

O PAPEL DOS ATORES NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DAS UNIDADES ASSISTENCIAIS DA FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Fernanda Danielle Dias Abreu

Marcos Arcanjo de Assis

Resumo

O estudo realizou o mapeamento dos atores envolvidos no processo de formulação da política de descentralização da gestão das unidades assistenciais da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig) para Organizações Sociais de Saúde. Baseou-se nos conceitos teóricos: recursos de poder, repertórios de ação e posicionamento dos atores nas controvérsias das políticas públicas. O objetivo foi capturar esses conceitos no caso. A pesquisa é qualitativa e analisou documentos internos e externos da Fhemig, além de entrevistas semiestruturadas com os atores mapeados. Os dados foram sistematizados e analisados conforme o método de Yin (2016), utilizando-se do *software* Atlas Ti. Os atores promotores/ativistas – burocratas da Fhemig, SES e Seplag – se posicionam de forma favorável à descentralização, mobilizando os recursos: vínculo com atores relevantes e articulação política; e os repertórios: produção e divulgação de informações. Por outro lado, os guardiões – deputados da oposição, promotores do Ministério Público, representantes do Conselho Estadual de Saúde e dos Sindicatos dos servidores – se posicionam desfavoráveis, mobilizando os recursos: autoridade formal e representação; e o repertório reivindicação formal para atrasar ou suspender o processo. Concluiu-se que a política analisada é fruto de projeto estratégico e que gera posições controversas, tendo sua formulação influenciada pelos guardiões.

Palavras-chave: Atores. Controvérsias. Descentralização. Recursos de poder. Repertórios de ação.

Abstract

The study mapped the actors involved in the process of formulating the policy of decentralizing the management of care units of the Minas Gerais State Hospital Foundation (Fhemig) to Social Health Organizations. It was based on the theoretical concepts: power resources, action repertoires and positioning of actors in public policy controversies. The aim was to capture these concepts in the case. The research is qualitative and analyzed internal and external documents of Fhemig, as well as semi-structured interviews with the mapped actors. The data were systematized and analyzed according to Yin's method (2016), using Atlas Ti software. The promoter/activist actors - bureaucrats from Fhemig, SES and Seplag - position themselves in favor of decentralization, mobilizing resources: links with relevant actors and political articulation; and repertoires: production and dissemination of information. On the other hand, the guardians - opposition deputies, prosecutors from the Public Prosecutor's Office, representatives of the State Health Council and the civil servants' unions - are unfavorable, mobilizing the resources: formal authority and representation; and the repertoire formal claim to delay or suspend the process. It was concluded that the policy analyzed is the result of a strategic project that generates controversial positions, having its formulation influenced by the guardians.

Keywords: Actors. Controversies. Decentralization. Power resources. Repertoires of action.

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa buscou analisar o papel de atores políticos envolvidos no processo de formulação da política de descentralização da gestão das unidades assistenciais da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig) para Organizações Sociais de Saúde (OSS).

Atores políticos são os indivíduos ou grupos que têm seus interesses afetados pelas políticas públicas, mobilizando-se para influenciar o processo (SECCHI, 2013; RUA; ROMANINI, 2013; LIMA; D'ASCENZI, 2018 *apud* ABREU, 2023).

Nessa perspectiva, Lima e D'Ascenzi (2018) enfatizam que os atores desempenham um papel ativo no processo de formulação de políticas públicas, uma vez que os resultados dessas políticas afetam diretamente suas atividades. Além disso, destaca-se que a relação entre os atores é marcada por conflitos, devido à disputa pelos recursos que são mobilizados nos processos de políticas públicas. Complementarmente, Rua (1998) destaca que o mapeamento dos atores mobilizados numa política pública perpassa pela identificação daqueles que terão perdas e/ou ganhos em relação aos efeitos da política, tendo seus interesses afetados (ABREU, 2023).

Dessa forma, vê-se que os atores envolvidos no processo de política pública assumem o papel de agentes influenciadores, possuindo a capacidade de modificar o desenho da política com base na convergência ou divergência de seus interesses. Essa dinâmica de interação e poder entre os atores pode moldar o rumo e o impacto das políticas públicas, tornando o processo complexo e sujeito a negociações e conflitos (ABREU, 2023).

Ressalta-se que a política de descentralização das unidades assistenciais da Fhemig enfrentou diversos entraves, como a suspensão dos editais de seleção das OSS e a reação contrária de alguns atores afetados à temática. Sugere-se, portanto, que o processo de formulação da política está envolvido em controvérsias, isto é, visões contraditórias sobre a solução proposta para o problema público. Assim, diante das controvérsias, os atores agem de maneira a criar coalizões com os que acreditam em soluções semelhantes e disputas com aqueles que se posicionam de forma distinta. As disputas ocorrem entre os promotores/ativistas, que são responsáveis pela propagação de novas ideias de solução, e os guardiões, que promovem as políticas já existentes e criticam novas propostas (ZITTOUN, 2014 *apud* ABREU, 2023).

Nesse sentido, os atores vão atuar se posicionando em relação as suas preferências, interesses e possíveis perdas e ganhos provocados pelos efeitos das políticas públicas. Ressalta-se que toda política apresenta *issues* ou questões que afetam os interesses dos indivíduos e os mobilizam (RUA & ROMANINI, 2013 *apud* ABREU, 2023).

Para se mobilizarem, os atores recorrem aos recursos de poder e repertórios de ação com o objetivo de influenciar o ciclo da política pública. Assim, os recursos de poder são as características que conferem poder para a ação dos atores, enquanto os repertórios de ação são os meios utilizados para a implementação dessas ações nas arenas. (MULLER & SUREL, 2002 *apud* ABREU, 2023).

O objetivo geral da pesquisa foi mapear os atores envolvidos na política de descentralização da Fhemig e analisar o papel destes, identificando seus recursos de poder, repertórios de ação e posicionamentos diante da principal controvérsia da política.

A pesquisa contribui para o estudo da atuação dos atores políticos em políticas públicas, aplicando conceitos da literatura sobre descentralização na gestão das unidades assistenciais da Fhemig. O estudo destaca que a formulação de políticas, especialmente controversas, envolve aspectos técnicos e políticos ligados aos interesses dos atores. Assim, é crucial que formuladores e tomadores de decisão mapeiem a influência dos atores em todo o processo de políticas públicas, compreendendo a necessidade de articular com eles, visto que o processo não é neutro e depende da confluência de interesses.

O artigo está estruturado, além da introdução, em uma seção para apresentar a metodologia de pesquisa, outra sobre o contexto da Fhemig e os resultados da pesquisa, identificando os atores mapeados, sua classificação e como atuaram no caso. A última seção apresenta as considerações finais.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA

Considerando que o estudo realizou o mapeamento dos atores envolvidos na formulação da política de descentralização da gestão das unidades assistenciais da Fhemig, de modo a identificar como atuaram, a pesquisa foi realizada com abordagem qualitativa, utilizando um conjunto de técnicas e fontes de coletas e análise de dados.

A coleta de dados foi realizada por meio da análise de documentos internos da Fhemig e externos à instituição, como reportagens e documentos oficiais emitidos por outros atores.

Além disso, foram realizadas 14 (quatorze) entrevistas semiestruturadas com os atores, que permitiram a identificação das categorias de análise. A distribuição dos atores entrevistados e sua codificação podem ser consultadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Codificação das entrevistas por tipo de ator

Código da entrevista	Tipo de ator	Modalidade da entrevista
P1	Governamental	Presencial
P2	Não-governamental	Presencial
P3	Governamental	Presencial
P4	Governamental	On-line
P5	Governamental	Presencial
P6	Governamental	Presencial
P7	Governamental	On-line
P8	Governamental	On-line
P9	Governamental	On-line
P10	Não-governamental	Presencial
P11	Governamental	On-line
P12	Governamental	On-line
P13	Não-governamental	On-line
P14	Governamental	Presencial

Fonte: ABREU, 2023.

Os dados foram sistematizados e analisados conforme o método de Yin (2016), utilizando-se do *software* Atlas Ti. Assim, foi realizada a leitura e codificação dos fragmentos dos documentos e entrevistas, com códigos das categorias de análise. Também foi levantada, no *software*, a ocorrência de cada um dos códigos, sendo possível verificar: quais atores mobilizaram quais recursos de poder, quais repertórios de ação e como se posicionaram na controvérsia (ABREU, 2023).

3 A FHEMIG, O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO E OS ATORES

A Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais é responsável pela política hospitalar do Estado de Minas Gerais, dos níveis secundário e terciário de complexidade,

prestando atendimento pelo Sistema Único de Saúde - SUS. A Rede Fhemig é composta por 19 unidades assistenciais e o MG Transplantes que empregam cerca de 13 mil pessoas (FHEMIG, 2022).

A gestão 2019-2022 do Governo Estadual de Minas Gerais, por meio do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030, propôs a descentralização dos serviços de saúde, reforçando a atuação do terceiro setor no âmbito do Estado. A justificativa para a descentralização é oferecer melhores resultados no atendimento aos usuários da Rede, visto que as OSS enfrentam menos burocracia para contratação de pessoas e aquisição de insumos e equipamentos, quando comparado com o ente público (FHEMIG, 2022 *apud* ABREU, 2023).

O Projeto Estratégico "Qualificação da Gestão dos Hospitais da Fhemig" foi iniciado com a elaboração de estudos e editais, restritos ao nível estratégico da gestão. Essa abordagem suscitou debates sobre a legitimidade da proposta e gerou contestações, incluindo do Conselho Estadual de Saúde (CES-MG). Sindicatos, deputados de oposição e o Ministério Público também questionaram a política (ABREU, 2023).

Apesar de algumas tentativas iniciais de descentralização, como o Edital Nº 01/2021 do Hospital Regional Antônio Dias (HRAD), as contestações levaram à suspensão deste edital. A Fhemig, então, publicou o Edital Nº 02/2021, para a descentralização do Hospital Regional João Penido (HRJP), que também foi alvo de impugnações e recomendações de suspensão pelo Ministério Público (ABREU, 2023).

Após reavaliações e buscas por maior legitimidade, o escopo de atuação da OSS foi levado à CIB-SUS/MG para pactuação, permitindo a participação dos atores territoriais no processo. Com a reformulação dos estudos técnicos e essa pactuação, foram lançados os Editais Nº 01/2022 e Nº 02/2022 para descentralização dos hospitais, sem contestações oficiais até o momento de realização da pesquisa, em 2022 (ABREU, 2023).

A figura 1 sistematiza os trâmites do processo.

Figura 1 – Principais marcos do processo de descentralização da gestão das unidades assistenciais da Fhemig



Fonte: ABREU, 2023.

Considerando o exposto, a atual seção apresentou a Fhemig e o caso em questão, demonstrando os trâmites do Projeto Estratégico. As próximas subseções detalham os atores mapeados e como atuaram perante a descentralização.

3.1 Os atores mapeados e sua atuação

A identificação dos atores envolvidos na política de descentralização da gestão das unidades assistenciais da Fhemig foi realizada por meio da análise de dados documentais internos e externos à instituição e reportagens, conforme descrito na metodologia. Para esse mapeamento, apesar da identificação de *stakeholders*¹, foram considerados somente os atores que empreenderam ações diretas para influenciar o processo, uma vez que seus interesses estão diretamente ligados à política em questão. Assim foram mapeados:

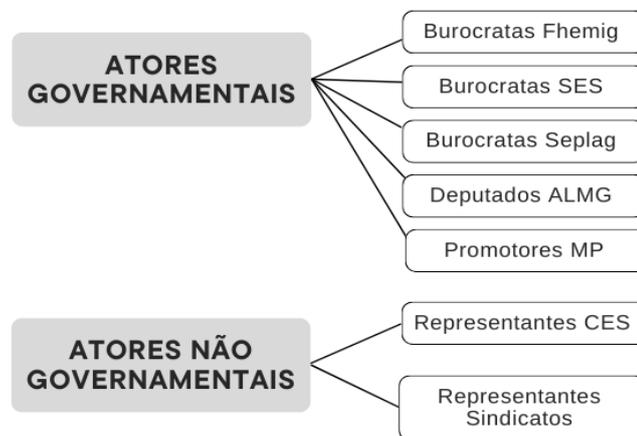
1. Os burocratas da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, contando o Gabinete, as áreas técnicas envolvidas na execução do projeto e um representante de uma unidade assistencial;
2. Os burocratas da Secretaria de Estado da Saúde, especialmente o Gabinete e das instâncias da CIB-SUS;
3. Os burocratas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, principalmente os que pertencem à área técnica de acompanhamento de projetos estratégicos do governador, denominada Subsecretaria de Gestão Estratégica (SUGES) e à Superintendência Central de Parcerias com o Terceiro Setor (SCPTS);
4. Deputados que compõem a oposição ao governo na ALMG;
5. Promotores do Ministério Público de Minas Gerais;
6. Representantes do Conselho Estadual de Saúde;

¹ Partes interessadas ou que são afetadas pela Política Pública.

7. Lideranças do Sindicato Único dos Trabalhadores da Saúde de Minas Gerais (Sind-Saúde) e da Associação dos Trabalhadores em Hospitais do Estado de Minas Gerais (Asthemg).

Para classificar os atores, considerou-se a classificação de Secchi (2013) e Secchi, Coelho e Pires (2019) entre atores governamentais e não governamentais, sendo atores governamentais aqueles que possuem vínculo com o setor público. Assim, os atores mapeados foram agrupados de acordo com essa classificação, na Figura 2.

Figura 2 – Classificação dos atores da política de descentralização da gestão das unidades assistenciais da Fhemig



Fonte: ABREU, 2023.

Em relação à atuação do grupo de atores governamentais, destaca-se que os burocratas de alto e médio escalão da Fhemig, SES e Seplag buscaram o amparo técnico necessário para a formulação e implementação da política de descentralização, sendo os de alto escalão considerados híbridos por conciliar a técnica e os objetivos políticos do processo (OLIVIERI, 2007 *apud* ABREU, 2023). Complementarmente, os burocratas de médio escalão agiram tanto no nível tático-gerencial, traduzindo as diretrizes estratégicas da política em ações, quanto no nível técnico político, ao negociar os termos da política com outros atores envolvidos (PIRES, 2012 *apud* ABREU, 2023). Dessa maneira, pontua-se a influência dos burocratas no fluxo da política e em sua negociação para a implementação, podendo reconfigurá-la (ABREU, 2023).

Ainda no grupo dos atores governamentais, cumpre mencionar que os deputados de oposição ao governo na ALMG e os Promotores do Ministério Público atuaram, principalmente, como fiscalizadores da ação do Poder Executivo, empreendendo ações para

atrasar ou suspender o processo da política, como pedido de impugnações de editais, ações civis públicas e recomendações (ABREU, 2023).

De maneira semelhante, no grupo de atores governamentais, representantes do CES-MG e dos Sindicatos atuaram mobilizando outros atores para pressionar os tomadores de decisão a suspender o processo, seja por meio de deliberação contrária do Conselho e debates, ou por manifestações do Sindicato (ABREU, 2023).

A tabela 2 demonstra a síntese da atuação dos atores.

Tabela 2 – Síntese atuação dos atores na política de descentralização da gestão das unidades assistenciais da Fhemig

Ator	Classificação	Atuação
Burocratas de alto escalão Fhemig	Governamental	Amparo técnico; Mobilização política; Articulação com atores externos ao governo.
Burocratas de médio escalão Fhemig	Governamental	Amparo técnico; Mapeamento e articulação de parceiros externos ao governo para executar o projeto; Pactuação com o território.
Burocratas de médio escalão SES	Governamental	Mobilização política; Articulação com atores externos ao governo.
Burocratas de médio escalão SUGES (Seplag)	Governamental	Expressão de diretrizes do governador quanto ao Projeto Estratégico.
Burocratas de médio escalão SCPTS (Seplag)	Governamental	Instruções para elaboração do modelo de descentralização.
Políticos eleitos	Governamental	Realização de audiências públicas; Pedido de impugnação; Participação em manifestações.
Promotores	Governamental	Ação Civil Pública; Recomendações.
Conselho de Saúde	Não-governamental	Resolução; Plenária; Participação em audiências públicas.
Sindicatos	Não-governamental	Manifestações; Protestos; Tentativa de influenciar a visão dos agentes implementadores sobre o Projeto.

Fonte: ABREU, 2023.

A atuação de cada um dos atores na política de descentralização das unidades assistenciais da Fhemig também pode ser identificada analisando-se o seu posicionamento perante a controvérsia da política, bem como os recursos de poder e repertórios de ação empreendidos na mobilização frente à política (ABREU, 2023).

3.2 Os posicionamentos, recursos de poder e repertórios de ação dos atores

Após uma análise detalhada dos documentos coletados e das entrevistas realizadas, foi constatado que a política de descentralização da gestão das unidades assistenciais da Fhemig enfrenta uma questão que causa conflitos entre os diversos atores sociais envolvidos no processo da política pública (BOLTANSKY; THEVÉNOT, 1999; LATOUR, 2005; RUA; ROMANINI, 2013 *apud* ABREU, 2023).

Essencialmente, a controvérsia envolvendo essa política está relacionada ao mérito da descentralização. A questão central ou *issue* dessa política gira em torno da legitimidade da descentralização, sendo percebida pelos promotores/ativistas como uma forma de parceria que aprimora a gestão através das Organizações Sociais de Saúde (OSS), conforme argumentado pelos burocratas da Fhemig, Secretaria de Estado de Saúde (SES) e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). No entanto, os guardiões - Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais (CES-MG), Ministério Público (MP) e deputados da oposição - enxergam essa descentralização como uma forma de privatização da saúde e desvalorização do serviço e do servidor público. Essas visões controversas geram disputa entre promotores/ativistas e os guardiões, fator que pode ser ilustrado pelo excerto de uma entrevista (ABREU, 2023).

Hoje está bem claro uma **disputa pelo Sistema Único de Saúde**, do privado querendo ocupar, né? Gerir o Sistema Único de Saúde e hoje temos um governo, o governo do estado de Minas Gerais, ele quer trazer a iniciativa privada para gerir o Sistema Único de Saúde dentro da Rede Fhemig, eu acho que esse é o ponto principal. (Entrevistado P10, grifo nosso).

Assim, destaca-se que os guardiões se posicionaram de maneira desfavorável à descentralização, acreditando que o processo é uma forma de privatizar o serviço e desvalorizar o sistema de saúde pública e seus profissionais, conforme declaração dada por um deputado de oposição (ABREU, 2023).

A gestão de Romeu Zema (Novo) pretende celebrar um contrato com alguma entidade sem fins lucrativos – qualificada ou que pretenda se qualificar como Organização Social (OS) – para que assume a direção da unidade hospitalar. "O processo é bem próximo daquilo que a gente bem conhece, a privatização. O resultado nós já sabemos: precarização dos serviços e do trabalho de servidores e prejuízo à população", criticou o também deputado estadual [do PT]. (Trecho de notícia do portal Estado de Minas, 2022).

Os atores considerados promotores/ativistas, por outro lado, se posicionam de forma favorável à descentralização, acreditando que a proposta trará benefícios aos usuários do SUS ao flexibilizar procedimentos que atualmente se apresentam como gargalos à Fhemig, como recursos humanos, equipamentos e insumos hospitalares, o que pode ser verificado na fala de um entrevistado (ABREU, 2023).

Então o foco do projeto realmente é aumentar o acesso para o usuário, qualificar o serviço, e com o mesmo custo que é feito hoje a gente conseguir ampliar um tanto de coisa. Então por quê? Porque a própria questão da burocratização do serviço público, a gente tem certas amarras. Então para a gente hoje, recursos humanos é muito difícil, compras é algo que por mais que agora tenha a Nova Lei de Licitações, mas até isso efetivamente ser implementado. Então com o parceiro, ele consegue desenrolar melhor essa área meio, a gente vai ter muito mais agilidade, a gente consegue fazer entregas e ampliações (Entrevistado P6).

Considerando o posicionamento de cada um dos atores mapeados, é possível verificar uma divisão entre os guardiões e os promotores/ativistas. Aponta-se que o grupo de atores internos ao governo, representados pelos burocratas, defendem a descentralização e agem de forma a tentar implementá-la, fator esperado visto que o projeto trata-se de uma ação estratégica do governo (ABREU, 2023).

Para além do posicionamento dos atores perante a controvérsia, o estudo ainda possibilitou a identificação de recursos de poder e repertórios de ação que permitiram a mobilização dos atores frente à política. Dessa forma, identificou-se as características que conferem poder aos atores na categoria de análise recursos de poder e as ações empreendidas pelos atores, na categoria repertórios de ação.

Essas informações foram sistematizadas e apresentadas no quadro 1, apontando o ator, sua classificação, o posicionamento na controvérsia e os recursos de poder e repertórios de ação que foram mobilizados.

Após analisar os atores envolvidos na política de descentralização, observa-se a presença de distintos recursos de poder e repertórios de ação adotadas pelos promotores/ativistas e pelos guardiões, com o objetivo de influenciar o processo da política pública. Os principais serão apresentados a seguir, por cada grupo.

Os atores que apoiam a descentralização, denominados promotores/ativistas, baseiam-se principalmente em dois recursos de poder. Em primeiro lugar, estabelecem vínculos com atores relevantes, promovendo a cooperação necessária para implementar a política. Em segundo lugar, empregam a articulação política para persuadir os atores locais sobre os benefícios da descentralização, buscando obter apoio para a descentralização. Além disso, utilizam principalmente como repertório de ação a produção e divulgação de

informações para fortalecer tecnicamente a proposta de descentralização, o que pode ser crucial para o convencimento dos atores (ABREU, 2023).

Por outro lado, os atores contrários à descentralização, denominados guardiões, fundamentam-se em argumentos contrários à política, alegando que a adoção do modelo de Organizações Sociais de Saúde (OSS) representa uma forma de privatização, o que pode desvalorizar os servidores públicos e a própria política de saúde. Esses atores utilizam, predominantemente, dois recursos de poder. Em primeiro plano, a autoridade formal para contestar a política e defender sua posição oposta. Em segundo plano, a representação dos servidores da saúde e da sociedade civil, procurando legitimar seu argumento e demonstrar que a política não conta com amplo apoio entre os atores afetados. Seus principais repertórios de ação são mobilização de reivindicações formais, como pedidos de impugnação, ações civis públicas, judicialização, resoluções contrárias e abaixo-assinados, com o propósito de atrasar ou suspender o processo de implementação da descentralização (ABREU, 2023).

Essa disputa entre os promotores/ativistas e os guardiões, cada um empregando seus recursos de poder e repertórios de ação, reflete a complexidade do processo da política pública, na medida em que ambos os grupos buscam defender seus interesses e perspectivas e se mobilizam para influenciar a política, desde a sua formulação até a implementação (ABREU, 2023).

Quadro 1 – Atores na política de Descentralização da Gestão das Unidades Assistenciais da Fhemig

	Ator	Posicionamento na controvérsia	Recursos de poder	Repertórios de ação	
Atores governamentais	Burocratas Fhemig	Promotor/ativista	Recursos gerenciais	Mobilização com atores relevantes	
			Posição na arena política	Produção e divulgação de informações	
			Meios de persuasão	Pactuação	
	Articulação política				
	Burocratas SES-MG	Promotor/ativista	Autoridade formal	Mobilização com atores relevantes	
			Vínculo com atores relevantes		
	Burocratas Seplag	Promotor/ativista	Articulação política	Atuação junto à órgãos públicos	
			Grau de institucionalização do grupo no aparelho político-administrativo		
			Conhecimento e experiência sobre a política (de descentralização)		Produção e divulgação de informações
			Vínculo com atores relevantes		
	Deputados da oposição (ALMG)	Guardião ou promotor/ativista	Recursos gerenciais	Mobilização com atores relevantes	
			Autoridade formal		
			Recursos ideológicos		
			Capacidade de afetar o funcionamento do sistema		
	Promotores do Ministério Público	Guardião	Articulação política	Reivindicação formal	
Autoridade formal			Plenária		
Capacidade de afetar o funcionamento do sistema			Atuação junto a órgãos públicos		
Atores não-governamentais	Representantes do CES-MG	Guardião	Conhecimento e experiência sobre a política (de saúde)	Judicialização	
			Recursos ideológicos	Mobilização com atores relevantes	
			Vínculo com atores relevantes	Mobilização com atores relevantes	
			Representação	Reivindicação formal	
			Autoridade formal	Plenária	
	Lideranças dos Sindicatos (Sind-Saúde e Asthemg)	Guardião	Capacidade de definir o seu próprio interesse	Participação institucionalizada	
			Conhecimento e experiência sobre a política		
			Representação	Protestos	
			Meios de persuasão	Manifestações	
			Articulação política	Greves	
			Conhecimento e experiência sobre a política (de saúde)	Plenária	
			Recursos ideológicos	Reivindicação formal	
			Vínculo com atores relevantes	Produção e divulgação de informações	
	Capacidade de afetar o funcionamento do sistema	Mobilização com atores relevantes			
				Política de proximidade	
			Manifestações nas mídias		

Fonte: ABREU, 2023.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar o papel dos atores na política de descentralização da gestão das unidades assistenciais da Fhemig. Foram revisadas as literaturas sobre a atuação dos atores nas políticas públicas, os recursos de poder e repertórios de ação utilizados por eles. Além disso, foram considerados os posicionamentos dos atores diante das controvérsias relacionadas à política. Os atores envolvidos foram identificados por meio da análise de documentos internos e externos à instituição, bem como entrevistas com atores influentes do processo.

Observou-se que os atores governamentais e não governamentais atuam em dois posicionamentos principais. Os burocratas de alto e médio escalão da Fhemig, SES-MG e Seplag são favoráveis à descentralização, argumentando que o projeto trará melhorias para os usuários dos serviços, ao propiciar maior celeridade aos processos de reposição de recursos humanos, insumo e equipamentos - são classificados como promotores/ativistas. Por outro lado, os deputados estaduais da oposição, promotores do MP, representantes do CES-MG e lideranças dos Sindicatos se posicionam contrariamente - são os guardiões, que consideram a descentralização como uma forma de privatização e desvalorização do serviço público de saúde e dos servidores ao permitir a administração de um instrumento público por um ente do terceiro setor (ABREU, 2023).

Os atores utilizaram diferentes recursos de poder e repertórios de ação para influenciar a política desde o seu início. Os burocratas promotores/ativistas buscaram apoio político, produziram e divulgaram informações para convencer os atores dos territórios sobre os benefícios da descentralização. Por outro lado, os guardiões mobilizaram a autoridade formal e a representação, além de recorrerem à reivindicação formal e à judicialização para contestar a política (ABREU, 2023).

A pesquisa apontou que o projeto de descentralização é uma decisão do governo atual, impulsionada pelos promotores/ativistas, servidores da Fhemig, SES e Seplag. Os guardiões influenciaram o desenho da descentralização, resultando em novos trâmites, como a elaboração de estudos de viabilidade técnica mais detalhados e a pactuação do escopo de execução das OSS, buscando maior legitimidade à política (ABREU, 2023).

Como limitações da pesquisa, destaca-se a análise restrita dos atores, sem abordar a influência dos deputados favoráveis ao projeto nos territórios das unidades a serem descentralizadas, além de não examinar outros atores que poderiam ter influenciado o processo de formulação (ABREU, 2023).

O estudo contribui como caso empírico, aplicando conceitos teóricos sobre o papel dos atores no processo político. Demonstrou que a política de descentralização é tanto técnica quanto política e que a política pública está intimamente relacionada à política. Recomenda-se, em pesquisas futuras, analisar o papel dos atores na implementação da política e avaliar os resultados da mesma, buscando estabelecer uma relação com a atuação dos atores (ABREU, 2023).

REFERÊNCIAS

ABREU, Fernanda Danielle Dias. **O papel dos atores na formulação da política de descentralização da gestão das unidades assistenciais da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG)**. Orientador: Marcos Arcanjo de Assis. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2023.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. The sociology of critical capacity. **European journal of social theory**, v. 2, n. 3, p. 359-377, 1999.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87-122. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291/279>. Acesso em 11 nov 2022.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES et al. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA: ENAP, 2018, p. 227-246.

CES-MG. **Resolução CES-MG nº 064, de 14 de outubro de 2019**. Dispõe sobre Organização Social (OS) para a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG). Belo Horizonte: Conselho Estadual de Saúde, 2019. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/227655?paginaCorrente=01&posicaoPagCorrente=227637&linkBase=http%3A%2F%2Fjornal.iof.mg.gov.br%3A80%2Fxmlui%2Fhandle%2F123456789%2F&totalPaginas=33&paginaDestino=19&indice=0>. Acesso em 27 set 2022.

FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Sobre o órgão. **Fhemig**, 2022. Disponível em: <https://www.fhemig.mg.gov.br/sobre-o-orgao>. Acesso em 31 mai 2022.

LATOUR, Bruno. **Reassembling the Social: an introduction to actor-network-theory**. Oxford: University Press, 2005.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano (Orgs.). **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**. Porto Alegre: Metamorfose Acadêmica, 2018.

LIPSKY, Michael. **Burocracia no nível da rua: os dilemas do indivíduo nos serviços públicos**, edição expandida do 30º aniversário, 2010. Russel Sage Foundation, 112 East 64th Street, Nova York, N.Y. 10065. Publicado em português com permissão. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em 07 jun 2022.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 65, n. 4, p. p. 463-492, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1836>. Acesso em 07 jun 2022.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public administration review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MACEDO, Alex dos Santos *et al.* O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 593-618, 2016.

MAGRINI, Camilla M. **As organizações sociais como executoras dos serviços públicos de saúde**. Orientadora: Rosa Maria Marques. (Dissertação Mestrado - Economia Política), PUC SP, 2011. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/9175/1/Camilla%20M%20Vargas%20Araujo%20Magrini.pdf>>. Acesso em 31 mai 2022.

MEDEIROS, Rogério de Souza. "Crítica e resignação nas atuais relações entre as ONGs e o Estado no Brasil". In: DAGNINO e TATAGIBA. **Democracia, sociedade civil e participação**. Argos: Chapecó, 2007.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado da Saúde de. **A Comissão Intergestores Bipartite do Estado de Minas Gerais – CIB-SUS/MG**, 2022. Disponível em:
<https://www.saude.mg.gov.br/cib>. Acesso em 25 out 2022.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado da Saúde de. **Instrumento Operativo das Comissões Intergestores de Minas Gerais** (4 ed). Belo Horizonte: Governo de Minas Gerais, 2020. Disponível em:
https://www.saude.mg.gov.br/images/2022/Instrumento%20Operativo%20das%20Comiss%C3%B5es%20Intergestores%20de%20MG_4%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%20sem%20s%C3%ADmbolo.pdf. Acesso em 25 out 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.559, de 03 de março de 2011**. Dispõe sobre a organização e as atribuições do Conselho Estadual de Saúde - CES e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=45559&ano=2011>. Acesso em 27 set 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.553, de 07 de dezembro de 2018**. Regulamenta a qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização Social e a instituição do contrato de gestão e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado, 2018. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47553&comp=&ano=2018&texto=consolidado>. Acesso em 03 mai 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.852, de 31 de janeiro de 2020**. Contém o Estatuto da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=47852&ano=2020&tipo=DEC>. Acesso em 17 mai 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.403, de 07 de abril de 2022**. Altera o Decreto nº 47.852, de 31 de janeiro de 2020, que contém o Estatuto da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: Governador do Estado. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48403&comp=&ano=2022>. Acesso em 17 mai 2022.

MINAS GERAIS. **Lei 7.088, de 03 de outubro de 1977**. Autoriza o Poder Executivo a unificar as Fundações assistenciais e hospitalares que menciona, sob a denominação de Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG, e dá outras providências. Belo

Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1977. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=7088&comp=&ano=1977>. Acesso em 17 mai 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.577, de 15 de janeiro de 2020**. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23577/2020/>. Acesso em 11 nov 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.081, de 10 de agosto de 2018**. Dispõe sobre o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23081&comp=&ano=2018>. Acesso em 03 mai 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Cartilha Institucional**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/DB/45/DD/DB/8AA0081089C6EFF7760849A8/Cartilha%20institucional%20-%20MPMG.pdf>. Acesso em 21 set 2021.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, Vanessa; ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES et al. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, Brasília: IPEA, 2018, p. 207-225.

OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 29, p. 147-168, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6W9z4y9gQR4jwmSNRzzQfjh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 06 jun 2022.

PIRES, Roberto. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, p. 182-220.

PIRES, Roberto. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES et al. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, Brasília: IPEA, 2018, p. 185-206.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Políticas Públicas: Introdução**. Porto Alegre: JACARTA, 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/223410/001127911.pdf?sequence>. Acesso em 06 jun 2022.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. São Paulo: Mimeo, 1998. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>. Acesso em 11 nov 2022.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas: Conceitos e Teorias**. v. 1. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP), 2013.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, p. 64-80, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/nRDJMVhZqmZHZXtDhmQkWJz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 31 mai 2022.

SCHNEIDER, Volker. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas**. Civitas-Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/civitas/article/view/33/1605>. Acesso em 09 jun 2022.

SECCHI, Leonardo, COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Vladimir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3 ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em 31 mai 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, F.B.; JACCOUD, L. E BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Jaccoud, Lucina (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SILVA, Pedro Luiz Barros. Verbetes “Recursos de Poder”. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: FUNDAP, 2013.

VIANA, Rafael Rocha. **Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias**. Orientadora: Rebecca Abers. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23953>. Acesso em 13 jun 2022.

Yin, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso Editora, 2016.

ZITTOUN, Philippe. **The political process of policymaking: A pragmatic approach to public policy**. Springer, 2014.