quarto mecanismo citado, a existência de lógicas concorrentes, pode ser tanto instrumento de mudança da lógica como consequência dessa mudança. O detalhamento de cada um desses mecanismos não servem ao objetivo do presente artigo, focado no mapeamento das lógicas institucionais da vacinação brasileira. Fundamental, no entanto, relacioná-los para instigar futuras investigações sobre o tema.

3 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisa qualitativa (FLICK, 2004), de caráter descritivo (CRESWELL, 2012), utilizando-se como instrumentos de coleta de dados a revisão narrativa de literatura e a análise documental (MILES; HUBERMAN, 2004).

Para a revisão de literatura, foram pesquisadas bases de dados de periódicos on line, tanto em relação à vacinação quanto em relação à teoria das lógicas institucionais, como Scielo Brasil e SPELL. Em relação à vacinação, levantamento preliminar realizado para elaboração deste artigo na base de dados Scielo Brasil, com extensa referência na área de Saúde, em março de 2023, indicou a existência de 512 artigos a partir da consulta com a palavra “imunização”, 966 para a palavra “vacina”, 1015 para a palavra “vacinação” e 37 para a expressão “Programa Nacional de Imunizações”. O mesmo levantamento na base de dados

SPELL, focado nos periódicos da área de Administração, indicou 9 para a palavra “imunização”, 15 para a palavra “vacina”, 13 para a palavra “vacinação” e nenhum para a expressão “Programa Nacional de Imunizações”. As principais referências utilizadas na análise da trajetória da vacinação no país foram lidas para fins da elaboração deste projeto, analisadas e listadas ao final. A partir da revisão sistemática da literatura sobre o tema, delimitado a partir da questão de pesquisa, serão agregadas novas referências, de modo a robustecer a descrição e o histórico da vacinação brasileira.

Quanto à teoria das lógicas institucionais, cujas referências não foram contabilizadas nos números informados anteriormente, tem-se como base a obra de Thornton e Ocasio (2008), além de seus precursores Friedland e Alford (1991), e outros institucionalistas.

O levantamento documental, por sua vez, foi focado no fenômeno da vacinação, envolvendo legislação, trajetória, contexto histórico, resultados obtidos e outros aspectos sobre o tema, e terá como marco temporal a institucionalização do PNI, em 1973, até os dias atuais. Foram consultados documentos produzidos predominantemente em suportes digitais, dos mais variados gêneros, como audiovisual, fonográfico, iconográfico e textual, e de tipos diversificados, tais como reportagens, leis, relatórios, dentre outros (SILVA; EMMENDOERFER; DA SILVEIRA CUNHA, 2020). Para tanto, foram acessados os sites do Congresso Nacional e da Presidência da República (planalto.gov.br), do Ministério da Saúde, do DataSus, da Sociedade Brasileira de Imunização (SBIM), da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), da Fundação Ezequiel Dias (Funed), organismos internacionais como Organização Mundial da Saúde e Opas, dentre outros.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

A breve descrição teórica acima mostra a complexidade e a profundidade do fenômeno e da lente teórica escolhida. No entanto, seu pressuposto fundamental é o de que, para compreensão do comportamento individual e organizacional é necessário localizar tais comportamentos em um contexto social e institucional, lembrando que se trata de uma interação de mão dupla, na qual este contexto institucional molda o comportamento ao mesmo tempo que oferece oportunidade para a ação e a mudança do próprio contexto no qual está inserido (THORNTON; OCASIO, 2008). As noções de contexto e atores são, portanto, imprescindíveis para a análise sob a perspectiva das lógicas institucionais (LOUNSBURY; BOXENBAUM, 2013).

Da análise da teoria feita até então, depreende-se que a lógica institucional pode explicar tanto a manutenção do sucesso quanto a mudança para o declínio da política de

vacinação brasileira, já que ela percebe a cultura como recurso imprescindível para tanto motivar quanto justificar ações, além de entender as mudanças nas lógicas como sendo realizada por meio das contradições existentes nas próprias lógicas. Ou seja, a teoria assume que a manutenção ou a mudança de conjuntura histórica, de relações de poder e status, de elementos de identificação entre indivíduos e grupos, promovem a manutenção ou a mudança em comportamentos individuais e organizacionais que, institucionalizados, podem manter ou alterar as lógicas vigentes, e estas, por sua vez, irão retroalimentar os comportamentos individuais e organizacionais.

Adaptando a sistematização de Thornton e Ocasio (2008) para o contexto da Saúde Pública, especialmente da política de imunização brasileira, buscou-se mapear as principais lógicas institucionais vigentes e os atores-chave atuantes em cada uma delas. O objetivo da categorização é facilitar a compreensão das variadas regras e práticas institucionais encontradas no estudo da política, sem a pretensão de serem esgotadas todas as instituições e lógicas constituídas no campo da vacinação no Brasil. Buscou-se, assim, mapear as principais lógicas com o objetivo de construir uma tipologia que auxilie pesquisas futuras mais detalhadas.

Nesse sentido, os achados de pesquisa permitiram identificar sete empreendedores institucionais associados às lógicas institucionais concernentes a imunização, lembrando, no entanto, que todos eles se interrelacionam e influenciam uns aos outros, podendo estar presentes em mais de uma lógica:

1. Lógica industrial: indústria farmacêutica, Fiocruz, Instituto Butantan, Funed, Associação Brasileira de Indústria de Insumos Farmacêuticos, Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS);
2. Lógica técnica-operacional: médicos, enfermeiras, técnicos de enfermagem, aplicadores de vacinas, agentes comunitários de saúde, vigilâncias epidemiológica e sanitária, movimento Médicos Pela Vida (MPV);
3. Lógica gerencial: gestores de saúde de todos os níveis (federal, estaduais, regionais, locais);
4. Lógica informacional: mídia, imprensa, redes sociais, campanhas institucionais, sociedade civil organizada (Sociedade Brasileira de Imunização – SBIM, Sociedade Brasileira de Pediatria – SBP), pais e outros familiares;
5. Lógica política: presidente da República, ministro da saúde, governadores, secretários de estado e municipais de saúde, prefeitos;

6. Lógica acadêmica e científica: universidades, sociedades científicas (SBIM, SBP), conselhos de classe (medicina, farmácia, enfermagem, dentre outros), movimento Médicos Pela Vida (MPV);
7. Lógica familiar: pais, mães, avós e responsáveis.

Cabe ressaltar novamente, que o PNI é a principal lógica no contexto da vacinação, mostrando-se transversal a todas as outras listadas anteriormente. Dentre os achados de pesquisa destaca-se o Programa como elemento aglutinador de empreendedores institucionais (atores-chave envolvidos), e as distintas regras, crenças, valores e práticas que traduzem suas lógicas institucionais.

Além disso, considerando que a forma de agir e pensar dos indivíduos e organizações influenciam e são influenciadas mutuamente também pelas conjunturas cultural e histórica, pode-se afirmar que as atuais lógicas institucionais influenciam na diminuição da cobertura vacinal, assim como tais regras e crenças já influenciaram, no passado recente, as altas coberturas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de seus 50 anos, o PNI demonstra evolução e uma dinâmica complexa de funcionamento. A pesquisa evidencia que o Programa é influenciado por inúmeros fatores e atores, antagônicos entre si em determinados momentos e conjunturas, e alinhados em outros a partir de diferentes interesses. Diante de tamanha complexidade a abrangência, cabe refletir quais são os grandes desafios da política pública de vacinação a serem superados contemporaneamente. Acredita-se que a compreensão do contexto no qual se insere a vacinação e seus personagens é fundamental neste processo, em especial no momento atual em que se percebe uma busca pela retomada do sucesso do PNI e a recuperação da imagem brasileira como referência mundial em programas de imunização.

O mapeamento delineado neste artigo não pretende ser exaustivo, mas um primeiro passo para melhor compreensão do campo organizacional no sentido de contribuir para superação dos obstáculos apresentados contemporaneamente ao PNI. A partir deste estudo sugere-se novas pesquisas para que sejam aprofundadas as características constitutivas de cada lógica institucional, o teor e o nível de influência de cada um dos atores envolvidos na política, bem como para que sejam eventualmente mapeados novas lógicas institucionais.

O artigo contribui nos campos da Administração e da Saúde Públicas ao possibilitar melhor direcionamento das ações dos gestores públicos envolvidos na definição das políticas de imunização a partir da identificação dos empreendedores institucionais. A partir da melhor

compreensão de como as lógicas influenciam os resultados da vacinação e de qual o papel de cada um dos empreendedores institucionais nesse contexto, será possível ressaltar quais as lógicas institucionais precisam ser fortalecidas para ampliação dos indicadores de cobertura vacinal.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à CAPES e FAPEMIG pelo apoio ao desenvolvimento da pesquisa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Nacional de Imunizações (PNI): 40 anos**. Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância Epidemiológica. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass). **Reflexões e Futuro**. Org. Alethele de Oliveira Santos e Luciana Tolêdo Lopes. Coleção Covid-19; vol. 6. Brasília, 2021. CRESWELL, J. **Research design qualitative & quantitative approaches**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2012.

DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.2, p.74-89, 2005.

DOMINGUES, Carla Magda Allan S.; TEIXEIRA, Antônia Maria da Silva. Coberturas vacinais e doenças imunopreveníveis no Brasil no período 1982-2012: avanços e desafios do Programa Nacional de Imunizações. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 22, n. 1, p. 9-27, mar. 2013.

DOMINGUES, Carla Magda Allan Santos; WOYCICKI, Jeanine Rocha; REZENDE, Kellen Santos; HENRIQUES, Cláudio Maierovitch Pessanha. Programa Nacional de Imunização: a política de introdução de novas vacinas. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, v. 6, supl. 4, p. 3250-3274, 2015.

DOMINGUES, Carla Magda Allan Santos; FANTINATO, Francieli F. S.; DUARTE, Elisete; GARCIA, Leila Posinato. Vacina Brasil e estratégias de formação e desenvolvimento em imunizações. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 28, n. 2, p. e20190223, 2019.

DOMINGUES, Carla Magda Allan Santos; MARANHÃO, Ana Goretti K.; TEIXEIRA, Antônia Maria; FANTINATO, Francieli F. S.; DOMINGUES, Raissa A. S. 46 anos do Programa Nacional de Imunizações: uma história repleta de conquistas e desafios a serem superados. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, supl. 2, p. e00222919, 2020.

FERRARI, Isaura Wayhs.; GRISOTTI, Márcia; AMORIM, Lucas de Carvalho; RODRIGUES, Larissa Zancan; RIBAS, Marcella Trindade; UFLACKER-SILVA, Cristiane. Tratamento precoce”, antivacinação e negacionismo: quem são os Médicos pela Vida no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil? **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 27, n. 11, p. 4213-4222, 2022.

FLICK, Ury. **An introduction to qualitative research**. Newbury Park, CA: Sage, 2004.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, R. Robert. 'Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions,' in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, pp. 232–263. Chicago: **University of Chicago Press**, 1991.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*: **Revista de Cultura e Política**, n. 58, 2003.

HOCHMAN, G.; SOUZA, C. M. C. Vacina e vacinação antivariólica na Bahia oitocentista. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 9, p. 3429–3440, 2022.

HOLANDA, W. T. G.; OLIVEIRA, S. B.; SANCHEZ, M. N. Aspectos diferenciais do acesso e qualidade da atenção primária à saúde no alcance da cobertura vacinal de influenza. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 4, p. 1679–1694, 2022.

LOUNSBURY, M.; BOXENBAUM, E. **Institutional logics in action**. *Research in the Sociology of Organizations*, v. 39, p. 3-22, 2013.

MACIEL, Ethel; FERNANDEZ, Michelle; CALIFE, Karina; GARRET, Denise; DOMINGUES, Carla; KERR, Ligia; DALCOMO, Margareth. A campanha de vacinação contra o SARS-CoV-2 no Brasil e a invisibilidade das evidências científicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 3, p. 951–956, 2022.

MENICUCCI, Telma M. G. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil - atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2007.

MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v.83, n.2, p.340-363, 1977.

MILES, M., HUBERMAN, A. **An expanded source book: qualitative data analysis**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

NUNES, Letícia. Vacinas: histórias, lições recentes e atual cobertura no Brasil. **Nota Técnica n. 16**. Instituto de Estudos para Políticas de Saúde – IEPS: São Paulo. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (Opas). **Tópicos, Imunização**. Disponível em <<https://www.paho.org/pt/topicos/imunizacao>>. Acesso em: 19 de out. de 2022.

PAIVA, André Luiz de. BRITO, Mozar José de. A Configuração das Lógicas Institucionais do Campo da Cachaça de Alambique em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Vol. 56, Nº 04, p. 701-718, 2018.

PERES, Kaite Cristiane; BUENDGENS, Fabíola Bagatini; PRATES, Ediana Adriano; BONETTI, Norberto Rech; SOARES, Luciano; VARGAS-PELÁEZ, Claudia Marcela; FARIAS, Marení Rocha. Vacinas no Brasil: análise histórica do registro sanitário e a disponibilização no sistema de Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 26, n. 11, p. 5509-5522, 2021.

PICHET, Sara Fernandes. CRUBELLATE, João Marcelo. Mudança, Lógicas Institucionais e Emergência de Novos Atores: A Renaturalização da Maternidade no Brasil. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 26, n. 90, p. 486-512, 2019.

PÔRTO, Ângela. PONTE, Carlos Fidelis. Vacinas e campanhas: imagens de uma história a ser contada. **História, Ciências, Saúde**. Manguinhos, v. 10, supl. 2, p. 725-42, 2003.

SILVA, Jorge Leal; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; DA SILVEIRA CUNHA, Nina Rosa. Análise Documental Ilustrada em Administração Pública: uma Proposta Operacional (Re) Aplicável. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 2, p. 23-41, 2020.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958- 1990. **American Journal of Sociology**, v. 105, n. 3, p. 801-843, 1999.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional logics. In: GREENWOOD, R. et al (eds.). **The Sage handbook of organizational institutionalism**. London: Sage, 2008. p. 99-129.

VARELLA, Drauzio. **Palavra de médico: ciência, saúde e estilo de vida**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.