

Capacidades Estatais e Aprendizagem durante a Pandemia do COVID-19: em unidade hospitalar gerida por Organização Social em Goiânia/Goiás

Walquíria Meira Teixeira Ribeiro

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS /FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS /
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

walquiriameira@discente.ufg.br

INTRODUÇÃO

A chegada da pandemia do COVID-19 desafiou as autoridades políticas, agências públicas e cidadãos (CAPANO, 2020; MELLO; LOTTA, 2020). Na área da política de saúde, a capacidade de resposta à crise envolveu a habilidade de gestão das unidades de saúde, a capacidade estatal e atuação dos burocratas de nível de rua.

No contexto da política pública de saúde, a capacidade de resposta à crise envolve a habilidade de gestão e atuação da linha de frente das unidades de saúde. Na atualidade, o Estado de Goiás utiliza-se de arranjos híbridos público-privados para a provisão dos serviços de saúde. Por meio de contrato de gestão a administração dos hospitais públicos foi repassada a entidades privadas qualificadas como organizações sociais de saúde - OSS, segundo critérios estabelecidos em lei (BRASIL, 2005).

Conceitos de Política Pública como burocracia de nível de rua, colaboração e feedback, capacidade estatal e aprendizagem mostram-se como alternativa conceitual e analítica que podem ser aplicados para melhor compreender e desnudar os processos de formulação e implementação da política em períodos de crise.

A hipótese do trabalho é que a aprendizagem, tanto dos indivíduos, quanto das organizações, depende de contextos complexos da política pública - formulação e implementação - e de capacidade estatal. Maior capacidade e presença de variáveis integrativas ou de aproximação na formulação e implementação podem produzir impacto maior sobre a aprendizagem.

OBJETIVOS

Objetivo Geral - Compreender como processos complexos de formulação e implementação, e com capacidades estatais restritivas, podem ter impactado o nível de aprendizagem da política pública entre as duas ondas do COVID-19 em unidade hospitalar regida por Organização Social em Goiás.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS - realizar revisão bibliográfica sobre a literatura de políticas públicas; capacidade estatal; e aprendizagem; Aplicar questionário (survey) aos gestores e profissionais da linha de frente das Unidades Hospitalares; aos gestores da Organização Social de Saúde e aos membros do Conselho Estadual de Saúde; e realizar a análise dos dados.

METODOLOGIA

A amostra da pesquisa é de tipo não estatístico, ou seja, uma amostra de propósito (BRYMAN, 2012; VAUS, 2014). O levantamento de dados foi realizado por meio Survey. Os questionários foram respondidos por profissionais que atuam na área da saúde no Estado de Goiás vinculados às seguintes instituições: AGIR; HUGOL; HCAMP e Conselho Estadual de Saúde - CES.

Para a análise dos dados foram empregados métodos mistos. O método quantitativo foi utilizado de forma descritiva – evidências concretas, para melhor compreender o perfil dos respondentes e efetuar os primeiros relacionamentos entre respostas das perguntas fechadas. O método qualitativo, foi utilizado para extrair dados sobre as situações da vida real, de forma a compreender e entender o comportamento dos atores dentro de um contexto mais amplo.

RESULTADO E DISCUSSÃO

As questões apresentadas nos permitiram estabelecer associações – mediante tabulações (*cross-tabulation*) entre conceitos e práticas no que se refere à implementação de políticas públicas. Observou-se a existência de uma associação entre a capacidade técnico-administrativa e feedback. Nota-se que quanto melhor é a capacidade técnico-administrativa do Estado, maior é a frequência com que os trabalhadores da linha de frente recebem feedback.

Verificou-se a existência de associação entre capacidade técnico-

administrativa e a superação de dificuldades na implementação da política pública. Os burocratas de nível de rua que fizeram parte da amostra relataram a ocorrência de uma série de dificuldades durante o processo de implementação da política pública na unidade hospitalar, quais sejam: falta de preparo do corpo técnico; ao adoecimento da equipe; e sobrecarga de trabalho. Contudo, observa-se que mesmo diante das dificuldades apontadas, a política de combate ao COVID-19 foi mantida, o que pode ser explicado pelo fato de que a capacidade técnico-administrativa foi considerada “boa” pela maioria dos participantes da pesquisa. Dessa forma, pode-se inferir que a capacidade estatal alta está relacionada à superação de dificuldades na implementação da política pública. Havendo, assim, uma associação positiva estrita entre capacidade estatal (de cunho técnico-administrativo) e continuidade da implementação, apesar do contexto de alto de incertezas a problemáticas trazidos pela COVID-19.

Observou-se, ainda, a existência de associação entre capacidades estatais, cooperação e habilidade dos atores para superar as dificuldades vivenciadas durante a implementação da política pública. No estudo da implementação da política de combate ao COVID-19, a questão da superação de obstáculos mostrou-se essencial para se compreender os processos de sucessos e fracassos de políticas, tendo em vista o surgimento célere e contínuo de variáveis como condição mental – pânico e medo – incerteza sobre protocolos e outros. De forma que fatores como cooperação e participação aparecem como facilitadores dos processos da política pública em meio as incertezas da pandemia.

Por último, verificou-se a existência de uma associação estreita entre capacidades estatais e aprendizagem. Durante o processo de formulação e implementação, a capacidade estatal direcionada para a política pública e a aprendizagem se inter-relacionam e se retroalimentam. Os dados qualitativos categorizados e resumidos pela nesta pesquisa mostram que a implementação da política de combate à crise foi facilitada pelas capacidades estatais existentes, e que viabilizaram a aprendizagem da política de forma que os conhecimentos adquiridos durante a primeira onda da pandemia foram utilizados no enfrentamento da segunda onda do COVID-19. Assim, constata-se a existência de uma relação entre a implementação da política, as capacidades estatais e aprendizagem, no sentido de que implementação da política pública é sustentada pelas capacidades estatais, e ambas – implementação em contexto de capacidade estatal - influenciam positivamente o processo de aprendizagem da política.

CONCLUSÕES

O estudo nos permitiu extrair as seguintes evidências contextuais: (1) a pesquisa mostrou que em um contexto complexo de formulação e implementação no período de crise e com capacidades estatais restritas, houve aprendizado durante a formulação e implementação da política de enfrentamento do COVID-19, no hospital analisado. Este resultado deve-se a associação existente entre o nível de capacidade estatal e a habilidade para adquirir conhecimentos; (2) verificou-se que existe associação entre capacidades estatais e aprendizagem durante a formulação e implementação de políticas públicas. Isto se deve há uma relação dinâmica entre capacidades estatais e aprendizagem, de forma que diferentes ambientes de aprendizagem permitem que novas capacidades sejam adquiridas pelos atores da governança, e as capacidades ou habilidades do Estado para adquirir conhecimentos, facilita a aprendizagem política; e (3) o aprendizado experimentado entre a 1ª e 2ª onda do COVID-19, contribuiu para aprimorar o processo de enfrentamento da pandemia durante a segunda onda do Vírus. Ao longo da implementação das medidas de combate a pandemia, durante a primeira onda do COVID-19, novos conhecimentos acerca da doença e de seu tratamento foram sendo agregados pelos atores envolvidos, de modo que, ao principiar a segunda onda, as experiências vividas e assimiladas pelos agentes envolvidos foram empregadas no combate à doença, tornando o processo mais assertivo e eficaz.

Com relação à formulação e implementação da política pública, extrai-se as seguintes lições: (1) quanto melhor é a capacidade técnico-administrativa do Estado, maior é a frequência com que os trabalhadores da linha de frente recebem feedback; (2) o feedback negativo, provoca a realização de ajustes e mudanças no curso da política; (3) quanto maior é a capacidade estatal, melhores são as condições de superação de dificuldades na implementação da política pública.

No que se refere aos possíveis efeitos, ou seja, sobre a forma como a capacidade estatal e aprendizado podem afetar a política pública, infere-se restaram os seguintes ensinamentos: (1) as capacidades estatais alicerçaram ou estruturaram elementos essenciais para se dar prosseguimento a política de combate ao Vírus no ambiente hospitalar, impactando no resultado; (2) quanto maiores as capacidades do Estado, e em contexto de participação e aprendizado, maior a eficácia da política pública; (3) o processo de implementação da política pública é sustentado, facilitado e limitado, pelas capacidades estatais, influenciando o processo de aprendizagem da política. Processos de implementação com alto nível de participação e engajamento, e com feedback, possuem alto nível de capacidade de aprendizagem durante a implementação.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus por ter me guiado nos momentos de incerteza. Ao meu esposo Raul e às minhas filhas - Sophia e Maria Cecília, por me apoiarem sempre e vibrarem comigo a cada etapa vencida. À minha orientadora Fabiana Saddi pelas lições valiosas, dedicação e paciência. Seus vastíssimos conhecimentos em Estado e Políticas Públicas enriqueceram meu trabalho.

REFERÊNCIAS

ARGOTE, L. **Organizational learning research: Past, present and future.** Management Learning, v. 42, n. 4, p. 439–446, 17 set. 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Texto complementar da parte 2: A Reforma do Estado brasileiro a gestão da educação e da escola.** Brasília - DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CAPANO, G. **Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are.** Policy and Society, v. 39, n. 3, p. 326–344, 2 jul. 2020.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas** / Ana Cláudia Niedhardt Capella. Brasília: ENAP. 2018.

DUNLOP, C. A.; RADAELLI, C. M. **The lessons of policy learning: Types, triggers, hindrances and pathologies.** Policy and Politics, v. 46, n. 2, p. 255–272, 2018.

FILGUEIRAS, F.; KOGA, N.; VIANA, R. **State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service.** Revista de Sociologia e Política, v. 28, n. 74, 2020.

GOFEN, A.; LOTTA, G. **Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: A Comparative Perspective.** Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, v. 23, n. 1, p. 3–15, 2 jan. 2021.

HOOD, C. C. **The Tools of Government.** London: Macmillan Education UK, 1983.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, ANTHONY. **Políticas Públicas Seus Ciclos e Subsistemas.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services** (30th anniversary edition). Brasília: ENAP, 2019.

PEREIRA, Ana Karine. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte.** 2014. 264 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

RITCHIE, J.; SPENCER, L.; O'CONNOR, W. Carrying out Qualitative Analysis. Em: RITCHIE, J. L. J. (Ed.). **QUALITATIVE RESEARCH PRACTICE: A Guide for Social Science Students and Researchers.** First Edition ed. London: 2003. v. chapter 9. p. 232–262.

XUN WU; et al. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos.** traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014.