

CASO DE ENSINO

É UMA PANDEMIA! E AGORA? A ATUAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE SPRINGFIELD PERANTE A COVID-19¹

Lucila Batista Oliveira

lucilabatista88@gmail.com

Psicóloga da Universidade Federal de Rondônia - UNIR e mestrandia do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional - PPGGO da Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Uberlândia - MG - BR.

Juliana Pereira de Assis

julianapereiradeassis@gmail.com

Procuradora Municipal do município de Uberlândia-MG e mestrandia do Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional - PPGGO da Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Uberlândia - MG - BR.

Cíntia Rodrigues de Oliveira

cintia@ufu.br

Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas - EAESP - linha de pesquisa Estudos Organizacionais, Bolsista Produtividade CNPq Nível II. Visiting Fellow na Faculty of Business and Law da Open University, Milton Keynes, UK. Professora Associada dos cursos de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia e Líder do Grupo de Estudos em Culturas, Organizações e Sociedade. Uberlândia - MG - BR.

Rodrigo Miranda

rodmiranda02@gmail.com

Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas. Professor Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia - MG - BR.

IT'S A PANDEMIC! AND NOW? THE SPRINGFIELD STATE GOVERNMENT'S RESPONSE TO COVID-19

RESUMO

Este caso para ensino descreve a forma como uma situação inesperada afeta o processo decisório dentro das organizações públicas, o que, na situação deste caso, ocorreu em razão da pandemia da COVID-19, trazendo um cenário composto de fatores que influenciam a tomada de decisões e a avaliação dos gestores diante de interesses conflitantes em torno de uma crise sanitária. No caso em questão, o contexto da pandemia colocou o gestor público diante de decisões complexas: de um lado, estavam os interesses econômicos defendidos pelo Governo Federal e pela classe de empresários; de outro, estavam os grupos (cientistas, sociedade, movimentos sociais) que defendiam o isolamento social e as restrições como medidas efetivas contra a disseminação da COVID-19. O objetivo educacional é fomentar uma discussão e desenvolver a capacidade analítica dos estudantes sobre as decisões na gestão pública, focalizando a abordagem da racionalidade limitada e a dimensão moral no processo decisório.

Palavras-chave: COVID-19; tomada de decisão; gestor público.

ABSTRACT

This teaching case describes how an unexpected situation affects the decision-making process within public organizations, which in this case situation, occurred due to the COVID-19 pandemic, bringing a scenario composed of factors that influence the decision-making and the evaluation of managers when facing conflicting interests around a health crisis. In the case in question, the pandemic context placed the public manager before complex decisions: on one side were the economic interests defended by the Federal Government and the business class; on the other side

1 A submissão deste Caso de Ensino se deu através de indicação para fast-track no Encontro de Gestão e Negócios – EGEN 2021 e pode ser encontrado nos Anais Encontro de Gestão e Negócios - EGEN, 2021. v. 4.

were the groups (scientists, society, social movements) that defended social isolation and restrictions as effective measures against the spread of COVID-19. The educational objective is to encourage a discussion and develop students' analytical capacity on decisions in public management, focusing on the bounded rationality approach and the moral dimension in the decision-making process.

Keywords: COVID-19; decision making; public manager.

1 INTRODUÇÃO

O ano era 2020 [...] Cecília, Diretora de Políticas Públicas de Saúde do estado de Springfield, estava em sua primeira gestação e vinha acompanhando pelos jornais e mídias sociais o surgimento de um novo coronavírus na cidade de Wuhan, na China, cuja dimensão da gravidade e forma de cuidado dos pacientes ainda eram bastante desconhecidos pela comunidade científica. Com medo de toda essa situação, ela acompanhava todas aquelas notícias e torcia para que aquela epidemia não atingisse o país, muito menos o seu estado.

Por intercorrências da gravidez, Gabriel, o bebê de Cecília, tão logo nasceu, foi levado para a UTI Neonatal. Em uma das visitas diárias que Cecília realizava a seu bebê, foi informada pela equipe médica que ele deveria continuar em tratamento domiciliar, pois a pandemia de COVID-19 atingiu Springfield, e aquele hospital receberia pacientes acometidos pela doença, evitando-se, assim, o risco de contaminação.

Cecília voltou a acompanhar os noticiários sobre a pandemia em seu estado, pois, além de precisar saber quais cuidados deveria ter para que seu bebê e ela pudessem ficar em segurança, e mesmo estando em gozo de licença maternidade, queria entender melhor que rumos tomaria toda a situação e quais seriam os próximos passos dados em relação à pandemia.

Diariamente, Cecília via orientações do Secretário de Saúde e decretos emitidos pelo

governador com medidas de enfrentamento da pandemia de COVID-19 no estado. Ela percebia que todas as decisões tomadas pelo Governo do Estado eram elogiadas por alguns grupos e criticadas por outros. E isso a fez pensar: “Como estão sendo tomadas as decisões em meio a pandemia, considerada a maior crise sanitária do mundo? Quais fatores estão influenciando as decisões governamentais? Qual seria a melhor decisão a ser tomada para enfrentar essa crise sanitária sem precedentes no estado?”

2 O NOVO CORONAVÍRUS E A PANDEMIA

No final do ano de 2019, os noticiários internacionais chamavam a atenção para a China: haviam sido identificados vários casos de uma misteriosa pneumonia que não respondia, de forma satisfatória, aos tratamentos convencionais. No início de janeiro do ano seguinte, a comunidade científica descobriu que aquele surto se tratava, na verdade, de um novo tipo de coronavírus, sendo anunciada, oficialmente, em 11 de janeiro de 2020, a primeira morte de um paciente infectado.

No dia 13 de janeiro de 2020, na Tailândia, uma mulher que voltava de uma viagem a Wuhan apresentou uma pneumonia leve e foi diagnosticada com a doença, sendo assim, posteriormente, descoberta a alta transmissibilidade do vírus, pelo que, em 29 de janeiro, o Brasil já monitorava nove casos suspeitos. O problema se tornou tão preocupante, que, em 30 de janeiro, a Organização Mundial de Saúde decretou a situação como Emergência de Saúde Pública de Alcance Internacional.

A situação se tornava cada vez mais grave, o vírus se alastrava cada vez mais e o que mais temíamos aconteceu: estávamos diante de uma pandemia! Em março de 2020, morre a primeira cidadã no país em decorrência da infecção, e o número de casos confirmados no mundo já passava da marca de 121 mil, em 120 diferentes nações. As mortes em decorrência da doença já passavam de 4.300 [...] e não parou

por aí! Sem um tratamento eficaz, com a rápida disseminação, a esperança se voltou para a comunidade científica: será que a nossa saída seria o desenvolvimento urgente de uma vacina?

Enquanto se iniciava a “corrida da vacina”, em que cada país realizava pesquisas e testes diferentes para aprovação de um imunizante eficaz, diferentes medidas, na tentativa de frear o avanço da pandemia, foram tomadas no mundo inteiro, cada um adotando aquilo que entendia como pertinente, a exemplo do distanciamento social, recomendação e obrigatoriedade no uso de máscara de proteção facial, liberação apenas do funcionamento de atividades essenciais e fechamento de outras atividades comerciais consideradas não essenciais, restrição de voos originários de determinados países, bem como proibição e cancelamento de grandes eventos.

Em 13 de julho de 2020, a esperança voltou a surgir no horizonte: a Rússia anunciou que havia concluído seus testes do que seria a primeira vacina contra a COVID-19, a Sputnik V, que já teria iniciada sua produção no mês seguinte. Infelizmente, a produção não conseguiria atender ao mundo todo, além do fato de que cada país possui protocolos internos para aprovação de imunizantes. No mesmo sentido, várias outras vacinas, com diferentes níveis de eficácia, vieram na sequência: Astrazeneca, Pfizer, Janssen, Covaxin, Coronavac.

E o resultado de tudo isso?

O resultado de tudo isso é que as mortes, que eram apenas números, se tornaram rostos, famílias, sonhos, amigos seus, nossos, de Cecília [...]. A imunização avançou nos países que venceram a referida corrida, quem correu mais rápido abocanhando uma maior fatia desse bolo e, em 2 de junho do ano de 2021, chegamos ao seguinte saldo: quase 4 milhões de mortes no mundo em razão da COVID-19, sendo mais de 500 mil no Brasil, aproximadamente, apenas 12% da população brasileira totalmente imunizada, vacinação avançando em ritmo lento e uma pandemia sem data certa para acabar.²

2 Os dados foram obtidos no site Our World in Data (2020).

Em Springfield, assim como o resto do mundo, a situação ainda era alarmante, com apenas 7,23% da população com seu esquema vacinal completo e 12,68% apenas com a primeira dose. O número de mortos registrados em Springfield chegava a 5.792, tendo seu maior índice de óbito diário em 8/3/2021, com 66 mortes naquele dia³.

3 O ESTADO DE SPRINGFIELD, UMA REALIDADE SINGULAR

Cecília, apesar de não ter nascido no estado de Springfield, considera-se uma cidadã local, pois, além de ser servidora pública da Secretaria de Governo, conhece a história e a geografia daquele que considera seu estado. Ela sabe que o Estado foi criado em 1981 e tem uma extensão territorial de 237.765,347 Km², composto por 52 municípios, com uma população estimada, em 2020, de 1.796.460 habitantes, sendo o 5º estado menos populoso do país e o 8º menos povoado. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado, em 2010, era de 0,690. O rendimento mensal domiciliar per capita, em 2020, é de R\$1.169,00. Em 2017, o Estado teve uma receita de R\$9.122.310.720,00, sendo a menor receita do país.

O Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, em 2018, foi de R\$45 bilhões, sendo composto em 31% da administração pública, 29% de serviços, 15% comércio, 15% de agropecuária, 6% indústria de transformação, 4% construção⁴. Na agropecuária, Springfield se destaca na produção de café, leite, soja e bovino, sendo a carne e a soja os principais produtos de exportação. O setor de serviços e comércio é responsável por abranger a maior parte dos trabalhos formais.

O crescimento populacional de Springfield se deu, principalmente, por ondas migratórias ocorridas durante toda sua história,

3 Os dados foram obtidos no MonitoraCovid-19 (FIOCRUZ, 2020).

4 Os dados foram confirmados no Portal Bradesco (BRADESCO, 2021).

o que tornou a população uma das mais diversificadas do país. No censo de 2010, foi constatado que havia 668.309 imigrantes. Desta forma, considerando a extensão territorial, a distribuição da população neste território, o IDH do Estado, a forma como o Governador faz a gestão do Estado em razão de suas peculiaridades, o comportamento em relação à pandemia da COVID-19 poderia ser diferente em relação a outras regiões do país, de modo que as medidas tomadas poderiam ser bem-sucedidas, em relação ao enfrentamento do vírus, ou se revelarem um grande desastre.

4 MEDIDAS ADOTADAS PARA CONTENÇÃO DA DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS

Dia 16 de março de 2020, o Secretário de Saúde do estado de Springfield anunciou o Decreto, declarando estado de emergência por 180 dias, devido à propagação da COVID-19 pelo país. Ainda não havia casos confirmados no estado, mas havia 24 casos suspeitos, 13 na capital, onde Cecília mora, e 11 em três cidades próximas. Apesar de não haver casos confirmados, o secretário explicou que, tendo em vista o estágio de transmissão comunitária em outros estados, entendeu ser prudente a adoção de medidas preventivas de contágio para evitar a propagação do vírus, caso este chegue ao estado.

Cecília observava que muitas das decisões tomadas pelo governo de Springfield eram semelhantes às decisões de outros estados e países. No entanto, sentia que o governador não queria se opor às diretrizes do Governo Federal, que eram mais flexíveis. Foi quando viu um comunicado oficial de que as decisões tomadas, até o momento, para prevenção de casos de COVID-19 em Springfield estavam em conformidade com as orientações do Ministro da Economia, para que os “idosos devam ficar recolhidos, e os mais jovens continuem circulando”. As justificativas do ministro foram: “Os mais jovens podem circular, têm mais saúde, mais defesa imunológica”, e

“se ficar todo mundo em casa, o produto (a economia) colapsa; se ficar todo mundo na rua, a velocidade de contágio é muito rápida e você atinge nosso sistema de saúde. Tem que ter um meio-termo”.

Quanto às visitas e aos ingressos aos hospitais e estabelecimentos penais estaduais, o governador deixou a regulamentação a cargo dos respectivos secretários. O Secretário de Justiça afirmou que suas decisões para evitar o contágio e a disseminação do novo coronavírus são baseadas nas orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O Secretário de Saúde optou, em consenso com a Direção Geral das unidades de saúde, seguir as orientações das Comissões de Controle de Infecção Hospitalar dos Hospitais Estaduais.

Até aqui, todas as decisões tomadas foram anteriores à confirmação de casos de COVID-19. Então, em 20 de março de 2020, após a confirmação do primeiro caso no estado, ocorrido na cidade próxima à capital, o governador assinou novo decreto determinando situação de calamidade pública em Springfield.

Além das decisões do decreto anterior, o governador autorizou a polícia a dispersar aglomerações de pessoas, sendo permitido o uso proporcional de força, se necessário. Ao mesmo tempo em que o Programa Estadual de Defesa do Consumidor (PROCON), bem como a Agência Estadual de Vigilância em Saúde de Springfield (AGEVISA) e a Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Springfield (AGES) atuariam com a fiscalização de estabelecimentos, atividades de orientação e fiscalização de transporte de passageiros.

Neste decreto, também foram delimitadas as atividades essenciais que poderiam continuar em funcionamento, como açougues, panificadoras, supermercados, caixas eletrônicos, clínicas de atendimento na área da saúde, farmácias, consultórios veterinários, postos de combustíveis, atacadistas, distribuidoras, indústrias, oficinas mecânicas, autopeças e serviços de manutenção.

O Decreto nº 24.887, de 20 de março de 2020, criou o Gabinete de Integração de Acompanhamento e Enfrentamento ao Novo Coronavírus, tendo como membros chefes de poderes e demais autoridades pertinentes para análise de estratégia, visando à erradicação da pandemia. No entanto, não se discrimina quem são essas autoridades.

No dia 25 de março de 2020, cinco dias após o aumento da rigidez das medidas dispostas no referido Decreto, Cecília assistiu a um pronunciamento do governador em rede televisiva no qual ele afirmava que estava ampliando a lista de serviços essenciais, pois ele se preocupava em não afetar as atividades econômicas e a cadeia produtiva: “Segmentos do setor produtivo não podem parar. Para isso, incluímos alguns itens em um novo decreto que apenas acrescenta novas medidas que estão sendo adotadas” (trecho da fala do governador de Springfield em rede televisiva).

Cecília ficou pensativa em relação àquela decisão do governador, pois coincidia com pronunciamento do presidente do Brasil, realizada no dia anterior, em que ele pedia a “volta à normalidade”, o fim do “confinamento em massa”, argumentando que os meios de comunicação espalharam “pavor”. E ela sabia que uma fala do presidente tinha relevância para o governador, tendo em vista que ele é um apoiador e amigo do, então, dirigente do país.

Em de abril de 2020, Cecília tomou conhecimento de duas decisões importantes tomadas pelo governador: a compra de hidroxicloroquina e a publicação de novo decreto, reforçando o estado de calamidade pública. O governo de Springfield adquiriu 7,5 mil unidades do medicamento de hidroxicloroquina que seria usado para auxiliar no tratamento de pacientes graves, internados com Covid-19. O Secretário de Saúde informou que “a pedido do governador, nos antecipamos e compramos esses medicamentos. O uso seguirá o protocolo do Ministério da Saúde em parceria com o Hospital Albert Einstein” e acrescentou que “embora não haja cura comprovada para o Covid-19, estudos recentes apontam resultados significativos no uso

do medicamento para combater o coronavírus”.

Cecília ouviu o comunicado do governador sobre o novo decreto em uma transmissão ao vivo em uma rede social. Nessa transmissão, o governador falou que Springfield era reconhecida pelo Ministério da Saúde como exemplo em medidas adotadas para prevenção da COVID-19, e que o número de casos ativos no estado era baixo, comparado a outros locais. O governador considerou que, ao seguir orientações da Organização Panamericana de Saúde (OPAS), “Fizemos uma leitura da situação e compreendemos os problemas e os cenários e assim nos preparamos de forma proativa a eles. Ao invés de jogar nossas energias para a irresponsabilidade ou para o medo, direcionamos para a solução, para coragem e a responsabilidade”.

No entanto, em maio do mesmo ano, Cecília continuava acompanhando as notícias sobre a pandemia e viu o número de casos confirmados de pessoas contaminadas aumentar cada vez mais, principalmente na capital de Springfield, onde morava. Falavam até em colapso da saúde do estado.

Foi quando ela viu o pronunciamento do governador sobre o novo plano de ação para conter avanço do COVID-19 em Springfield, chamado “Todos por Springfield”. Foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Técnico Científico do Governo do Estado, com a colaboração da Fundação Universidade Federal de Springfield (UNIS) e Instituto Federal do Sudeste (IFS). O plano de ação divide os municípios em quatro fases, sendo elas: distanciamento social ampliado, distanciamento social seletivo, abertura comercial seletiva e prevenção contínua. Os parâmetros para determinar o nível de medidas restritivas em cada município são a taxa de ocupação de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e o avanço na confirmação de casos de COVID-19.

Cecília ansiava para que seu município chegasse à quarta fase; sentir que a normalidade novamente se aproximava. Mas as notícias não eram nada animadoras. A capital e o município vizinho estavam com os casos de COVID-19

umentando exponencialmente. E, mais uma vez, chegava a seu conhecimento um novo decreto, agora exclusivo a esses dois municípios. O governador, após reunião com representantes dos municípios afetados, da classe empresarial e setor produtivo, suspendeu a realização de todas as obras públicas e privadas, os serviços de transporte público coletivo, com origem ou destino às duas cidades, e de cultos e missas. O Estado, também, restringiu o trânsito por meio de rodovias e hidrovias, permitindo apenas veículos essenciais como ambulância e viaturas policiais, ou residentes retornando para casa.

Ufa! Cecília viu, nos noticiários, o governador afirmando que as medidas estavam surtindo efeito. E, por isso, seria realizada a nova classificação das fases de cada município, e, assim, a capital iria para a fase 2. Mas, espera um pouco... parece que, para que a capital chegasse à fase 2, foram alterados os parâmetros para determinar as medidas restritivas. Por exemplo, se antes todos os municípios com mais de 50% dos leitos de UTI tinham que adotar as medidas de distanciamento social ampliado (fase um), agora, somente quando chegar a 80%, se tomariam essas medidas. Pesquisando mais, Cecília viu que essa decisão ocorreu depois de o governador ouvir lideranças do setor empresarial. Cecília ficou preocupada com essa decisão.

Cecilia percebeu que, depois de inúmeras tentativas de evoluir os municípios para as fases 2 e 3, sem sucesso, tendo que retornar à fase anterior, o governador tomava decisões tentando conciliar os interesses dos empresários (economia), garantir o direito à saúde e sua relação com o presidente e demais representantes do Governo Federal. Ela observava que tentar atender a essa tríade tornou-se um dilema para o governador, pois, em alguns momentos, os interesses eram conflitantes.

E agora, passados mais de ano do primeiro caso, quando Springfield conta com 249.547 casos confirmados, 7.495 casos ativos, 6.173 óbitos por COVID-19, com 53,32% dos leitos ocupados (clínicos e UTI)⁵, Cecília se

pergunta: quais fatores devem ser levados em consideração ao se tomar uma decisão dentro de organização pública, em meio a uma crise sanitária sem precedentes?

5 NOTAS DE ENSINO

Este caso de ensino retrata uma situação real de um dos estados brasileiros; porém, utiliza-se do nome fictício do estado, denominado aqui de Springfield. Os dados foram coletados de fontes primárias como site da Secretaria de Saúde do Estado, do site oficial da Organização Mundial de Saúde, do Diário Oficial do Estado, de sites de notícias locais e regionais, mídia virtual, censos realizados e publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e estudos realizados pela universidade do Estado.

Ao analisar as decisões do gestor, os caminhos que ele poderia seguir diante das informações que possuía à época, as justificativas dadas por ele para cada ação, ou mesmo a ausência destas, os motivos que levaram à alteração de uma medida estimula os estudantes a refletirem sobre a influência das questões externas referentes à racionalidade limitada, a dimensão moral do processo decisório quando há questões políticas envolvidas que possam esbarrar em interesses conflitantes.

5.1 OBJETIVOS DIDÁTICOS

- a) reconhecer a importância das políticas públicas para enfrentar cenários de crise na gestão pública;
- b) compreender a complexidade das tomadas de decisões em cenários de crise;
- c) compreender as atribuições dos Estados e os tipos de intervenções na sociedade, no campo econômico e na provisão de serviços públicos;
- d) identificar dilemas morais que desafiam a gestão pública na tomada de decisão.

5 Boletim epidemiológico da Agência Estadual de Vigilância em Saúde do Estado (AGEVISA, 2021).

5.2 PÚBLICO-ALVO

O presente caso de ensino poderá ser trabalhado em disciplinas que envolvam teorias sobre as organizações públicas, em discussões a respeito da racionalidade no processo decisório, e a dimensão moral das decisões relacionadas aos dilemas de um gestor público em razão das escolhas realizadas. Tais discussões estimulam a capacidade reflexiva e argumentativa dos estudantes em casos em que ocorram dilemas reais, que exijam tomadas de decisão relacionadas à gestão pública.

O público-alvo ao qual se destina este trabalho são estudantes de graduação e pós-graduação, nos cursos de Administração, Administração Pública, e outros relacionados à Gestão, nas disciplinas de Teoria das Organizações, Gestão Pública, Políticas Públicas e outras relacionadas a temas como teoria da decisão, racionalidade limitada e gestão de crises.

5.3 QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

a) o gestor agiu em suas decisões de forma puramente racional, intuitiva ou houve uma limitação da racionalidade na tomada das decisões?;

b) há uma dimensão moral X uma dimensão racional na tomada de decisão? Há dilemas éticos e morais enfrentados pelo gestor diante da necessidade de controle da pandemia?;

c) quais fatores influenciaram as decisões a serem tomadas dentro da organização pública? Como os gestores do caso avaliaram e escolheram os fins para os quais suas decisões foram tomadas?.

5.4 ANÁLISE DO CASO COM SUPORTE DA LITERATURA

A análise do caso deverá conduzir a uma discussão sobre quais fatores devem ser levados em consideração ao se tomar uma decisão no âmbito da gestão pública, em meio

a uma crise, abordando-se como tema principal a racionalidade e a dimensão moral no processo decisório no âmbito administrativo em face de interesses conflitantes. Para que seja procedida a tal análise, o professor poderá utilizar-se da literatura referente à teoria da decisão e à dimensão moral das decisões administrativas (PROCÓPIO, 2017).

O professor pode recorrer ao texto de Procópio (2017, p. 784) que discute “elementos conceituais para a edificação de uma teoria moral da racionalidade capaz de suprir as principais lacunas da teoria da racionalidade limitada de Simon.” O autor argumenta que fatos materiais e fatos morais constituem dimensões que se sobrepõem para os gestores, o que pode ser ilustrado no caso quando o governador toma decisões com base nos interesses de grupos específicos.

Em relação aos modelos de escolha tradicionais, neoclássicos e utilitaristas da tomada de decisão, entendia-se o processo decisório como algo linear e sequencial, em que havia a identificação do problema, a coleta e seleção de informações acerca de alternativas e soluções potenciais, as quais eram comparadas com critérios predeterminados para verificação do grau de ajustamento, ordenando-se as soluções conforme um grau de preferência, selecionando-se uma opção ótima (MILLER; HICKSON; WILSON, 2004, p. 285).

Entretanto, conforme os citados autores, em 1945, Simon foi um dos primeiros a reconhecer as limitações desta abordagem, fornecendo uma crítica ao modelo do “ator racional”, argumentando que poderia haver uma restrição em razão da complexidade das organizações modernas, as capacidades cognitivas limitadas, a falta de clareza da situação que poderia gerar várias interpretações, a falta de disponibilidade das informações, o tempo disponível, de modo que, não necessariamente, os tomadores de decisão operariam em condições perfeitas de racionalidade, já que os critérios poderiam ser incertos ou poderiam não estar de acordo com as próprias alternativas (MILLER, HICKSON; WILSON, 2004).

Diante disso, em contraposição à ideia da racionalidade plena, da visão de sequencialidade perfeita da decisão, Simon desenvolveu o conceito de racionalidade limitada no qual, de acordo com Miller, Hickson e Wilson (2004, p. 297), “[...] os indivíduos esforçam-se por decidir racionalmente, mas são impedidos pela falta de um conhecimento perfeito, em razão dos limites da própria cognição humana. Todavia, permanece a intenção da coerência.”

Serva *et al.* (2015) fazem um levantamento dos estudos empíricos realizados no Brasil sobre a racionalidade substantiva nas organizações, inspirados em Guerreiro Ramos, que propôs a abordagem denominada “teoria substantiva da vida humana associada”. Nesse sentido, Guerreiro Ramos defende que a racionalidade substantiva é um atributo natural do ser humano.

De acordo com o caso em análise, partindo do ponto que a ocorrência da pandemia trazia uma situação inesperada, já que se tratava de um vírus desconhecido e ainda sem tratamento eficaz, o gestor agiu de forma racional, intuitiva ou houve uma limitação da racionalidade na tomada das decisões?

Podemos considerar que as primeiras decisões proferidas pelo Governador do Estado de Springfield ocorreram neste ambiente de incerteza, em que não havia informações precisas e um conhecimento perfeito a respeito do problema, não sendo parte das decisões e ações rotineiras as quais estava acostumado a agir e encaixavam-se nas chamadas decisões programadas; apesar disso, devemos ainda considerar se tratar de um agente político, de modo que o que pode parecer para alguns como medidas ineficazes, incorretas ou, pelo contrário, ações precisas e assertivas, poderiam ser guiadas por outros interesses que não estariam evidentes nas determinações proferidas.

Neste mesmo sentido, considerando, então, que as medidas poderiam encaixar-se no que Simon chamou de decisões “não programadas”, para Miller, Hickson e Wilson (2004, p. 285)

[...] elas representam um desafio para os administradores, em razão de um caminho composto por uma sequência

de passos bem definidos para tomada de decisão [...] Como é pouco provável que exista um modelo para determinar o processo pelo qual as decisões são tomadas, elas poderão não ser completamente racionais. O tema da decisão poderá ser complexo [...] soluções potenciais podem ser de difícil reconhecimento e sua implementação pode criar novos problemas.

Apesar disso, há autores que criticam a racionalidade limitada de Simon por estar restrita à ideia de eficiência, entendendo que, embora a teoria tenha apresentado avanços em relação à racionalidade plena e, até hoje, seja fundamental na compreensão do processo decisório, “a teoria da racionalidade limitada não rompe, substancialmente, com a teoria da racionalidade plena, uma vez que ainda está longe de abordar os aspectos efetivamente relevantes da decisão gerencial, a saber, seus aspectos morais.” (PROCÓPIO, 2017, p. 783).

Assim sendo, haveria uma dimensão moral X uma dimensão racional na tomada de decisão?

Conforme apontado anteriormente, a teoria da racionalidade limitada ocultaria a dimensão ética das escolhas humanas, já que para Simon não haveria uma forma de demonstrar, racionalmente, a correção das proposições éticas; no entanto, “a decisão administrativa, assim como qualquer outra ação deliberativa realizada pelo homem, está baseada na capacidade subjetiva de julgar, comparar e escolher uma entre vários cursos de ação disponíveis, além de efetivamente agir na direção escolhida”. Não há como negar que, sob o ponto de vista informacional e computacional, essa capacidade é realmente limitada “[...] todavia, essa capacidade de julgamento não se restringe, ao contrário do que sustenta a teoria da racionalidade limitada de Simon, apenas aos elementos factuais e quantitativos implicados nas opções de ação.” (PROCÓPIO, 2017, p. 791).

Por esse motivo, não seria possível, tratando-se de decisões tomadas por um gestor público, que perpassa julgamentos pessoais, desconsiderar a questão da moralidade “[...] uma vez que as escolhas morais estão por toda parte,

compreender o comportamento administrativo requer que se compreenda como age e decide moralmente o gestor. Moralidade e racionalidade não podem permanecer, então, isoladas” (PROCÓPIO, 2017, p. 792), uma vez que a ética deve ser entendida “[...] como qualquer reflexão, científica ou não, realizada por alguém a fim de descobrir o caráter moral de algo, ou seja, se algo é “bom” ou “ruim”, “correto” ou “incorreto”, “justo” ou “injusto” (DEWEY, 1964).

Abordando-se, então, a questão da moralidade e ética na administração, em relação às decisões tomadas pelo Governador, ao proceder com as avaliações do que seria correto ou incorreto, justo ou injusto, admirável ou reprovável, identifica-se a presença de dilemas éticos e morais, reais e aparentes, que foram por ele enfrentados e que poderão ser colocados em debate para análise dos alunos com o objetivo de estimular o raciocínio crítico quanto às dicotomias das medidas que entendia mais adequadas.

Diante disso, é possível que o gestor público se veja diante de um dilema moral no controle da pandemia?

Primeiramente, quanto ao que seriam os dilemas morais, em geral,

[...] são aquelas situações nas quais se está diante de uma escolha entre, pelo menos, duas alternativas de ação e, à primeira vista, não se sabe ou não se

tem argumentos que nos permitam decidir por uma ou por outra. [...] poderia ser definido como um conflito do agente moral entre duas obrigações ou valores morais igualmente importantes a serem realizados e defendidos respectivamente por um agente, sendo impossível para ele realizar as duas obrigações ou defender os dois valores incompatíveis ao mesmo tempo (DI NAPOLI, 2014, p. 200-201).

O texto de Santos (2020) é rico em contribuições a esse respeito, trazendo definições de dilema moral, bem como situações identificadas como dilemas morais na gestão pública brasileira no cenário da pandemia da COVID-19. A autora concluiu, em sua pesquisa, que, como a crise sanitária impacta a economia, para evitar uma crise econômica, “líderes estão sugerindo, segundo uma perspectiva moralmente utilitária, que algumas pessoas devem morrer para que muitas outras possam viver, evitando, assim, uma crise econômica.” (SANTOS, 2020, p. 919). No entanto, a autora considera que se trata de um “falso dilema” para a gestão pública, considerando os direitos dos cidadãos à vida e a obrigação do Estado em assegurar saúde e segurança para os cidadãos.

Podem-se exemplificar os principais dilemas enfrentados (quadro 1), a seguir, os quais poderiam ser confrontados com o direito à saúde pública e individual:

Quadro 1 - Dilemas enfrentados pelos gestores públicos

Argumentos de grupos a favor das restrições	Argumentos dos grupos contra as restrições
Isolamento social, restrição de circulação, proibição de voos e entrada de veículos	Direito de ir e vir (o governador poderia interferir deliberadamente neste direito?)
Suspensão das aulas presenciais no ensino público e privado	Direito à educação (nem toda escola e aluno estavam preparados para o ensino remoto)
Restrição do funcionamento de determinadas atividades comerciais	Direito ao trabalho e liberdade econômica (como as pessoas sobreviverão sem trabalhar ou com restrição em suas atividades?)
Trabalho remoto para grupos prioritários	Continuidade do serviço público (nem todo trabalho pode ser realizado de forma remota)
Restrição e proibição de reuniões (cultos e missas, permanência em áreas de lazer e convivência, incluindo-se condomínios e residenciais)	Direito à liberdade de reunião e vida privada (o governador poderia deliberar sobre como as pessoas agirão dentro de suas casas?)

Fonte: elaborado pelas autoras.

Diante dos dilemas enfrentados, quais fatores influenciaram as decisões a serem tomadas dentro da organização pública? Como os gestores do caso avaliaram e escolheram os fins para os quais suas decisões foram tomadas?

Waldo (2000) elaborou um diagrama com vários itens que podem ser levados em consideração sob a ótica das obrigações éticas de um administrador público, e que podem guiar as decisões que este venha a tomar, destacando-se os próprios interesses, o interesse público, as normas organizacionais, a democracia, as leis, a nação ou país, a Constituição, entre outros, já que as pessoas e seus valores são diferentes, e isso terá um peso no processo decisório.

Dessa forma, partindo-se da racionalidade limitada, considerando-se a crítica que leva ao entendimento da existência de uma dimensão moral das decisões, as discussões éticas e os fatores que influenciaram no enfrentamento dos dilemas e das soluções escolhidas pelo gestor, o professor poderá conduzir a discussão do caso para ensino, de modo a contribuir para a compreensão dos desdobramentos da teoria da decisão e para o desenvolvimento do aluno por meio de um raciocínio analítico e crítico, principalmente, em situações em que há a necessidade de sopesar princípios e direitos que, por vezes, se tornam inconciliáveis no caso concreto.

REFERÊNCIAS

BRADESCO. Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos – DEPEC. **Monitor Regional – Springfield**. Junho, 2021. 21 slides. Disponível em: https://www.bradescard.com.br/BradescoEconomiaEmDia/static_files/pdf/pt/mapa/Informa%C3%A7%C3%B5es%20Regionais%20Rond%C3%B4nia.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

DEWEY, J. **Teoria da vida moral**. São Paulo: Ibrasa, 1964.

DI NAPOLI, R. B. Dilemas Morais. In: TORRES, J. C. B. (org.). **Manual de ética: questões de ética teórica e aplicada**. Petrópolis: Vozes; Caxias do Sul: Educs; Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

FIOCRUZ. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT). **MonitoraCovid-19**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>. Acesso em: 25 nov. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema agregador de informações do IBGE sobre os municípios e estados do Brasil**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama>. Acesso em: 22 jun. 2021.

MILLER, S. J.; HICKSON, D. J.; WILSON, D. C. A tomada de decisão nas organizações. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2004. v. 3. p. 282-310.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Doença de Coronavírus (COVID-19) Pandemia**. Disponível em: <https://www.who.int/pt>. Acesso em: 2 jul. 2021

OUR WORLD IN DATA. **Coronavirus (COVID-19) Vaccinations**. 2020. Disponível em: https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL. Acesso em: 2 jul. 2021

PROCÓPIO, M. L. A Dimensão Moral das Decisões Administrativas e os Limites da Racionalidade Limitada. **Cadernos EBAPE.Br**, v. 15, n. 4, p. 783-807, 2017.

SANTOS, L. S. Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 909-922, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200219>. Acesso em: 1 jul. 2021.

SANTOS, L. S.; LEBIODA, L.; SERAFIM, M. C. Como deliberar quando tudo é caos? Dilemas morais e decisões éticas na gestão pública de um desastre. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 15, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2021.169229>. Acesso em: 1 jul. 2021.

SERVA, M. *et al.* A análise da racionalidade nas organizações - um balanço do desenvolvimento de um campo de estudos no Brasil. **Cadernos Ebape.Br**, v. 13, n. 3, p. 414-437, set. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395116344>. Acesso em: 4 jul. 2021.

WALDO, D. Public Administration and Ethics: a Prologue to a Preface. *In*: STILLMAN, R. J. (ed.). **Public Administration: concepts and cases**. 7th ed. Boston: Houghton Mifflin, 2000. p. 472-482.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGÊNCIA ESTADUAL DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE DO ESTADO DE SPRINGFIELD (AGEVISA). **Boletim Epidemiológico**. 2021. Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/covid-19/noticias/relatorios-de-acoes-sci/>. Acesso em: 1 jul. 2021.

SPRINGFIELD. Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Springfield – SESAU. **Notícias Secretaria de Estado de Saúde - SESAU**. Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/sesau/noticias/>. Acesso em: 2 jul. 2021