

Operacionalidade e Resultados de Redes de Políticas Públicas: O exemplo da RAPS- Rede de Atenção Psicossocial

Autoria

Roni de Melo Piuchi - roni.piuchi@gmail.com
Prog de Mestr em Admin/UNIP - Universidade Paulista

ZULMIRA FERREIRA SILVA silva - ZUCA.SILVA@UOL.COM.BR
Prog de Mestr em Admin/UNIP - Universidade Paulista

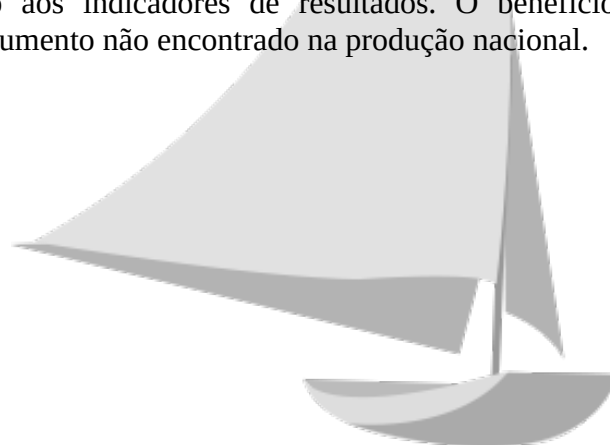
Ernesto Michelângelo Giglio - ernesto.giglio@gmail.com
Prog de Mestr em Admin/UNIP - Universidade Paulista

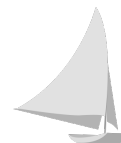
Lucilaine Pascuci - lucilaine.pascucci@gmail.com

Carmen - Carmen.santana4370@gmail.com
Enfermagem e saúde coletiva/UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo

Resumo

Investiga-se a proposição que a operacionalidade das redes de políticas públicas tem correspondência com os resultados alcançados. Define-se operacionalidade como um conjunto de fatores relativos ao comprometimento, à solução de conflitos no grupo e foco na tarefa. A pesquisa é qualitativa, com análises de discursos e dados de fontes secundárias; e quantitativa, com análises não paramétricas, de questionários com escalas Likert. Foram construídos indicadores para o trabalho. Selecionaram-se duas redes de atendimento de saúde da cidade de São Paulo, no programa denominado Rede de Atenção Psicossocial - RAPS. Os resultados sustentaram a proposição de correspondências entre indicadores de operacionalidade e resultados, seja por presença, seja por ausência. O benefício teórico do trabalho é apresentar um conceito de operacionalidade em redes de políticas públicas, que é raro na produção acadêmica, e associa-lo aos indicadores de resultados. O benefício metodológico é a matriz de indicadores, instrumento não encontrado na produção nacional.





Operacionalidade e Resultados de Redes de Políticas Públicas: O exemplo da RAPS- Rede de Atenção Psicossocial

Resumo

Investiga-se a proposição que a operacionalidade das redes de políticas públicas tem correspondência com os resultados alcançados. Define-se operacionalidade como um conjunto de fatores relativos ao comprometimento, à solução de conflitos no grupo e foco na tarefa. A pesquisa é qualitativa, com análises de discursos e dados de fontes secundárias; e quantitativa, com análises não paramétricas, de questionários com escalas Likert. Foram construídos indicadores para o trabalho. Selecionaram-se duas redes de atendimento de saúde da cidade de São Paulo, no programa denominado Rede de Atenção Psicossocial - RAPS. Os resultados sustentaram a proposição de correspondências entre indicadores de operacionalidade e resultados, seja por presença, seja por ausência. O benefício teórico do trabalho é apresentar um conceito de operacionalidade em redes de políticas públicas, que é raro na produção acadêmica, e associa-lo aos indicadores de resultados. O benefício metodológico é a matriz de indicadores, instrumento não encontrado na produção nacional.

Palavras chave: Operacionalidade, Resultados, Redes, Políticas Públicas

Introdução

O tema de redes suscita várias discussões, tais como a governança, a origem, os resultados, a operacionalidade do grupo, tanto em redes de negócios, quanto em redes de políticas públicas (Kichert, Klijn & Koppenjan, 1997). Sobre os resultados, conforme levantamento realizados pelos autores deste artigo, a posição dominante na produção brasileira é que as redes facilitam a obtenção de aprendizagem, o acesso a mercados, a solução de custos e recursos (Balestrin, Vargas & Fayard, 2005). No campo de políticas públicas são mais raros os trabalhos que unem os modos de operações de redes com indicadores de resultados, o que aponta para uma lacuna do conhecimento.

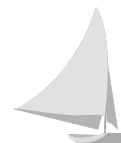
Assim, apesar de autores (Macedo *et al.*, 2016; Kim, 2018; Sabitzer *et al.*, 2018) afirmarem a importância de se conhecer os modos de operações nas redes e os resultados que elas oferecem, no campo de políticas públicas a produção ainda é incipiente. De fato, a relação entre os dois fatores ainda não foi investigada e essa é a proposta deste artigo.

Entre as várias abordagens de redes (Grandori & Soda, 1995; Ebers & Jarillo, 1998), seleciona-se a abordagem social, com a afirmativa básica que as relações sociais constituem uma teia que dirige os processos, ações e comportamentos dos participantes. Tal importância já foi colocada por Kickert, Klijn e Koppenjan (1997) e Börzel (1998), ressaltando o papel da solução de conflitos de interesses como base para as operações e resultados das redes.

Outro ponto ressaltado por autores (Menahem, 1998; Kichert, Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Granovetter, 1985) é sobre o comprometimento dos atores das redes de políticas públicas (RPP), no sentido de se colocarem os objetivos coletivos acima de interesses pessoais. Assim, idealmente, uma RPP apresentaria um quadro de relações integradas, estáveis e duradouras entre os atores, voltados para os objetivos.

Um terceiro ponto que se levanta nas discussões sobre operacionalidade de RPP é o foco nas tarefas, indicando que os comportamentos dos atores e os processos de produção do serviço devem ser orientados para a realização da tarefa e não para interesses pessoais. Artigos brasileiros sobre política pública de saúde (Ryngelblum, Vianna & Onusic, 2018; Casarin *et al.*, 2016) descrevem exemplos de falhas na operacionalidade por causa do foco na pessoa.

No presente artigo valorizam-se os três pontos discutidos - comprometimento, solução de conflitos e foco na tarefa - como os que definem a operacionalidade de uma rede. Para investigar a proposição selecionou-se o campo da política pública de saúde denominada RAPS- Rede de Atenção Psicossocial, uma rede formada por vários serviços de atendimento às pessoas



com transtornos mentais e químicos. É um serviço multifacetado, com complexidades de especialização de tarefas e por apresentar um sistema de governança formal definido e regulamentado.

Referencial Teórico

A rede pode ser definida como um conjunto de organizações, ou atores que se relacionam para a solução de necessidades e participação em oportunidades, criando capacidades que não conseguiriam desenvolver de maneira isolada (Anderson, Hakansson & Johanson, 1994). A partir desse conceito geral, para o caso de RPP, foram selecionados os seguintes pontos de apoio teórico.

(A) A sociedade em rede. Autores (Castells, 1999; Deleuze & Guattari, 1999; Latour, 2005) afirmam que está em ascensão uma nova forma de organização social, fundada em múltiplas ligações, que é sociedade em rede. Aplicado às políticas públicas significa aceitar que o governo não consegue mais dar conta dos serviços públicos, necessitando criar parcerias público privadas, ou terceirizar alguns serviços.

(B) Características da Rede. Trabalhos seminais (Tichy, Tushman & Fombrun, 1979, Gulati & Gargiulo, 1999) afirmam que as redes são distintas dos formatos de mercado e de hierarquia. As redes apresentam características distintas desses dois formatos, ressaltando-se:

(i) A complexidade de tarefas - o ambiente organizacional exige especializações para as ações, por exemplo, de legislação, ou de programas de sustentabilidade, exigindo a participação de vários atores, que é o caso do serviço RAPS.

(ii) A necessidade de trabalho conjunto, ou interdependência significa que cada ator tem os recursos (as especialidades) que os outros necessitam e vice-versa, implicando nas trocas (Rusbult & Arriaga, 1997). É o caso da RAPS, com suas várias especialidades de saúde, psicologia e assistência social.

(iii) As trocas resultantes da interdependência se relacionam com a consciência da ação coletiva. Essa consciência nasce da presença de problemas comuns e das soluções necessárias, o que une os atores de um grupo, criando coesão, diminuindo conflitos de interesses e dirigindo os esforços para as ações de soluções (Popp *et al.*, 2013; Reyes, Brandão & Espírito Santo, 2011).

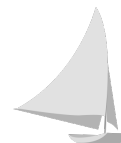
(iv) A governança é um conjunto de mecanismos de controle e incentivo das ações coletivas (Grandori & Soda, 1995). A governança se evidencia nas práticas, normas, regras, definições de responsabilidades e incentivos que visam orientar os processos decisórios na rede, com presença mínima de conflitos.

Presentes essas características, afirma-se que aquele grupo funciona no formato de rede. Essa matriz de características pode ser utilizada como guia para o diagnóstico sobre a forma de atuação de um determinado grupo.

(C) Abordagem social de Redes. A afirmativa básica é que a rede se forma e se desenvolve a partir das relações sociais, onde cada ator está imerso e comprometido na rede. As relações sociais formam uma teia de relacionamentos de confiança, comprometimento, cooperação e poder que influenciam os processos, o comportamento dos atores e a operacionalidade da rede (Golembiewski, 1962; Granovetter, 1985; Nohria & Eccles, 1992; Uzzi, 1997).

(D) Comprometimento como fator de operacionalidade das redes. São ações e atitudes para ajudar um grupo, acima de objetivos individuais, ou ações oportunistas (Granovetter, 1985; Morgan & Hunt, 1994). Moyses, Moyses e Krempel (2004) descrevem as variáveis disposição para trabalho em conjunto; esforço para alcance das metas do grupo; aceitação de normas; disposição em manter o relacionamento como indicadores principais.

(E) Foco como fator de operacionalidade de redes. O conceito de operacionalidade a partir do foco na tarefa é pouco explorado pelos pesquisadores de redes, mas é bem conhecido nos campos da Psicologia Social e Sociologia de Grupos, especialmente por causa dos trabalhos de Pichón-Rivière (1984, 1998). O autor define operacionalidade de um grupo (a tradução literal



seria “operatividade”) como sendo a capacidade dos integrantes em focar na tarefa, na solução e no resultado, num processo de aprendizagem contínua.

(F) Solução de conflitos como fator de operacionalidade nas redes. No campo de redes o conflito é visto como a expressão das assimetrias, especialmente o conflito de interesses (Habib, 1987). Para os propósitos deste artigo, valorizam-se as sugestões apresentadas por Sherif (1967) e Tajfel e Turner (1979): (a) solução sobre a incompatibilidade de objetivos; (b) solução sobre a falta de consenso em relação ao básico da tarefa; (c) solução de comportamento oportunista; (d) solução de conflitos causados por assimetrias de capacidades, funções e cargos; (e) solução dos conflitos de confrontos de subgrupos.

A operacionalidade de uma rede, portanto, está caracterizada por um conjunto de evidências sobre os fatores *comprometimento*; sobre *foco* e sobre *solução de conflitos*. A proposição é que esses indicadores estabelecem correspondência com os resultados da rede.

(G) Sobre Resultados. Um trabalho frequentemente referenciado sobre os indicadores de resultados em redes é o de Provan e Sydow (2008), afirmando que eles advêm da natureza do objetivo da rede. Então, estudos com RPP precisam eleger indicadores sobre a tarefa pública específica, o que, no presente caso, seria sobre atendimento à população. Revisando a literatura sobre o tema, foram selecionados os indicadores: uso do recurso imobiliário das organizações da rede; compromisso do paciente em retornar ao atendimento; número de atendimentos realizados; percentual de encaminhamento para serviço especializado e percentual de serviços ofertados pela equipe de atenção básica.

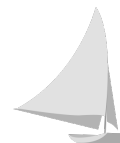
Procedimentos Metodológicos

Construíram-se indicadores qualitativos de operacionalidade e resultados, seguindo os critérios de validade apontados por Warren (1997); Tyler Norris Assoc., (1997); Meadows (1998); Doyle *et. al.* (1997); Bossel (1999), que são: 1) Acessibilidade dos dados; 2) Clareza no texto explicativo do indicador; 3) Relevância para o objetivo da pesquisa; 4) Padronização do indicador nos diversos eventos; 5) Coerência com a realidade local; 6) Capacidade de síntese do indicador.

A Figura 1 apresenta a relação dos indicadores de operacionalidade e o Quadro 3 os de resultados. Os quadros constituem, per si, um benefício metodológico importante, já que não se encontrou organização semelhante na produção acadêmica.

A partir dos indicadores construíram-se os instrumentos de coleta, o roteiro de entrevista, o questionário e o guia de análise de dados de fontes secundários. Foram selecionadas duas redes da RAPS, nas regiões norte e sudeste. Os sujeitos foram os líderes de cada rede, atores que participam há mais tempo e técnicos de instituições de apoio e fomento.

Figura 1, Descrição dos indicadores de operacionalidade de Redes de Políticas Públicas

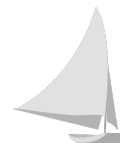


Categorias	Indicadores	Autor(es)
1. Sinais de operacionalidade da rede a partir do Comprometimento definido como: A. Não apresentar comportamento oportunista B. Agir para o desenvolvimento do grupo C. Disposição em permanecer no grupo D. Reciprocidade: dar, receber e retribuir	1A1 As pessoas não se aproveitam da dependência e dos problemas dos outros para obter benefício próprio. 1B1 Oferecer ajuda para um problema do outro, mesmo sem benefício próprio imediato. 1B2 Compartilhar informações sobre usuários com demais serviços da rede. 1B3 Participar regularmente de encontros, reuniões e decisões referentes ao grupo. 1B4 Participar e assumir responsabilidades para ações conjuntas. 1C1 Permanecer no grupo por acreditar nos benefícios de se trabalhar de forma coletiva. 1C2 Contribuir de forma voluntária para o sucesso da rede. 1C3 Aceitar e concordar com as regras estabelecidas, entendendo que elas são benéficas para o grupo. 1D1. As pessoas estão dispostas a dar, receber e retribuir as conquistas da rede	Nohria e Eccles (1992) Bertóli (2015). Gamba (2014). Morgan e Hunt (1994) Mauss (1931) Polany 1975)
2. Sinais de operacionalidade da Rede, com solução de conflitos: A. Trabalho em equipe B. Solução de oportunismos C. Resolver os problemas em grupo D. Resolver assimetrias de qualquer natureza E. Resolver confrontos de subgrupos F. Resolver partilha de informações G. Solucionar falta de consenso H. Solução sobre diferenças de percepção dos problemas e soluções	2.A Capacidade de trabalhar em equipe 2.B. Inexistência de conflitos no sentido de individualidades e oportunismos 2.C Aprender a resolver problemas em grupo. 2.D Não permitir que assimetrias se transformem em problemas. 2.E Inexistência de conflitos de interesses entre subgrupos 2.F Evidências de aprendizagem no grupo 2.G. A tarefa está clara para todos os atores envolvidos 2.H Convergência sobre quais são os problemas e os objetivos da rede	Milagres (2016) Oliver (1990) Provan, Milward (1995, 2001); Reve, Stern (1979) Schrujjer (2008) Miles e Snow (1986) Keast <i>et al.</i> (2004); Januzzi (2012)
3. Sinais de operacionalidade de redes a partir de categorias de foco: A. Na tarefa B. Na solução C. No trabalho em equipe D. Nos resultados E. Clareza de papéis e funções	3.A As pessoas têm consciência da necessidade de trabalho conjunto e tem foco na tarefa. 3.B As pessoas se esforçam para obterem o resultado 3.C As pessoas se esforçam para trabalhar em equipe, mesmo com diferenças de capacidades. 3.D As pessoas entendem que suas ações devem gerar resultados positivos, mesmo que os processos apresentem problemas. 3.E As pessoas sabem quais são seus papéis, seu poder de decisão, a hierarquia e quem procurar no caso de problemas além de sua competência.	Pichón-Rivière (1984) Keast <i>et al.</i> (2004); Bleger (1991) Soares e Ferraz (2007); De Tilio (2013); Brasil (2011); Januzzi (2012); Pichón-Rivière (1984); Provan e Sydow (2008)

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir das contribuições citadas.

A Figura 2 mostra o resultado da seleção dos indicadores de resultados.

Figura 2. Descrição dos indicadores de Resultados de Redes de Políticas Públicas



Categorias	Indicadores	Autor(es)
4. Sinais de resultados. 1. Sobre capacidade de atendimento 2. Sobre produtividade e cobertura. 3. Sobre estrutura 4. Sobre gestão 5. Sobre processos	4.1.A Capacidade de atendimento às pessoas em situação de crise (pessoas atendidas versus pessoas não atendidas) 4.1.B Capacidade de dar atenção à família do paciente em crise. Existe um espaço para atendimento das famílias do paciente em crise. Existe uma rotina de chamar a família do paciente cuja frequência é aleatória, dependendo de cada caso. 4.2.A Número de atendimentos 4.2.B Pedidos de atendimentos versus atendimentos realizados 4.2.C Capacidade planejada de atendimento versus atendimento efetivo 4.2 D Número de encaminhamento para exames 4.2.E Lista de espera e tempo de espera 4.2 F Compromisso dos pacientes (retorno) 4.3.A Locais ou postos que a pessoa pode iniciar o atendimento; em cada uma das regiões em que exista uma rede da RAPS. 4.3.A.1 Relação da quantidade de portas de entrada relativo a população da região 4.3.B. Capacidade operacional nas unidades de acolhimento (capacidade nas moradias versus ocupação efetiva) 4.4 Indicadores de Gestão 4.4.A. Incremento de capacitação dos atores com cargos gerenciais nos cursos de gestão 4.4.B Capacidade de rearranjos do plano diretor, em função de evidências de mal funcionamento 4.4.C Elaboração e refinamento de dados demográficos regionais 4.5.A Distribuição de medicamentos. Comparativo entre as quantidades necessárias, conforme cálculos x medicamentos efetivamente recebidos (fonte: relatório de cada posto) 4.5.B Refinamento de processos a partir de auditorias de prontuários	Onocko-Campos <i>et al.</i> , 2017) Ripsa, 2008; Brasil, 2011 Bittar, 2001 Mendes, 2011

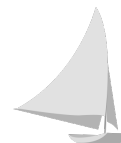
Fonte: Elaborado pelos autores a partir das contribuições citadas

Os discursos foram analisados conforme a técnica de análise do discurso (Bardin, 2009) e os questionários foram tratados por técnicas de estatística descritiva e grupamentos (Reis, 1996), com frequências, grupamentos e correspondências de respostas (Barbetta, 2012). Os dados de fontes secundárias seguiram a mesma lógica, conforme fossem discursos, ou expressões quantitativas. Na rede da zona norte foram realizadas 6 entrevistas e coletados 46 questionários e na rede da zona oeste 4 e 42, totalizando 10 entrevistas e 88 questionários.

Resultados e Análises

Para o histórico e contexto da RAPS foram utilizados dados de fontes secundárias: relatórios dos fóruns de saúde mental; indicadores do funcionamento da RAPS no site da Prefeitura Municipal de São Paulo; registros e atas de reuniões de equipes da RAPS; documentos oficiais como legislações, decretos e leis que estabelecem a implementação e funcionamento da RAPS, disponíveis nos sites do governo; relatório dos pactos pela saúde e em defesa do SUS, disponíveis no site do Ministério da Saúde e entrevista técnica com gestor de uma unidade da rede.

A Rede de Atenção Psicossocial – RAPS é um serviço em rede que congrega vários outros, entre organizações de saúde, outras secretarias (trabalho, justiça, esporte e lazer), empresas e pessoas físicas que oferecem serviços, conforme descrito por Gonçalves e Guará (2010). Os dados de fontes secundárias apontam para uma miríade de tarefas, rotinas e funções que ainda não estão integradas e nem sincronizadas. Entrevista técnica revelou que há presença de comprometimento, mas poucos sinais de solução de conflitos, por exemplo, de problemas



causados por assimetrias de capacidades; e poucos sinais de foco (na tarefa e nos resultados). Não existem protocolos formais de registro de sucesso, término e retorno do atendimento.

Esses fatores também se encontram nos discursos e nas respostas dos questionários.

A rede da região norte

Foram entrevistados 6 sujeitos, todos com cargo de gestão nas várias unidades de serviços. A convergência dos discursos é que a rede não funciona muito bem, principalmente pela falta de recursos humanos (diante de uma demanda intensa); pela falta de equipamentos; falta de comunicação entre as unidades. Um trecho de discurso de um dos sujeitos ilustra essa situação: “*então é assim: todo mundo faz o seu máximo, toda hora tem reunião para acertar erros, todo mundo dá conta de tudo e mesmo assim não é o suficiente*”. Há comprometimento e foco na tarefa, mas o atendimento é prejudicado por falhas de estrutura (equipamentos), quantidade e preparo do pessoal, falha nos processos e comunicações. A Tabela 1 mostra os resultados das correspondências mais frequentes encontradas nos discursos.

Tabela 1. Frequência das correspondências entre as categorias de operacionalidade e resultados da RAPS– Norte.

Categoria Operacionalidade	Categoria Resultados	Frequência
1B2	4.1.A	4
1B1	4.1.A	2
1C2	4.1.A	2
2.A	4.1.A	2
2.C	4.1.A	2
2.F	4.1.A	2
3.C	4.1.A	2
3.E	4.1.A	2

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Conforme se verifica na Tabela 1, o indicador de resultados 4.1.A-Capacidade de atendimento é o mais frequente e associado com mais de uma variável de operacionalidade, com valorização da variável 1B2- compartilhar informações. Outras associações se referem à estrutura, conflitos e falta de foco para explicar os resultados. Uma frase do discurso que ilustra a conclusão: *Funciona mais ou menos, os serviços têm falta de recursos humanos e de dinheiro* (sobre produtividade e cobertura), *então é assim, todo mundo faz o seu máximo* (comprometimento), *todo mundo dá conta de tudo e mesmo assim não é o suficiente*.

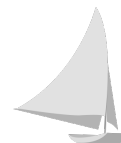
Os dados de respostas de 45 sujeitos de questionários foram tabulados e realizaram-se análises estatísticas de mediana e grupamentos, por exemplo, verificando frequência de respostas de concordância (concordo totalmente + concordo), de discordância (discordo totalmente + discordo) e de neutralidade (nem concordo, nem discordo).

Para a categoria funcionalidade da rede, os dados indicaram dominância de respostas de concordância para o comprometimento e para o foco (38% e 37%); e respostas de neutralidade (nem concordo/nem discordo) para solução de conflitos (33%). Para o grupo de resultados o bloco de gestão apresentou alto índice de neutralidade (41%), o de processo apresentou alta concordância (48%) e os blocos de capacidade, produtividade, cobertura e estrutura apresentaram ligeira dominância de respostas de concordância. Verifica-se convergência dessas frequências com os dados das entrevistas, sobre comprometimento e gestão.

Os dados sustentam a proposição de uma correspondência entre os fatores de operacionalidade de redes e os fatores de resultados. Há comprometimento e esforço na realização das tarefas, mas as faltas e falhas de estrutura (equipamentos), pessoal, gestão dos processos e gestão da comunicação influenciam nos resultados, sejam ausentes, ou abaixo do esperado, ou até mesmo desconhecidos.

A rede da região sudeste

Foram entrevistados 4 sujeitos, com cargo de gestão nas várias unidades de serviços. A convergência dos discursos é que existem problemas de alocação de pessoal (mudanças



contínuas), falta de pessoal, subdimensionamento da capacidade de atendimento (muitas mais pessoas do que o sistema comporta), baixa motivação dos concursados para realizar as tarefas e aguentar o ritmo do trabalho, diferenças de capacidade de trabalho numa mesma equipe e falta de gestão integrada do sistema. Do lado dos fatores positivos os sujeitos declaram o comprometimento da maioria dos participantes, buscando qualificar o trabalho da sua unidade; e a formação de redes sociais para agilizar atendimentos. A Tabela 3 mostra as correspondências mais citadas encontradas.

Tabela 2. Frequência das correspondências entre operacionalidade e resultados da RAPS– Sudeste.

Categoria de Operacionalidade	Categorias de Resultados	Frequência
1.C.1	4.1.A	2
1.C.2	4.1.A	2
2.3	4.1.A	2
3.1	4.1.A	2
3.3	4.1.A	2

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019.

Tal como na rede anterior, o indicador de resultados 4.1.A-Capacidade de atendimento, é o mais frequente e associado com mais de uma variável de operacionalidade. Frase do discurso que ilustra a conclusão: *“os que são funcionários públicos concursados não têm interesse em querer trabalhar bem, eles não querem comprometimento, diferente dos funcionários CLT...todo mundo acha que todo mundo tem clareza das suas responsabilidades dentro da rede... ...mas tem muita gente que não”*.

Os resultados de 41 questionários indicam dominância de concordância para as variáveis de foco (46%); dominância da neutralidade para a variável de comprometimento (35%) e empate no bloco de solução de conflitos (33% de concordância e 32% de neutralidade).

Sobre a categoria resultados, os blocos de gestão (48%), processos (36%) e estrutura (35%) apresentaram índices dominantes de neutralidade, com as porcentagens indicadas nos parênteses. O bloco sobre produtividade mostrou empate entre discordância e neutralidade (29%) e o bloco sobre indicadores de capacidades mostrou dominância de discordo (33%).

Esses dados indicam que, diferente do primeiro caso, aqui se coloca maior peso e reponsabilidade dos resultados sobre as pessoas, que não estão comprometidas e os conflitos não são bem solucionados. Verifica-se, também, que as respostas coletadas por questionários constroem um contexto com mais problemas, e com foco nas pessoas, do que os resultados advindos das entrevistas.

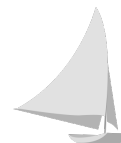
Tal como na primeira rede, os dados sustentam a correspondência pela ausência. Com comprometimento duvidoso, com baixa solução de conflitos e algumas dificuldades de trabalhar com foco (ao invés de pessoas), os resultados de gestão, processos e produtividade são prejudicados. As falhas de estrutura (equipamentos) também foram citadas, mas colocadas num segundo plano. Um sujeito chegou a afirmar que sua unidade tem todos os equipamentos necessários, mas o problema é a demanda.

Resposta da pesquisa

Os dados permitem afirmar a correspondência entre os indicadores de operacionalidade e os de resultados. Nas três fontes de dados foi possível estabelecer associações entre os dois grupos de indicadores, seja por presença, seja por ausência concomitante.

Sobre os resultados das duas redes houve convergência sobre o item 4.1.A-Capacidade de atendimento, que foi associado a vários outros de operacionalidade, sendo que os mais citados e valorizados foram a falta de pessoal, a falta de comprometimento e o excesso de população a ser atendida.

Um resultado que chama a atenção é o alto índice de respostas “nem concordo nem discordo” nos questionários. É o caso de respostas sobre os indicadores de gestão, com 41% na



rede da zona norte e 48% na rede da zona sul. Os descritores de gestão se referem a capacitação de gerentes, ajustes no planejamento e nos cálculos demográficos.

Sobre diferenças entre os casos, destaca-se que na rede norte houve valorização dos problemas de estrutura, subdimensionamento e equipamentos e, por outro lado, da dedicação dos participantes; ao passo que na rede sudoeste houve valorização da falta de comprometimento dos concursados, do ambiente estressante do trabalho e acomodação.

Apesar das diferenças entre as redes, mantêm-se a lógica inferencial de associação ausência-ausência (operacionalidade-resultados).

Conclusão:

Conforme tendência da produção acadêmica contemporânea sobre políticas públicas, afirma-se que elas podem ser adequadamente entendidas na perspectiva de redes, já que suas tarefas implicam em interdependência entre os atores, complexidade de especialização de tarefas, e presença de um sistema de governança para organizar, controlar e gerenciar os processos, tudo objetivando alcançar os resultados (Calmon & Costa, 2013; Johansson, 2015; Spalter-Roth, Best & White, 2018).

No entanto há pouca produção acadêmica sobre quais fatores de redes seriam essenciais na obtenção de resultados em políticas públicas. Para contribuir sobre esse tema, articulou-se um conceito de operacionalidade a partir dos conhecimentos de dinâmica de grupo e construíram-se indicadores das duas categorias, operacionalidade e resultados. O objetivo da pesquisa foi verificar se há associação entre os indicadores dos dois grupos.

Como campo de análise selecionaram-se duas redes do programa RAPS- Rede de Atendimento Psicossocial. Coletados os dados de fontes secundárias e das duas fontes primárias, foi possível ordenar os pareamentos de indicadores, conforme se verifica nas Tabelas 2 e 3. A associação entre os dois grupos de indicadores foi sustentada, o que abre possibilidades de novas pesquisas, agora voltadas para a validação dos indicadores e para possíveis correlações. Algumas associações, tais como entre o indicador 1.B.2 – Compartilhamento de informações e 4.1.A.- Capacidade de atendimento, foram valorizadas pelos sujeitos e foram citadas mais vezes que outros pareamentos. Outros pareamentos, construídos a partir do discurso de ausência concomitante, como a falta de pessoal e a falta de estrutura de um lado, e a baixa capacidade de atendimento e a baixa adesão de pacientes, sugerem a correspondência.

Um benefício teórico importante do trabalho foi apresentar um conceito de operacionalidade em redes de políticas públicas, o que é raro na produção acadêmica em Administração, e associá-lo aos indicadores de resultados.

Um benefício metodológico importante e único na produção acadêmica brasileira é a matriz de indicadores. Eles foram construídos especialmente para a pesquisa e se mostraram operacionais, isto é, foram compreendidos e respondidos conforme o conteúdo esperado, e mostraram confiabilidade, pois foram capazes de discriminar diferenças entre as duas redes, tais como diferenças nos discursos e nas porcentagens dos questionários.

É uma ferramenta que ainda precisa de ajustes, por exemplo, repensando os indicadores que não foram citados, ou adicionando outros; mas que se mostrou capaz de orientar o planejamento e execução de pesquisas. A matriz pode ter um possível uso gerencial, já que os contatos realizados revelaram que não há nenhum instrumento gerencial de acompanhamento dos serviços e de registro de resultados.

Os autores têm consciência dos limites do trabalho, tanto pela inovação de conceitos e de indicadores, quanto pelas características específicas da RAPS, que é um plano de integração de serviços que ainda está se desenvolvendo, diferente de políticas públicas de saúde já estabelecidas. Por outro lado, essas restrições também podem ser vistas como oportunidades, já que propiciam campos de investigação e teste de teorias pouco desenvolvidas na matéria de redes.

Referências



- Anderson, J., Hakansson, H. & Johanson, J. (1994) Dyadic Business Relationships within a Business Network Context. *Journal of Marketing*, 58(4), 1-15.
- Balestrin, A.; Vargas, L. & Fayard, P. (2012) Criação de Conhecimento nas Redes de Cooperação Interorganizacional. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(3), 52-64.
- Barbetta, P. (2012) *Estatística aplicada às Ciências Sociais*. 8.ed. Florianópolis: Editora UFSC.
- Bardin, L. (2009) *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Bertóli, N. (2015) *A Confiança e o Comprometimento como Eixos Organizadores dos Estados de Redes*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Paulista. São Paulo, 2015.
- Borzel, T. (1998) Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, 253-273.
- Bossel, H. (1999) *Indicators for sustainable development: theory, method, applications: a report to the Balaton Group*. Manitoba: International Institute for Sustainable Development.
- Calmon, P. & Costa, A. (2013) Redes e Governança das Políticas Públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 1, 1-29.
- Casarin, A. et al. (2016) Governança em redes de políticas públicas: rigidez e controle, ou flexibilidade e coesão? *XIX SemeAd, Seminários em Administração*, São Paulo, 19, 1-17.
- Castells, M. (1999) *A sociedade em rede*, v.1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- Deleuze, G. & Guattari, F. (1999) *Mil Platôs*. v. 3, São Paulo: Editora 34.
- Doyle, et. al. (1997) *Healthy cities indicators: analysis of data from cities across Europe*. Copenhagen: Organização Mundial da Saúde.
- Ebers, M. & Jarillo, J. (1998) The construction, forms and consequences of industry networks. *International Studies of Management and Organizations*, 27(4), 3-21.
- Gamba, J. (2014) *Os estados de organização de redes de negócios*. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Paulista. São Paulo.
- Giglio, E. (2016) *Business Networks: Concepts, Methodologies & Research*. Rockville: Global South.
- Golembiewski, R. (1962) *The Small Group: An Analysis of Research Concepts and Operations*. Chicago: Univ. Chicago Press.
- Grandori, A. & Soda, G. (1995) Inter-firm networks: Antecedents, mechanisms and forms. *Organization Studies*, 16(2), 183-214.
- Granovetter, M. (1985) Economic Action and Social Structure: A Theory of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.
- Gulati, R. (1998) Alliances and networks. *Strategic Management Journal*, 19, 293- 317.
- Gulati, R. & Gargiulo, M. (1999) Where do interorganizational networks come from? *American Journal of Sociology*, 104(5), 1439-1493.
- Habib, G. (1987) Measures of manifest conflict in interorganizational joint ventures. *Academy of Management Journal*, 30(4), 808-816.
- Januzzi, P. (2012) *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. 5a.ed. Campinas: Alínea.
- Johansson, V. (2015) Policy networks-A threat to procedural and expert-based decision making and the quality of public risk decisions? *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, 9(1), 3-12.
- Kickert, W; Klijn, E. & Koppenjan, J. (1997) *Managing Complex Networks: strategies for public sector*. London: Sage Publications.
- Kim, Y. & Scott, N. (2018) Network dynamics of tourism development in South Korea. *Current Issues in Tourism*, 21(11), 1239-1259.
- Latour, B. (2005) *Reassembling the Social*. New York: Oxford University Press.
- Macedo, A. et al. (2016) O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. *Cadernos Ebape*, 14, Esp.; 593-618.



- Meadows, D. (1998) *Indicators and information system for sustainable development: a report to the Balaton Group*. Hartland four Corners: The Sustainable Institute.
- Menahem, G. (1998) Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel. *Journal of Public Policy*, 18(3), 283-310.
- Morgan, R. & Hunt, S. (1994) The commitment-trust theory of relationship marketing. *Journal of Marketing*, 58(3), 20-38.
- Moyses, S.; Moyses, S. & Krempel, M. (2004) Avaliando o processo de construção de políticas públicas de promoção de saúde: a experiência de Curitiba. *Ciência & Saúde Coletiva*, 9(3), 627-641.
- Nohria, N.; Eccles, R. (1992) *Networks and Organizations: structure, form and action*, Boston: Harvard Business School Press.
- Pichón-Rivière, E. (1984) Historia de la técnica de los grupos operativos. In: *El Proceso grupal, del psicoanálisis a la psicología social*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- _____. (1998) *O processo grupal*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- Popp, J. et al. (2013) Interorganizational networks: A critical review of the literature to inform practice. *IBM Center for the Business of Government*. Arizona: Royal Roads.
- Provan, K. & Milward, H. (1995) A preliminary theory of interorganizational network effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 40, 1-33.
- Provan, K. & Milward, H. (2001) Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61, 414-423.
- Provan, K. & Sydow, J. (2008) Evaluating interorganizational relationships. In: Cropper, S. et al. *The Oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford: Oxford Press, 691-718
- Reis, E. (1996) *Estatística descritiva*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Reyes, E.; Brandão, C. & Espírito Santo, L. (2011) Condicionantes para a formação de redes interorganizacionais no setor de confecção de Boa Vista-RR. *Revista de Administração de Roraima (RARR)*, 1(1), 100-120.
- Rusbult, C. & Arriaga, X. (1997) Interdependence Theory. In: Duck, S. *Handbook of Personal Relationship: Theory, Research and Interventions*, London: John Wiley & Sons, 221-250.
- Ryngelblum, A.; Vianna, N. & Onusic, L. (2018) Alternative Logics Coexistence: The Supplementary Health Field in Brazil. *Public Organization Review*, 18(1), 21-37.
- Sabitzer, T. et al. (2018) Preventing conflicts in sharing communities as a means of promoting sustainability. *Sustainability*, 10(8), 1-24.
- Sherif, M. (1967) *Group Conflict and Cooperation*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Spalter-Roth, R.; Best, A. & White, P. (2018) Bringing Sociology into the Public Policy Process: a Relational Network Approach. *American Sociologist*, 49(3), 434-447.
- Tajfel, H. & Turner, J. (1979) An Integrative Theory of Intergroup Conflict. In: Austin, W.; Worchel, S. *The Social Psychology of Intergroup Relations*. Monterey Calif.: Brooks/Cole.
- Tichy, N.; Tushman, M. & Fombrun, C. (1979) Social Network Analysis for Organizations. *Academy of Management Review*, 4(4), 507-519.
- Tyler Norris Associates (1997) *The community indicators handbook: measuring progress towards healthy and sustainable communities*. Seattle: Redefining Progress.
- Uzzi, B. (1997) Social Structure and Competition in Interfirm Networks, the paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 44(1), 35-67.
- Warren, J. (1997) How do we know what is sustainable? A retrospective and prospective view. In: Muschett, F. *Principles of sustainable development*. Flórida: St Lucie, 131-149.
- White, S. & Schneider, B. (2000) Climbing the commitment ladder: the role of expectations disconfirmation on customers' behavioral intentions. *Journal of Service Research*, 3(2), 240-253.