

A ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO NA RESPOSTA À PANDEMIA DE COVID-19: a estratégia de ampliação dos leitos hospitalares do SUS/MG

Larissa Meneghini Vale
Leticia Godinho de Souza

RESUMO SIMPLES:

O trabalho traz como temática central a burocracia de médio escalão (BME), com enfoque na sua atuação em uma governança em redes em um cenário de gestão de crise. O objetivo foi analisar a atuação do burocrata de médio escalão da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG) na ampliação dos leitos hospitalares do Sistema Único de Saúde (SUS-MG), em resposta à pandemia de COVID-19. O trabalho abordou enquanto referenciais teóricos a literatura da burocracia de médio escalão; a literatura de governança em redes para introduzir o tema da governança do SUS; e a literatura da gestão de crise. A metodologia se pauta em um estudo de caso, a partir do levantamento e análise de dados quantitativos e documentais, além da realização de entrevistas. Os resultados apontam para transformações significativas na estrutura de governança e funcionamento da SES-MG, protagonizadas pelos BMEs durante a situação de crise. Também aponta para seu papel relacional como gestores de conexões em uma complexa rede de atores envolvidos na formulação e implementação da estratégia de ampliação de leitos. Com isso, revelou-se uma forma de atuação que rompe com a tradição de lentidão e reatividade típica da Administração Pública.

RESUMO EXPANDIDO:

O trabalho traz como temática central a burocracia de médio escalão (BME), com enfoque na sua atuação em uma governança em redes em um cenário de gestão de crise. Trata-se de uma pesquisa exploratória e de cunho qualitativo que tem como objetivo analisar a atuação do burocrata de médio escalão da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG) na ampliação dos leitos hospitalares do Sistema Único de Saúde (SUS-MG), em resposta à pandemia de COVID-19.

Enquanto referenciais teóricos, o trabalho abordou a literatura da burocracia de médio escalão; a literatura de governança em redes para introduzir o tema da governança do SUS; e a literatura da gestão de crise.

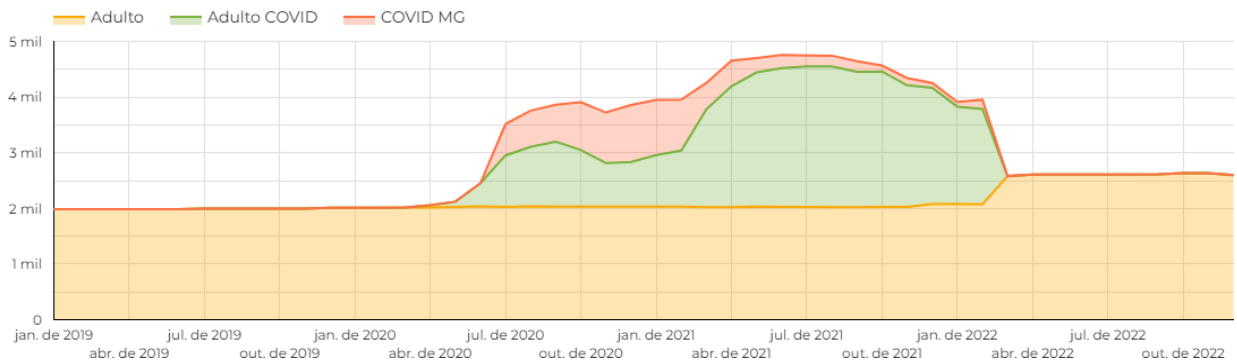
A metodologia se pauta em um estudo de caso, a partir do levantamento e análise de dados quantitativos e documentais, além da realização de onze entrevistas semiestruturadas.

Em relação aos dados quantitativos levantados, verificou-se no período entre fevereiro/2020 e junho/2021, um aumento de mais de 100% no quantitativo de Leitos de UTI Adulto do SUS de Minas Gerais. Observa-se que em fevereiro de 2020, no início da pandemia, o SUS-MG contava com 2013 leitos de UTI adulto. Enquanto que em 01 de

julho de 2021, a rede hospitalar pública contava com 4746 leitos de UTI adulto, dos quais, 2717 leitos de UTI eram específicos para pacientes com COVID-19 . Conforme é possível observar na Figura 1, a partir de julho de 2021, a curva de

evolução de leitos de UTI inicia um processo de queda, acompanhando o cenário epidemiológico da pandemia de COVID-19 em Minas Gerais, de arrefecimento.

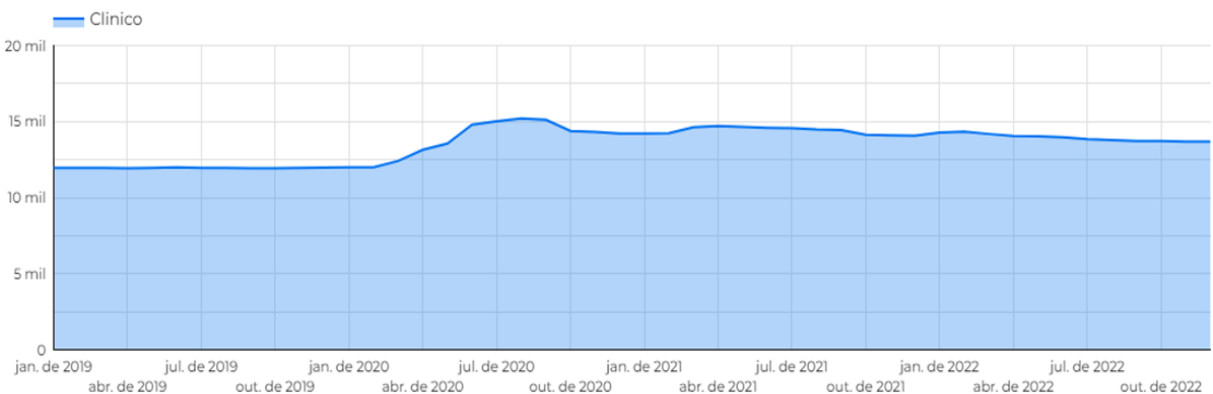
Figura 1 - Evolução leitos de UTI



Fonte: BI “Evolução de Leitos” do Núcleo de Informações da Diretoria de Atenção Hospitalar e Urgência e Emergência / SES-MG.

Para além da ampliação dos leitos de terapia intensiva, também foi observado um aumento dos leitos clínicos nas unidades de saúde que compõem a rede SUS-MG. Em fevereiro de 2020 o SUS-MG contava com 11.990 leitos clínicos. Em agosto daquele ano observou-se o maior quantitativo, dentro do recorte temporal da pesquisa, com 15.201 leitos; em 1 de julho de 2021 esse número era de 14.559 leitos clínicos¹, conforme se observa pela Figura 2.

Figura 2 - Evolução de leitos clínicos - Minas Gerais, janeiro de 2019 a outubro de 2022



Fonte: BI “Evolução de Leitos” do Núcleo de Informações da Diretoria de Atenção Hospitalar e Urgência e Emergência / SES-MG.

¹ Dados coletados do BI “Evolução de Leitos” do Núcleo de Informações da Diretoria de Atenção Hospitalar e Urgência e Emergência / SES-MG.

No tocante aos dados qualitativos, as percepções das entrevistas foram analisadas e discutidas a partir de seis eixos temáticos, quais sejam: 1) Rotina de trabalho, considerando o aumento expressivo na carga horária de trabalho dos entrevistados; 2) Eixos de atuação da burocracia de médio escalão na ampliação dos leitos hospitalares do SUS-MG que se desmembraram em elaboração de projeções do número de casos e estimativas do quantitativo de leitos necessários; Elaboração e operacionalização dos Planos de Contingência Macrorregionais; Aquisição e distribuição de equipamentos médico-hospitalares; Financiamento dos leitos hospitalares; e, monitoramento dos dados; 3) O papel da burocracia de médio escalão à luz da perspectiva relacional de análise; 4) O *locus* de atuação da burocracia de médio escalão e sua influência na estratégia emergencial; 5) A estrutura de governança: alterações provocadas pela pandemia de COVID-19; 6) Discricionariedade e autonomia em um contexto de crise.

Os resultados apontam para transformações significativas na estrutura de governança e funcionamento da SES-MG, protagonizadas pelos burocratas de médio escalão durante a situação de crise. Verificou-se não ser possível definir um padrão de atuação para este segmento, sem analisar como e onde atuam e de que forma influenciam e são influenciados pelas organizações. Neste sentido, destaca-se que o posicionamento na estrutura organizacional se mostrou o principal fator de distinção dos BMEs da SES.

Tais achados reforçam, ainda, a dificuldade prática e conceitual em definir um *locus* específico de atuação para este segmento burocrático, ratificando a proposição de Cavalcante e Lotta (2015) de que os BMEs se encontram em um lugar fluido, quando se busca classificar as burocracias.

Importa destacar a ativação de novos arranjos de governança, formais e informais, como importantes facilitadores na atuação articulada das diversas áreas da SES. Também apontam para seu papel relacional como gestores de conexões em uma complexa rede de atores envolvidos na formulação e implementação da estratégia de ampliação de leitos.

A partir destas constatações, pode-se dizer que a pesquisa trouxe as seguintes contribuições principais: ao analisar o enfrentamento da crise da pandemia de COVID-19, por meio da criação de leitos como ação essencial à resposta estatal, desvendou-se o funcionamento da rede e da governança da gestão estadual do SUS em uma situação de crise, caracterizada por pressão e emergência que implicaram no fortalecimento dos vínculos e aproximação dos atores; com isso, revelou-se uma forma

de atuação que rompe com uma tradição de lentidão e reatividade típica da

Administração Pública; e trouxe a atenção aos profissionais invisíveis da burocracia de médio escalão, em sua heterogeneidade e complexidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. (Orgs.). **Burocracia de Médio Escalão** perfil, trajetória e atuação. 1. ed. Brasília, DF: ENAP, 2015. 308p.