

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MARÍLIA BRUXEL

**FLEXIBILIDADE GERENCIAL IMPORTA?**

Análise da capacidade de atendimento hospitalar e adoção de medidas de prevenção  
municipais durante a Covid-19

Porto Alegre

2023

Marília Bruxel

**FLEXIBILIDADE GERENCIAL IMPORTA?**

Análise da capacidade de atendimento hospitalar e adoção de medidas de prevenção municipais durante a Covid-19

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharela em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: André Marengo

Porto Alegre

2023

### CIP - Catalogação na Publicação

Bruxel, Marília  
FLEXIBILIDADE GERENCIAL IMPORTA? Análise da  
capacidade de atendimento hospitalar e adoção de  
medidas de prevenção municipais durante a Covid-19 /  
Marília Bruxel. -- 2023.  
61 f.  
Orientador: André Marengo.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Gerencialismo. 2. municípios. 3. Administração  
Pública. 4. COVID-19. I. Marengo, André, orient. II.  
Titulo.

Marília Bruxel

### **FLEXIBILIDADE GERENCIAL IMPORTA?**

Análise da capacidade de atendimento hospitalar e adoção de medidas de prevenção municipais durante a Covid-19

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharela em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

APROVADO EM: Porto Alegre, 06 de abril de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

André Marengo - Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFRGS

---

Luciana Pazini Papi - Departamento de Ciências Administrativas e Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da UFRGS

---

Luciana Leite Lima – Departamento de Sociologia e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da UFRGS

Dedico este trabalho a minha irmã, Mirela, por  
me lembrar que nenhum sonho é grande  
demais.

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho, e de tudo o mais que ele representa, só foi possível pois sempre estive rodeada de pessoas que me deram propósitos e me fizeram acreditar que sou capaz. Primeiramente, devo os mais sinceros agradecimentos aos meus pais, Gilberto e Denise, que confiaram em mim e me apoiaram em todas escolhas e renúncias até aqui. Sem eles nada disso seria possível. Agradeço de forma especial à minha irmã, Mirela, que desde sempre, mesmo muito nova, e muitas vezes de longe, foi meu alicerce e me lembrou que todo esforço vale a pena. A toda minha família, avós, tios, primos e primas, que estiveram presente em cada nova etapa e sempre me fizeram sentir especial.

Também agradeço aos meus amigos de longa data que cresceram comigo, compartilharam seus sonhos e também acreditaram nos meus: Glória, Bruna, Maria Eduarda, Tiago, Bernardo, Júlio e Arthur. Aos amigos mais recentes, em especial a Eugênia, agradeço por todos os momentos de auxílio, conselhos e escuta que sempre me proporcionaram. Todos vocês me fizeram vivenciar experiências incríveis que eu nunca vou esquecer. Aos meus colegas de trabalho da Secretaria de Educação, com os quais construí laços de amizade e companheirismo em meio a todo esforço e dedicação que desempenhamos juntos, e que me fizeram admirar e ter orgulho do meu trabalho.

Sou grata pela oportunidade de trabalhar, e seguir trabalhando, com o professor André Marengo, ao qual reservo grande admiração. Agradeço, além de todo conhecimento e experiência proporcionados, por me mostrar a importância e a capacidade transformadora da pesquisa, de modo que hoje sou uma pessoa que defende e luta pela ciência. Ainda, acima de tudo, sou grata pela compreensão e confiança depositadas em mim, pois foram essenciais a cada novo desafio.

Por fim, agradeço a todos os alunos, professores e servidores da UFRGS que encontrei até aqui e que, de alguma forma, me auxiliaram e permitiram enxergar mais da realidade do mundo e, com isso, me fizeram uma pessoa melhor.

## RESUMO

No Brasil, as reformas na administração pública não significaram a transição completa de um modelo administrativo para outro. Atualmente, a gestão pública compõe-se da mescla de princípios institucionalizados resilientes às reformas e das mudanças experimentadas. O presente trabalho, concentra-se na análise específica de orientações associadas ao NPM, integrado ao contexto brasileiro por meio de ideais gerencialistas. O objetivo principal desta pesquisa centra-se na identificação de influências de elementos vinculados às gestões gerenciais em administrações municipais brasileiras. Para avaliar o impacto de reformas gerenciais foram consideradas as medidas de prevenção adotadas, bem como os impactos decorrentes da COVID-19 nos governos locais. Para concretização do objetivo, consideraram-se *proxies* do modelo gerencialista (1) dados referentes à presença de administrações indiretas – no âmbito da saúde –, bem como sua natureza jurídica, (2) a proporção de servidores sem vínculo permanente (SVP), e (3) existência de Conselhos Municipais de Saúde. Por meio de estatística descritiva e regressão logística, mediu-se o impacto de gestões gerencialistas sobre indicadores de capacidade de atendimento hospitalar e adoção de medidas de prevenção durante a pandemia. Simultaneamente, cotejaram-se variáveis rivais e de controle. Dados secundários foram coletados da base MUNIC/IBGE, atualizada conforme bancos de 2018, 2020 e 2021. Concluiu-se, por fim, que gestões locais que contam com a terceirização de serviços de saúde, como também com a presença de servidores SVP, têm potencial de incremento da capacidade de atendimento hospitalar. Não obstante, esses resultados não se confirmam em todos os indicadores selecionados para medir a capacidade dos serviços. Ademais, expõe-se que não foi verificado impacto significativo de princípios gerencialistas sobre a implementação de medidas de prevenção à contaminação durante a pandemia. Como proposta de avanço à pesquisa, sugere-se desenvolvimento de novas inferências estatísticas, de modo a identificar indicadores que explicam as variações encontradas entre diferentes dados de capacidade hospitalar, assim como determinantes locais à adesão de medidas de prevenção.

**Palavras-chave:** Administração gerencial; COVID-19; governos municipais.

## **ABSTRACT**

In Brazil, reforms in public administration have not resulted in a complete transition from one administrative model to another. Currently, public management consists of a mix of institutionalized principles that are resilient to reform and changes that have been experienced. This work focuses specifically on the analysis of orientations associated with NPM, integrated into the Brazilian context through managerial ideals. The main aim of this research is to identify the influence of elements linked to managerial administrations in Brazilian municipalities. To assess the impact of managerial reforms, prevention measures adopted, as well as the impacts of COVID-19 on local governments, were taken into account. In order to achieve the objective, proxies of the managerial model (1) data related to the presence of indirect administrations - in the scope of health - as well as their legal nature, (2) the proportion of unlinked permanent employees (SVP), and (3) the existence of Municipal Health Councils were taken into consideration. Through descriptive statistics and logistic regression, the impact of managerial administrations on indicators of hospital capacity and adoption of prevention measures during the pandemic was measured. At the same time, rival and control variables were compared. Secondary data were collected from the MUNIC / IBGE base, updated according to 2018, 2020 and 2021 databases. It was concluded, finally, that local administrations with the outsourcing of health services, as well as the presence of SVP employees, have the potential to increase hospital capacity. Nevertheless, these results are not confirmed in all indicators selected to measure the capacity of the services. Furthermore, it is pointed out that no significant impact of managerial principles on the implementation of prevention measures against contamination during the pandemic has been observed. As a proposal for further research, it is suggested to develop new statistical inferences in order to identify indicators that explain the variations found between different data on hospital capacity, as well as local determinants for adherence to prevention measures.

**Keywords:** Management administration; COVID-19; municipal government.



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Variação Temporal nas Pesquisas Gerenciais .....	21
Figura 2 - Clusters Palavras-Chave Gerencialismo .....	22

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de Publicações sobre Gerencialismo.....	21
Gráfico 2- Percentual de Municípios com Administração Indireta por UF .....	37
Gráfico 3 - Proporção de municípios com Administração Indireta por Porte Populacional ....	37
Gráfico 4 - Proporção Administrações Indiretas e Proporção SVP.....	39
Gráfico 5 - Proporção Conselhos Deliberativos e Consultivos .....	42

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dimensões Analisadas e Variáveis Independentes .....	32
Tabela 2 - Adesão de Administração Indireta por Modalidade Por Região .....	36
Tabela 3- Proporção de Servidores SVP por Região do País .....	39
Tabela 4- Regressão Logística Variáveis de Impacto COVID-19 .....	40
Tabela 5 - Conselhos deliberativos e Variáveis de Impacto COVID-19.....	42
Tabela 6 - Regressão Logística com Variáveis Rivals e de Controle.....	43
Tabela 7 - Variáveis Dependentes de Medidas de Prevenção .....	44

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>O DESENVOLVIMENTO DO MODELO GERENCIAL NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS .....</b>	<b>15</b>
2.1	MODELOS DE ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL: ORIGEM E CONTEXTO.....	16
2.2	REFORMAS GERENCIAIS NO BRASIL.....	20
2.3	ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS E A AGENDA GERENCIAL.....	24
<b>3</b>	<b>ADMINISTRAÇÕES GERENCIAIS EXPLICAM A IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS? .....</b>	<b>26</b>
<b>4</b>	<b>HIPÓTESES .....</b>	<b>30</b>
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>32</b>
<b>6</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>35</b>
6.1	ESTATÍSTICA DESCRITIVA: DELIMITANDO A FLEXIBILIZAÇÃO DA GESTÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS .....	36
6.2	IMPACTOS DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL NA PANDEMIA DE COVID-19.....	40
<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>50</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Reformas na administração pública tem sido foco de estudos que procuram entender tanto as motivações para a sua consecução, quanto a sua influência nos resultados e nos impactos de políticas públicas. No Brasil, legislações, normas e comportamentos de servidores públicos foram definidos sob perspectivas de patronagem, racionalidade burocrática, agendas gerenciais e, de modo ainda em constituição, de “neoweberianismo” (BRESSER PEREIRA, 2001; EVANS e RAUCH, 1999; GATTO JÚNIOR, *et al.*, 2020; POLLITT e BOUCKAERT, 2011). Frente a esse cenário, esta pesquisa consiste em esforço para verificação da influência de aspectos gerencialistas presentes em administrações locais sobre os impactos e ações implementadas em decorrência do COVID-19.

O poder centralizado na Coroa Portuguesa e as relações pessoais do período colonial refletiram-se na administração pública brasileira. A patronagem permeou a impessoalidade administrativa e a prestação de favores por meio da utilização do setor público como moeda de troca para favorecimento pessoal (ABRUCIO, PEDROTTI e PÓ, 2010; CAVALCANTE; CARVALHO, 2015). Posteriormente, a partir da Revolução de 1930 e ascensão do presidente Getúlio Vargas ao poder, iniciaram-se os esforços à estruturação de uma burocracia impessoal e profissionalizada, preparada para avançar com os ideais desenvolvimentistas em uma sociedade na qual o capitalismo industrial predominava (BRESSER PEREIRA, 2001; CAVALCANTE e CARVALHO, 2015). Ainda que mantidos alguns aspectos da patronagem, a instituição e os objetivos do Estado passaram a ser prioridades, frente aos interesses e relações pessoais dos burocratas (ABRUCIO, PEDROTTI e PÓ, 2010). Baseando-se na constituição de uma burocracia Weberiana, Vargas institucionalizou a primeira reforma administrativa brasileira através da instauração de medidas de recrutamento meritocrático, atuação dos servidores sob normas *ex ante* – reduzindo seu espaço discricionário para ação – e carreiras estáveis (ABRUCIO, PEDROTTI e PÓ, 2010; MARENCO, 2017).

Ainda, a consecução de uma administração eficiente na implementação de políticas públicas também esteve associada a adoção de mecanismos que superassem influências político-partidárias nas estruturas burocráticas. Frente a isso, Weber (1984) propôs a separação entre o âmbito político e o da gestão pública, além do insulamento de carreiras administrativas e seleções universais por mérito. A oportunidade de visualização da ascensão de carreiras e utilização de salários mais altos como recompensa e substituição de prebendas, são fatores característicos das burocracias racionalizadas projetadas para o aumento da eficiência e enfraquecimento de interesses exclusivamente políticos (MARENCO, 2017). Não obstante,

cenário inesperado concretizou-se a partir de novos dilemas de delegação impulsionados pela *expertise* e conhecimentos de coordenação dos servidores profissionalizados que possibilitou a captura de agências públicas. Consequentemente, a eficiência da administração pública foi reduzida: alta remuneração e certeza de estabilidade reduziram incentivos de desempenho, juntamente à paralisação de modernizações e inovações frente à rigidez de normas e procedimentos (NISKANEN, 1971; MOE, 2007; MARENCO, 2017).

Posteriormente, o modelo de burocracia weberiana enfraqueceu juntamente à instauração de crise fiscal procedente de eventos internacionais – choques do petróleo – e, consequentemente, implementação de políticas recessivas e endividamento (ABRUCIO e COSTA, 1998). Apresentou-se, à suposta ineficiência da burocracia e crise fiscal de 1970, modelo de gestão internacional New Public Management (NPM). A disseminação do NPM fez chegar ao Brasil em meados dos anos 1990 os princípios da nova gestão pública. Por meio da proposta de Reforma Gerencialista de 1995, implementada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e desenvolvida pelo Ministro Bresser-Pereira, ideais gerencialistas foram inseridos na estrutura da administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1995; 2002; CAVALCANTE, 2017; 2018). Como aspectos principais, o modelo gerencialista carregava a adoção de princípios de flexibilidade – foco em avanços tecnológicos e contratações temporárias –, mecanismos do meio privado – competição, privatizações e terceirizações – e maior participação e controle social – avaliação de desempenho e foco em resultados (BRESSER-PEREIRA, 2002; MATIAS-PEREIRA, 2018; POLLIT e BOUKAERT, 2011).

Em síntese, o objetivo de superar o patrimonialismo e estruturar uma administração burocrática e eficaz falhou parcialmente (ABRUCIO, 2007; ABRUCIO, PEDROTTI e PÓ, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2008; REZENDE, 2001). Ainda que empregados mecanismos de impessoalidade dentro da administração pública, relações e interesses pessoais, eventualmente, sobrepõem-se à racionalidade burocrática. Do mesmo modo, a implementação de reforma administrativa amparada por vertentes do NPM, não se concretizou de modo a substituir completamente a estrutura administrativa consolidada (ABRUCIO, 2007; ABRUCIO, PEDROTTI e PÓ, 2010; BRESSER PEREIRA, 2002; MARENCO, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2008; REZENDE, 2001). A partir desse panorama, podem ser consideradas as proposições de Mahoney e Thelen (2009) acerca da implementação gradual e endógena das reformas administrativas no país. Nesse sentido, não há como identificar alterações completas e pontuais nos modelos de administração pública. Ou seja, atualmente, estão configuradas estruturas de gestão híbridas, que integram aspectos de patronagem, burocracia profissionalizada e agenda gerencial. A combinação desses resquícios de reformas

administrativas tem atuado na composição de gestões que apresentam dados díspares quanto ao enfrentamento e aos efeitos da pandemia, ainda que em contextos de atuação – socioeconômico, demográfico – semelhantes. Assim, questiona-se: divergências nos impactos e adoção de medidas de prevenção da pandemia podem ser explicadas por elementos característicos de administrações gerenciais nos governos locais?

A construção desse trabalho se dá similarmente à produção de artigo e estrutura-se da seguinte maneira: inicialmente, a primeira seção mapeia o estado da arte e demais lacunas à ela associada, quanto a administrações gerencialistas, tanto a nível global, quanto local brasileiro; em seguida, são apresentadas as hipóteses desenvolvidas pela pesquisa, bem como os respectivos métodos aplicados para testá-las; em seguida, a terceira seção discute os resultados obtidos a partir de coleta de dados disponíveis; por fim, sintetizam-se as conclusões do estudo.

## 2 O DESENVOLVIMENTO DO MODELO GERENCIAL NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

A procura por maior eficiência no setor público sempre esteve vinculada a tentativas de reformas administrativas. No final dos anos 1970, o surgimento do New Public Management (NPM), ou Nova Gestão Pública (NGP), teve relevância em países anglo-saxões, impulsionados pela globalização, insatisfeitos com os modelos burocráticos dominantes em governos ocidentais e em busca de soluções ao enfrentamento da crise fiscal vigente naquele período (POLLITT e BOUCKAERT, 2011). Como vertentes principais, o NPM, ou gerencialismo, apoia-se em pressupostos da Teoria da Escolha Pública para apontar indicadores de incapacidade do modelo burocrático operante, e ideais neoliberais para defender propostas econômicas e de redução do intervencionismo estatal (CAVALCANTE, 2017). Sendo assim, o NPM surge na administração inglesa com a incorporação de princípios gerenciais da gestão privada no setor público. Essa nova proposta de administração se destacou pelo enxugamento de responsabilidades e funções do Estado e redução de gastos (PECI, *et al.*, 2008).

Nesse contexto, o Estado era tido como uma grande máquina de despesas públicas que detinha uma burocracia ineficiente (MOE, 2007). Conforme Cavalcante (2017)

(...) o século passado proporcionou um terreno bastante fértil para o campo de estudo, uma vez que foi caracterizado por intensas transformações, principalmente políticas, sociais e econômicas. Tais mudanças, em boa medida, impactaram processos de reorganização do papel do Estado e da estrutura da administração pública.

De maneira direta, o gerencialismo construiu-se sobre as determinantes do NPM, dando ênfase aos resultados – incorporação de indicadores – recompensas por desempenho – incentivos baseados em *profit-seeking* –, flexibilidade e autonomia nos procedimentos administrativos, contratações temporárias, competição entre setor público e privado, *accountability* – responsividade e participação social (POLLITT; BOUCKAERT, 2011; CAVALCANTE, 2017). Ainda que em perspectiva internacional, não tenham sido alcançados os objetivos da reforma gerencial (GOLDFINCH; WALLIS, 2009; POLLIT; BOUCKAERT, 2011), a administração pública passou por mudanças importantes. Isso se confirma, inclusive, pela presença de estudos voltados ao novo arcabouço institucional e às novas práticas da gestão pública decorrentes do gerencialismo e demais efeitos de reformas anteriores ainda presentes. Entretanto, este novo cenário de administração pública é debate para outra pesquisa.



## 2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL: ORIGEM E CONTEXTO

A constituição atual da administração pública brasileira é resultante da mescla de diferentes resquícios de reformas administrativas anteriores, as quais obtiveram sucesso parcial na sua implementação. A sobreposição de diferentes princípios administrativos desenvolveu-se por meio de mudanças endógenas, incrementais e descontínuas, isto é, sem ocorrência de um processo de mudança abrupto e ordenado (MAHONEY, THELEN, 2009; FALLETI, 2010). Nesse âmbito, engendrou-se a incorporação heterogênea de características de vinculação de servidores, regimes de contratação, medidas de transparência e responsabilização de agentes (CAVALCANTE, 2017; POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Sendo assim, é possível identificar resiliência de reformas incrementais de modelos de administração patrimonialista, burocrática, gerencial e, de modo impreciso, neweberiana (GOLDFINCH; WALLIS, 2009; POLLITT; BOUCKAERT, 2011; PAES DE PAULA, 2005).

Durante os períodos de colonização portuguesa, Império e República Velha, a patronagem consolidou-se nas relações pessoais, distribuição de benefícios concentrados e, principalmente, de cargos públicos e semipúblicos como forma de recrutar e manter o apoio social e político (BRESSER, 1998; ABRUCIO, 2007; ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010). A seleção da elite burocrática que compunha a administração estatal incorpora uniformemente critérios de apadrinhamento e de laços sociais, integrando elementos particularistas de clientelismo, nepotismo, corrupção e *rent-seeking* (EVANS; RAUCH, 2014; KOPECKÝ; MAIR, 2012). Assim, nesse contexto de alta discricionariedade política, critérios de eficiência, juntamente a relações de cumplicidade, eram tidos como legítimos à nomeação de servidores públicos (LOPEZ; SILVA, 2019).

Por outro lado, o modelo de administração profissional burocrática, centra-se em características de formalidade, impessoalidade e profissionalismo (POLLITT; BOUCKAERT, 2011; EVANS; RAUCH, 1999; BRASIL; CEPÊDA; MEDEIROS; 2014; SOUZA, 2016). Amparados pela ideia de burocracia racional/legal de Weber, Pollitt e Bouckaert (2011) e Branco (2016), atentam à presença de regras, regulamentos e cadeias hierárquicas de comando que estruturam a dominação legítima da burocracia. A aplicação de uma administração nos moldes da burocracia de Weber tinha como objetivo especializar e profissionalizar, técnica e cientificamente, a burocracia, contrastando com as antigas práticas patrimonialistas e clientelistas (ABRUCIO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2001; EVANS; RAUCH, 2014; SOUZA, 2016). Assim, prescrição rígida/fixa de normas e procedimentos administrativos

(controles *ex ante*), hierarquia entre os cargos, separação do setor público e setor privado, meritocracia na seleção de servidores – especializados e com competência técnica e formação de carreira – são características das administrações burocráticas (BRESSER-PEREIRA, 1998; POLLITT; BOUCKAERT, 2011; BRANCO, 2016; ABRUCIO; GAETANI, 2008). No Brasil, o modelo burocrático foi instaurado a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, durante o governo de Getúlio Vargas (ABRUCIO; COSTA, 1998; ARAÚJO; PEREIRA, 2012; BRESSER-PEREIRA, 1995; BRESSER-PEREIRA, 2012). Com o objetivo específico de recrutar e formar uma burocracia profissionalizada, a missão do DASP ia mais além: eliminar os obstáculos ao desenvolvimento econômico e social, ou seja, gerar capacidade” (SOUZA, 2016, p.32). A partir do DASP, consolidou-se a estruturação básica da administração, a qual detinha a obrigatoriedade de concurso público para nomeações, além do desenvolvimento de treinamentos de servidores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2017; ARAÚJO; PEREIRA, 2012).

A teoria weberiana, voltada a maior eficiência administrativa por meio da profissionalização da burocracia, também inclui solução aos problemas de delegação. Conforme Weber (1984), burocracias estariam sujeitas a influências político-partidárias, de modo que sua atuação acabaria sendo determinada por interesses pessoais de atores estatais e demais formas de organização administrativa. Nesse sentido, institui a separação entre o âmbito político e o da gestão pública, tal qual o estabelecimento de normas, procedimentos e hierarquias fixas. A presença desses fatores engendra cenário de impessoalidade e de mecanismos de controle *ex ante*, os quais impedem que burocracias representativas tenham que submeter-se a delegações políticas.

Não obstante, circundado por uma crise fiscal de nível internacional e por movimentos de reformas neoliberais sendo implementadas por grandes líderes mundiais, como Margareth Thatcher (Grã-Bretanha) e Ronald Reagan (Estados Unidos), o potencial da burocracia weberiana foi posto em cheque (CAVALCANTE, 2017). Nesse período, década de 1970 e 1980, estruturas que marcaram o funcionalismo público foram enfraquecidas, frente aos questionamentos quanto à legitimidade do serviço público, seguida de intenções de redução do Estado a órgão regulador (CAVALCANTE, 2017; ABRUCIO, PEDROTTI e PÓ, 2010; ABRUCIO e LOUREIRO, 2010). Reforço positivo a essas concepções foram construídos perante vertente de Teoria da Escolha Pública (OLSON, 1971; BUCHANAN; TULLOCK, 1962), para a qual burocracias são ineficientes e burocratas são agentes racionais motivados por interesses pessoais (TULLOCK, 1965; DOWNS, 1967). Demais autores pontuam que burocracias governamentais são maximizadora de orçamento, geram alto custo de controle, vis-

à-vis a baixa *accountability* e redução da efetividade de agências governamentais (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011). Para Downs (1967), o burocrata é movido por objetivos pessoais, detém informação assimétrica e capacidade de articulação.

Considerando-se as proposições de Weber (1947) acerca da essencialidade de especialização burocrática para uma administração pública eficiente, a problemática de delegação entre *principal x agente* ressurge. A profissionalização da burocracia vem associada a uma assimetria de informação entre agentes burocratas e políticos. A detenção de conhecimento técnico e de coordenação, associada a salários e estabilidade dos servidores, provoca o desincentivo desses ao desempenho individual (MARENCO, 2017). Um maior domínio de informações engendra mais autonomia e discricionariedade às burocracias e, conseqüentemente, maiores custos de monitoramento ao Estado (MOE, 2007; PRZEWORSKI, 2007). Para Niskanen (1971), burocratas dispõem de informação e agenda, de modo que mantêm os governantes reféns de suas preferências. Em relação a isso, Marengo (2017), questiona:

(...) como assegurar que servidores de carreira, não submetidos ao crivo do voto, mas dotados de informação assimétrica e capacidade de coordenação, submetam-se a autoridades governamentais ou legislativas e implementem políticas e decisões majoritárias (...)?

Frente aos espaços de manobra disponibilizados pela assimetria de informação entre burocrata e político, acentuam-se as necessidades de controle administrativo. McCubbins e Schwartz (1983) debatem acerca da incorporação de mecanismos do tipo “patrulha policial” e “alarmes de incêndio”. Conforme os autores, formas de controle com maior custo de monitoramento, centralizadas, ativas e diretas, com objetivo de detectar, desencorajar e remediar violações, seriam caracterizadas como “patrulha policial”. Essa forma de supervisão, mais expressiva, abrange normas escritas e observações de campo - controle *ex ante*. Paralelo, “alarmes de incêndio” referem-se a um controle mais descentralizado e menos direto que estabelece um sistema de regras e práticas individuais que habilitam os cidadãos e grupos de interesse a verificar violação de metas do Congresso (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1983). Identificado como controle *ex post*, esse mecanismo envolve a avaliação de desempenho e responsabilização dos agentes através de liberdades de acesso à informação e participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão.

Assim, somou-se para o esgotamento burocrático, um contexto grave de crise fiscal, nova onda de reformas neoliberais e percepções da Teoria da Escolha Pública, a qual, conforme Araújo e Pereira (2012):

(...) oferece uma justificativa racional para a privatização dos serviços públicos e se junta com a argumentação neoliberal de que o provimento desses pelo mercado é mais eficiente e satisfatório. Esses teóricos tratam também da questão da transferência de serviços públicos para a iniciativa privada, abordando que tal fato geraria vantagem de estimular a ação racional maximizadora e estimularia a ação reguladora, fiscalizadora e controladora do Estado, de modo a garantir a transparência e a distribuição das informações (...).

Esse contexto propiciou novo ciclo de reformas nas políticas da administração pública brasileira. Tendo como plano de fundo a NPM, a administração gerencialista chegou ao Brasil quando seus métodos e objetivos já haviam sido vastamente disseminados internacionalmente. De forma mais pontuada, especificamente a partir da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), em 1995, foram introduzidos os princípios gerenciais na administração brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1995; ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010). Encabeçada pelo Ministro Bresser-Pereira, a Reforma Administrativa gerencial, caracterizou-se, fundamentalmente, pela (a) gestão por resultados, por meio da aplicação de indicadores de desempenho, (b) flexibilidade na provisão de serviços, através da descentralização e de novas opções de vínculo entre Estado e sociedade civil, e (c) responsabilização dos agentes com base na participação e controle social acerca dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2005; REZENDE, 2009; ABRUCIO, 2012; CAVALCANTE, 2017; FONTOURA, 2018).

Ressalta-se, que o PDRAE foi constituído em meio a um contexto de insatisfação com o modelo burocrático até então vigente, baixa qualidade na prestação dos serviços públicos e crise fiscal (ARAÚJO; PEREIRA, 2012). Esse cenário corroborou com adoção de medidas que deram à Reforma forte cunho econômico, de modo que parcerias público-privadas e publicização foram consideradas estratégias à consecução da administração gerencial (BEGO; TERRAZZAN, 2015; LUEDY; MENDES; RIBEIRO JÚNIOR, 2012). Dessa forma, para Araújo e Pereira (2012), a atuação de gestões gerenciais por meio de contratações indiretas constituiu um meio de usufruto das capacidades operacionais do setor privado, ao mesmo tempo em que se obtinha avançando em parâmetros de desempenho e responsabilização. Ademais, ressalta-se que o caráter descentralizador e democrático da CF/88, precedente à Reforma Gerencial, amparou determinados princípios do novo modelo de gestão. Isto pois, a administração gerencial preza por práticas descentralizadas que permitam maior controle e participação do cidadão, tendo em vista que esse possui prerrogativa de legitimar as instituições em contexto democrático e, do ponto de vista do âmbito privado, ocupa papel de cliente dos

serviços do Estado (ARAÚJO; PEREIRA, 2012). Nesse sentido, Abrucio, Pedrotti e Pó (2010) afirmam:

Ademais, a Reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão, que propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não estatal. As organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) são herdeiras desse movimento (...).

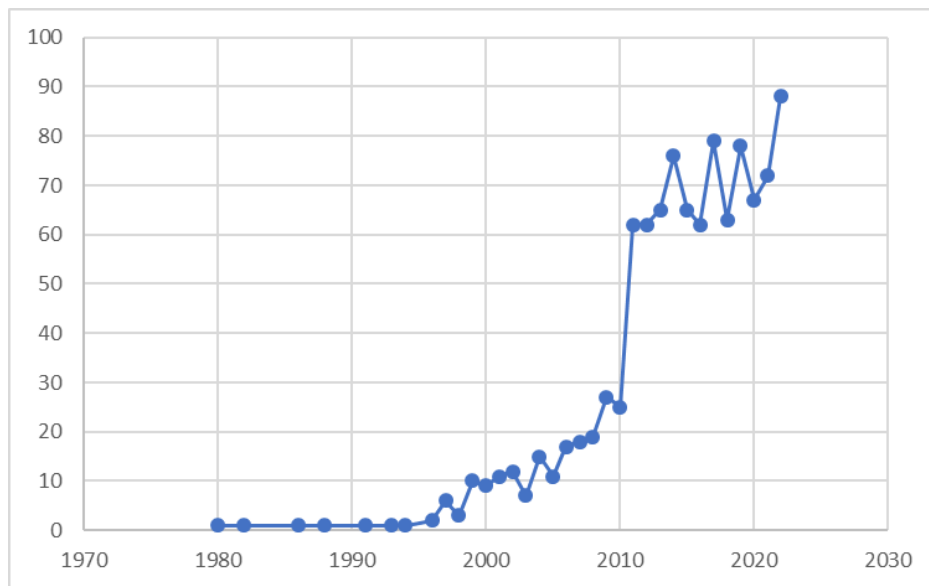
Ao analisar-se os movimentos de transição entre os diferentes tipos de administração pública brasileira, não é possível determinar um momento de ruptura brusca no qual toda estrutura de gestão acaba substituída instantaneamente. Em paralelo, o que se efetiva é a implementação gradual de categorias específicas dos modelos de administração, em outras palavras, uma cadeia gradual de mudanças aplicadas às administrações públicas com vista a suplantar “falhas” nos modelos vigentes (MAHONEY; THELEN, 2009; MARENCO; BRUXEL, 2022). Inobstante, para Rezende (2002), reformas administrativas têm baixa performance e alta persistência, isto é, falham sequencialmente. Por conseguinte, as reformas administrativas no Brasil não representaram a substituição completa das estruturas de gestão (BURGOS, BELLATO, 2019; PAES DE PAULA, 2005). Decidir sobre reformas administrativas implica antepor-se frente a maiores ou menores níveis de controle sobre as burocracias, cenário este que dificulta o alcance da cooperação entre os agentes (REZENDE, 2001; POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Considerando-se caráter incremental das reformas administrativas, a consecução da Reforma Gerencial encontrou obstáculos em diversos âmbitos. Inicialmente, tiveram de ser superadas práticas da cultura patrimonialista e desconfiança quanto às reformas administrativas, tendo em vista os efeitos perversos das propostas de reformas precedentes (TORRES, 2004; SANO; ABRUCIO, 2008).

Ademais, a anuência social ao modelo era difusa, de modo que havia incerteza e pessimismo, principalmente por parte da equipe econômica, quanto à sua implementação. Deu-se isso, tendo em vista o insucesso da política precedente instituída pelo presidente Collor, somado à resistência de indivíduos até então favorecidos pelos resquícios do sistema patrimonialista (SANO; ABRUCIO, 2008). Economistas tinham como objetivo principal o ajuste fiscal, e entendiam que a flexibilização administrativa, tal qual a descentralização de responsabilidades, eram arriscadas à regulação financeira (REZENDE, 2004).

## 2.2 REFORMAS GERENCIAIS NO BRASIL

Realizou-se investigação temporal quanto às publicações científicas sobre gerencialismo. Revisão sistemática na Base Scielo, a partir do descritor “GERENCIAL\*”, coleção Brasil, incluindo artigos, todos os periódicos e áreas temáticas, resultou em 1.044 publicações. Conforme o Gráfico 01, identificou-se uma expansão de pesquisas sobre gerencialismo após 2010, isto é, posteriormente à década de 1990, período de maior discussão acerca das reformas gerenciais.

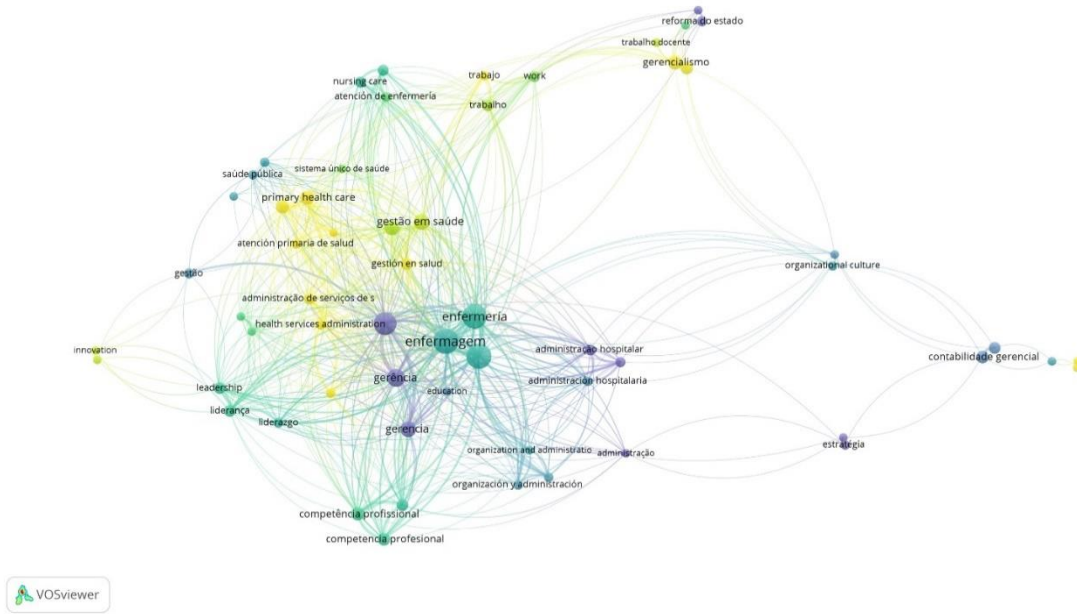
Gráfico 1 - Número de Publicações sobre Gerencialismo



Fonte: Elaborado com dados Base Scielo (1980-2023).

Seguindo esta lógica temporal, por meio do software VOSviewer, desenvolveu-se variação de mapa temporal bibliográfico (“Overlay Visualization”), o qual utiliza escala de cores que segue do azul - período mais antigo - ao amarelo - período mais recente. A partir do mapa, pode-se identificar que, até 2010, tinham destaque as palavras-chave “REFORMA DO ESTADO”, “MANAGEMENT”, e “CULTURA ORGANIZACIONAL”. Entretanto, a partir de 2010 registra-se um deslocamento dessas pesquisas para a áreas da saúde, surgindo com destaque *keywords* como “ENFERMAGEM”, “GESTÃO DE SAÚDE” e “ADMINISTRAÇÃO HOSPITALAR”.

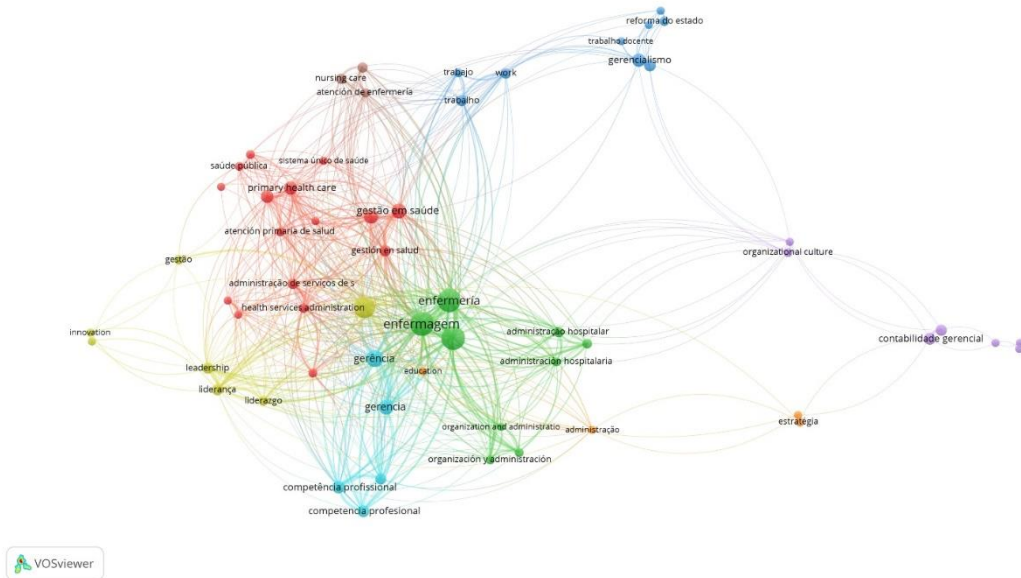
Figura 1 - Variação Temporal nas Pesquisas Gerenciais



Fonte: Elaborado com dados Base Scielo (1980-2023).

Em novo levantamento, importaram-se arquivos RIS para o software VOSviewer, de modo que pôde ser gerado novo mapa bibliográfico, desta vez orientado ao agrupamento - clusters - de palavras-chave por sua semelhança e proximidade entre *nós*. Adotou-se como ponto de corte um mínimo de 12 ocorrências, o que significa que de um total de 6.233 palavras-chave, foram empregadas na análise apenas 60 *keywords*.

Figura 2 - Clusters Palavras-Chave Gerencialismo



Fonte: Elaborado com dados Base Scielo (1980-2023).

Este procedimento permitiu a configuração de 8 clusters por afinidades entre *nós*. Destaca-se que, 3 dos 8 clusters apresentados, equivalem a 46,7% dos itens identificados e correspondem a palavras-chaves vinculadas à área da saúde. Nesse contexto, evidencia-se a atual relevância das pesquisas direcionadas a reformas e agendas gerenciais na área da saúde no Brasil, o que também reforça a proposta deste trabalho.

Procurou-se analisar produções científicas sobre a implementação do modelo que abordam, como tipo de gestão pública e não como sinônimo para administração. A partir desse levantamento, identificou-se maior número de produções voltadas à aplicação e análise de impacto de propostas gerencialistas nas administrações públicas, seguida da investigação em organizações da saúde, e, por fim, em instituições de ensino. Com destaque, os estudos voltados à administração pública analisam o histórico de reformas de gestão no Brasil – retomando o período patrimonialista até a Nova Gestão Pública – e discutindo a adoção de medidas de desempenho, parcerias público-privadas e flexibilização dos cargos de servidores públicos (BRULON; VIEIRA; DARBILLY, 2013; CAMPOS *et al.*, 2020; CARVALHO; OLIVEIRA; SILVA, 2013; CHERQUES; FONTOURA, 2019; PIMENTA, 2014; MONTEIRO, 2013; OLIVEIRA, 2013; TONON; GRISCI, 2015). De modo semelhante, no âmbito da saúde, concentram-se novas discussões acerca de acordos com empresas privadas, desenvolvimento e disseminação de organizações sociais e aplicação de métodos de avaliação de desempenho (BARBOSA, 2008; CÂMARA, 2005; CARNUT; NARVAI, 2016; GALINDO *et al.*, 2014; LUEDY; MENDES; RIBEIRO JÚNIOR, 2012; SANO; ABRUCIO, 2008). Ainda, o gerencialismo aparece em discussões que analisam a aplicação de seus princípios no sistema educacional brasileiro, destacando, principalmente, mecanismos de avaliação de resultados e desempenho dos profissionais da educação (BURGOS; BELLATO, 2019; DA SILVA; SAMPAIO, 2015; JACOMINI *et al.*, 2021; NETTO, 2016; PINTO; BEHR, 2015). Por fim, pontualmente, bibliografias abordam: a inserção de prestação de serviços públicos de engenharia de produção por meio da iniciativa privada (JESUS; COSTA, 2013); os impactos no orçamento público a partir da reforma gerencial (BARCELOS; CALMON, 2014); gerencialismo segundo economistas (SANTOS, 2003); presença da administração gerencialista na Marinha Brasileira (SANTOS; FONSECA; SAUERBRONN, 2014) e comparações na segurança público com base na gestão por resultados (FERREIRA; BORGES, 2020).

Consoante ao exposto, a chegada de aspectos gerenciais à administração brasileira foi marcada por fortes influências externas e pela presença de impasses internos. Ademais, conclui-



se que a disseminação de suas práticas se deu de modo incremental e esteve focada na regulação e combate à crise fiscal.

### 2.3 ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS E A AGENDA GERENCIAL

Em vista do objetivo de análise da difusão da agenda gerencial nas administrações locais, procedeu-se à nova revisão sistemática na Base Scielo. Para essa segunda etapa, foram empregados os descritores GERENCIALISMO AND MUNICÍP\*, mantendo-se as delimitações de área – Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas – e de período – 1998 a 2021. Com isso, como resultado, obtiveram-se 12 artigos publicados em periódicos, os quais integravam reformas gerenciais nas gestões municipais, como também a expressão do modelo administrativo em políticas públicas locais.

A CF/88, tornou os municípios do país entes federativos autônomos administrativamente e politicamente (MELO, 2005; BICHIR, 2016). Essa nova determinação reflete o caráter municipalista da CF/88, com protagonismo de representantes subnacionais na sua elaboração (MELO, 2005; ABRUCIO, 2007; BICHIR, 2016). A descentralização, marcante da Magna Carta, englobou transferências de capacidade fiscal e decisória, e execução de políticas públicas (RODDEN, 2005; ALMEIDA, 2005; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Ainda assim, à época, não ocorreu delimitação específica das competências de cada ente federativo, de modo que União, estados e municípios tiveram funções concorrentes designadas em âmbitos como saúde, educação e assistência social (ABRUCIO, 1998; ALMEIDA, 2005). Essa indefinição de responsabilidades acabou deixando os governos locais com maior parte da demanda de prestação de serviços e, ainda que tenha havido aumento dos repasses da União, estes não foram suficientes para tornar os municípios independentes de complementações (ABRUCIO, 1998). Ao mesmo tempo, o governo federal utilizou mecanismos de incentivo aos municípios, visando à adesão de responsabilidades de *policy-making* e *policy decision-making* (MELO, 2005; ALMEIDA, 2005), vinculando o repasse de recursos a políticas específicas como instituído pela Lei Federal nº 9.424, de 1996 (BRASIL, 1996b), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (BEGO, 2017).

Não obstante, condições financeiras, de infraestrutura e de disponibilidade de pessoal em grande parte dos municípios brasileiros, dificultaram uma execução eficiente e de qualidade das políticas públicas (ARAÚJO, 2005). Nesse cenário, a administração gerencialista surgiu como alternativa às gestões locais para prestação eficiente dos serviços pensando,

principalmente, na capacidade administrativa dos municípios, tendo em vista o aumento de serviços sob jurisdição desses, e na capacidade fiscal para gerenciá-los (ARAÚJO; PEREIRA, 2012; BEGO, 2017; FONTOURA, 2019). O governo federal impulsionou a adesão aos princípios gerencialistas, para além da própria CF/88, ao promulgar leis que permitiram e viabilizaram contratações mais flexíveis e concretização de parcerias para prestação de serviços públicos não exclusivos (MATTOS; SIQUEIRA, 2008; PECI *et al.*, 2008). Nessa toada, foram promulgadas, por exemplo, a Medida Provisória nº 1.591/97, regulamentada pela Lei nº 9.637/98, que instituiu as OSs no âmbito federal. Posteriormente, foi regulamentada para níveis locais a Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, a qual dispõe da autonomia e fixação de metas de desempenho de órgãos da administração direta e indireta.

Infere-se que, alavancada pela implantação do Plano Bresser e, somando-se as dificuldades enfrentadas com o aumento de competências decorrentes da descentralização advinda da CF/88, a administração gerencialista alcançou, ainda que parcialmente, o nível municipal no Brasil. Marengo e Bruxel (2022), realizam investigação acerca do cenário de importação do modelo gerencialista às administrações locais. Utilizando como *proxies* à administração gerencialista (a) a presença de administrações indiretas e (b) número de contratação de servidores sem vínculo público em relação ao número total de servidores da administração direta, concluem que a implementação de princípios gerencialistas nos municípios brasileiros foi incompleta. Quanto à presença de administrações indiretas – indicando processos de descentralização e adoção de medidas do setor privado – esta é diretamente proporcional ao porte populacional dos municípios. Ao mesmo tempo, pensando na flexibilidade para nomeações e exonerações de pessoal, atrelada às contratações de servidores sem vínculo público, a distribuição segue padrão diferente, estando a maior concentração desse tipo de contratação nos municípios de médio porte. Ademais, destaca-se que no período analisado, de 2005 a 2018, registrou-se diminuição da proporção de servidores estatutários e celetistas, bem como o aumento significativo de servidores sem vínculo público e, de forma mais discreta, de estagiários (MARENCO; BRUXEL, 2022). Desse modo, há uma mescla, nas administrações municipais, de elementos gerenciais, patrimonialistas e burocráticos, resultantes da incompletude da reforma (PAES DE PAULA, 2005). Atualmente, não se assume mais um processo ordenado e abrupto de mudanças administrativas, mas sim, a percepção de um movimento gradual e de dependência de trajetória (MAHONEY, 2015; FALLETI, 2010; CAVALCANTE, 2017).

### **3 ADMINISTRAÇÕES GERENCIAIS EXPLICAM A IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS?**

A literatura presente que discute acerca da inserção do modelo gerencial a nível municipal, projeta-se sobre as áreas da (a) educação, (b) saúde, (c) administração pública local e (d) concepções e limites impostos à agenda gerencialista. Nesse sentido, dentre os trabalhos mapeados no âmbito educacional, estão análises das características e motivações da aquisição do Sistema de Apostilamento de Ensino (SAE), fornecido pelo setor privado, em um município de São Paulo (ADRIÃO *et al.*, 2009; BEGO, 2017; BEGO; TERRAZZAN, 2015). Conforme os autores, a contratação do SAE na rede municipal de educação denuncia a utilização de parâmetros gerencialistas para condução e manutenção das demandas educacionais do município, ao que tange, especificamente, a obtenção de material didático para formação continuada de educadores e serviço de assessoria pedagógica. Em artigo, Peroni, Oliveira e Fernandes (2009) elencam a privatização, terceirização e publicização como estratégias do Plano Gerencial de 1995, indutoras da redefinição do papel do Estado. Em pesquisa realizada em municípios de São Paulo, Adrião *et al.* (2009), delimitaram três modalidades de parcerias público-privada e mapearam o número de municípios adeptos a cada uma de 1996 a 2008. Como resultado, encontraram mais de 40 (quarenta) administrações locais com “subvenção pública a vagas em instituições privadas” – educação gratuita para alunos em rede privada financiada pelo município –, mais de 30 (trinta) municípios com “contratações de assessorias para a gestão educacional” estabelecidas – contratação de instituições privadas de assessoramento a projetos e administração educacional – e, por fim, mais de 100 (cem) municípios com adesão ao “SAE”.

Nesse sentido, a privatização de parcela da prestação do serviço de educação corrobora com a ampliação de possibilidades de atendimento do escopo de responsabilidades, antes, eminentes e exclusivas ao setor público, ao campo empresarial. Em paralelo, a literatura expõe críticas aos reflexos do modelo gerencialista em relação à utilização de métodos de avaliação de desempenho importados dos mecanismos da gestão privada (RODRIGUEZ; PEREIRA, 2015). Para Martins (2003), o processo de municipalização gerado pela CF/88 e demais incentivos, somado ao contexto do PRAE, engendraram atividade gradativa de importação das funções educativas do setor público para o setor privado através de parcerias e convênios.

Seguindo nessa linha, Evangelista e Valentin (2013) retratam a condensação de instrumentos da gestão pública e privada, destacando o impacto das estratégias de uma administração por resultados. Ball (2001) explica que a utilização da meritocracia e o

*ranqueamento* do desempenho de alunos e docentes é amparado por discursos de responsabilização (*accountability*), aumento da qualidade e da eficiência, ao mesmo tempo em que mercantiliza o conhecimento. Por fim, os demais artigos identificados no levantamento acerca da administração gerencial à nível local versam sobre a aferição e concretização do modelo na estrutura da política educacional. Ramos (2016), por meio de análise bibliográfica e documental, identifica o modelo gerencial no planejamento educacional paulista e retoma programas e ações implementadas na rede de ensino. Ainda, sob a ótica gerencialista, aponta a intensificação de “processos como competição entre profissionais e escolas, pressão sobre o desempenho dos alunos, fraudes de resultados nas avaliações de sistema, estreitamento curricular e engessamento de material didático” (FREITAS, p. 390, 2012). Para Fonseca, Ferreira, Scaff (2020), as mudanças influenciadas pela reforma gerencialista “afetaram significativamente o campo da educação, sobretudo a educação escolar, modificando finalidades, valores e práticas educativas” (p.10).

Nos sistemas de saúde municipais, a administração gerencialista é percebida com destaque na consecução de parcerias do Estado com a sociedade civil e aplicação de mecanismos de avaliação por resultados. Santos (2012) retoma os efeitos da descentralização após a CF/88 e argumenta que o aumento das competências deslocadas aos municípios esteve intrinsecamente acompanhado da necessidade de aumento da contribuição financeira desses nos serviços prestados, como os de saúde. Não obstante, conforme o autor, ocorreu um subfinanciamento federal, isto é, os repasses da União não acompanharam proporcionalmente o aumento dos gastos municipais. Nesse cenário, o governo federal instruiu que os municípios reduzissem os gastos com pessoal – tendo em vista homologação da Lei de Responsabilidade Fiscal – e como medida para suprimir essa demanda, realizassem parcerias com ONGs, cooperativas e OSs. Outros autores também identificam o aumento de gestões gerencialistas nas organizações de saúde, de modo que o Estado se coloca como formulador das políticas públicas, ao mesmo tempo em que a prestação efetiva do serviço recai à entes não estatais da sociedade civil (GALINDO *et al*, 2014). Ainda, Martins *et al* (2017), destacam a emergência das contratações terceirizadas ao apresentarem dados do município do Rio de Janeiro, o qual mantém todo sistema de atenção básica de saúde por meio de contratos de gestão com OSs.

Como na educação, as análises nos sistemas de saúde apontam para a presença de administrações orientadas aos resultados (SORANZ; PINTO; PENNA, 2016; TERRA; CAMPOS, 2019; VERMELHO; FIGUEIREDO, 2017). Outro estudo na capital carioca analisa a reforma dos cuidados de atenção primária, a qual estabelece indicadores de desempenho para avaliação dos serviços prestados (SORANZ; PINTO; PENNA, 2016). Para além das parcerias

público-privadas e foco nos resultados, pesquisas municipais no âmbito da saúde, pincelam sobre o papel da responsabilização (*accountability*) dos responsáveis pela implementação das políticas no modelo gerencialista. Para os autores, a nova reforma administrativa engloba elementos focados na participação e controle social dos cidadãos, fortalecendo o viés democrático (SANO; ABRUCIO, 2008; LUEDY; MENDES; RIBEIRO JÚNIOR, 2012; SORANZ; PINTO; PENNA, 2016). Em artigo, Araújo *et al.* (2021), analisa a participação e impacto dos Conselhos Municipais de Saúde em alguns municípios do Ceará, de modo que os define como protagonistas da “efetivação do direito fundamental à boa administração pública no cenário de pandemia” (p.45).

Ademais, Fontoura (2019) traz dados de 20 (vinte) políticas de gestão com viés gerencialista implementadas por prefeitos petistas. Considerando-se o contexto da Reforma Administrativa de 1995, o autor coloca o PSDB como principal partido vinculado à reforma gerencial e maior adversário político da oposição petista. Nesse contexto, Fontoura aborda o “choque de gestão” ocorrido em governos locais antirreforma, que, não obstante, acordaram com princípios gerenciais de administração, ainda que estes tenham sido caracterizados como neoliberais e conservadores. O autor elenca 05 eixos para administração gerencialista, sendo eles (a) Planejamento, (b) meritocracia, (c) parcerias e contratualização, (d) participação e cidadania e (e) eficiência e modernização. Por fim, Araújo e Pereira (2012), realizam estudo específico quanto a viabilidade de adoção do modelo gerencial nas administrações a nível local. Ao revisarem as dificuldades à implementação integral da administração gerencial enfrentadas por um município de MG, os autores identificam problemas voltados à capacidade dos gestores e conhecimento destes acerca dos princípios e práticas da agenda gerencial.

Os estudos direcionados aos processos de implementação de políticas públicas passaram a ser desenvolvidos de modo mais sistemático a partir do séc. XXI, quando o principal interesse dos estudos deixou de estar centralizado na formulação e articulação de interesses em processos decisórios (FARIA, 2003; BICHIR, 2020). Concomitante a isso, expandiram-se as pesquisas orientadas a responder se diferentes tipos de administrações afetam a implementação e o resultado de políticas públicas. Nesse sentido, pode ser identificada gama de estudos que vinculam graus de profissionalização de servidores públicos à: indicadores de desempenho econômico (EVANS; RAUCH, 1999; KOHLI, 2010); medição de impacto de instituições políticas sobre políticas públicas (BID, 2007); qualidade de aplicação de recursos decorrentes de repasses federais (BATISTA, 2015); ampliação da arrecadação de impostos patrimoniais urbanos (MARENCO, STROHSCHOEN; JONER, 2016); adoção de políticas urbanas (MARENCO, 2017).

Em paralelo, observou-se que os trabalhos acerca da administração gerencialista, além de estarem em menor medida focalizados em governos locais, não avançam para além de modelos qualitativos centrados em princípios isolados do gerencialismo, isto é, com a definição de uma *proxy* a partir da qual possa-se realizar medição aproximada dos efeitos do modelo. Assim, infere-se que a literatura disponível quanto a disseminação do modelo gerencial a nível local não é extensa e é bastante específica quanto aos contextos que aborda. Nesse sentido, cabe aqui análise da influência dos princípios gerenciais inseridos nas administrações municipais a fim de identificar quantitativamente se administrações gerenciais explicam a implementação e os resultados de políticas públicas.

#### 4 HIPÓTESES

Tendo em vista a problemática exposta e, partindo das referências analisadas até aqui, são determinadas as hipóteses que pretendem investigar a importância de elementos administrativos gerencialistas em medidas de prevenção adotadas e impacto da COVID-19 nos municípios brasileiros.

As hipóteses aqui apresentadas partem das proposições da NPM e, principalmente, da proposta de reforma gerencialista brasileira dela decorrente (BRESSER, 1998; BRESSER, 2005; ABRUCIO, 2011). Assim, consideraram-se os objetivos de importação de métodos da administração privada à administração pública – descentralização administrativa e foco em resultados – e flexibilização no estabelecimento de vínculos empregatícios de servidores do Estado, com vistas a investigar se esses tiveram reflexo sobre os dados municipais de pandemia.

Em vista da onda de influências neoliberais presentes no Brasil nos anos 1990, característica das gestões gerencialistas (GATTO JÚNIOR, *et al.*, 2020), a administração pública acabou descentralizando a promoção de direitos fundamentais, e a regulamentação destes serviços, por meio da administração indireta. Nesse âmbito, estão incluídas empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista e fundações. A exemplo do Decreto Lei 13.979/2020, voltado à flexibilização das regras de licitação para contratação de profissionais de saúde, a escolha pela simplificação dos processos esteve em destaque em vista da emergencialidade da prestação dos serviços de saúde durante a pandemia. Sendo assim, como primeira hipótese (H1), **a presença de administração de estabelecimentos de saúde municipais por terceiros incrementou as chances de ampliação da capacidade de atendimento hospitalar durante a pandemia.**

Em um segundo momento, emergem as prerrogativas de *accountability*, participação social e mecanismos de controle iminentes às administrações gerencialistas. Perdas de delegação conferem necessidade de implementação de ferramentas que diminuam as assimetrias de informação entre eleitores e políticos quanto a responsabilização de agentes (MOE, 2007; PRZEWORSKI, 2007). Durante a pandemia, conselhos deliberativos de saúde foram protagonistas no emprego da democracia deliberativa e atuaram na gestão de gastos municipais (ARAÚJO JÚNIOR, *et al.*, 2021). Com isso, como segunda hipótese (H2) **a presença de conselhos municipais de saúde de natureza deliberativa, ampliou a capacidade de atendimento hospitalar durante a pandemia, ao mesmo tempo em que favoreceram a presença de medidas de prevenção à contaminação de COVID-19 nos municípios.**

Por fim, ainda tendo como base os princípios gerencialistas, estende-se análise à proporção de servidores sem vínculo permanente nas administrações de governos locais. O esgotamento da burocracia profissionalizada gerado pela rigidez na prescrição de normas – *red tape* –, engendrando morosidade na entrega de serviços e engessamento da administração, associada, ainda, a resistência a mudanças e falta de estímulo ao desempenho dos servidores (CAVALCANTE; CARVALHO, 2015), impulsionaram a construção de uma administração flexibilizada.

Para Martins, *et al.* (2016), a flexibilização das relações de trabalho evidencia a minimização do papel do Estado à regulação da prestação dos serviços e controle fiscal. Nesse sentido, testou-se como terceira hipótese (H3) que **a proporção de SVP nas gestões municipais incrementa as chances de adesão de medidas de prevenção à contaminação pelo vírus, bem como ampliação da capacidade de atendimento hospitalar municipal.**



## 5 METODOLOGIA

A presente pesquisa qualifica-se como quase-experimental, de nível explicativo, à medida que trabalha com estudos de verificação de hipóteses causais frente a análise de situações dadas naturalmente. Para conclusão da investigação proposta, optou-se por realizar inferência descritiva e regressão logística com dados acerca da composição de administrações municipais, bem como de suas estruturas de gestão de serviços de saúde, e informações específicas quanto a mobilizações decorrentes da pandemia. Os materiais utilizados foram coletados do banco de dados MUNIC/IBGE dos anos de 2018, 2020 e 2021. Além desses, também foram incluídas informações da base Siconfi, Tesouro Nacional, datadas de 2018. Considerando-se características de administrações gerencialistas, estruturaram-se três dimensões voltadas às suas proposições principais de (a) administrações indiretas, (b) foco em resultados e controle social e (c) flexibilização de relações de trabalho.

A partir disso, incorporou-se como *proxy* para administração indireta a presença de Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), empresas privadas, cooperativas, consórcio de sociedade, consórcios públicos e administração por fundação – dados de 2021. Para avaliar características gerenciais da segunda dimensão, foram consideradas variáveis de mecanismos de controle *ex post*, ou seja, voltados à avaliação de resultados e à responsabilização de agentes (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1983). Nesse contexto, a presença de conselhos municipais deliberativos de saúde na administração local atua como indicador da incorporação de princípios de participação e controle social, tal qual a publicização dos processos de tomada de decisão. Os dados referentes a essa dimensão foram coletados na base MUNIC/IBGE de 2021.

Por fim, para enquadrar a dimensão de flexibilização da gestão, utilizaram-se dados acerca da proporção de servidores sem vínculo permanente (SVP) presentes na administração direta municipal – base MUNIC/IBGE, 2018. Essa variável opera como indicador de flexibilização nas gestões, ao passo que tal categoria de servidores atua sem vínculo empregatício e vem acompanhada da inobservância de critérios de meritocracia e profissionalização (BRESSER-PEREIRA, 2001; EVANS; RAUCH, 1999; POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Assim, as dimensões mencionadas e suas respectivas variáveis selecionadas para testagem das hipóteses podem ser observadas na Tabela 1.

Tabela 1 - Dimensões Analisadas e Variáveis Independentes

DIMENSÃO	INDICADOR	VARIÁVEL INDEPENDENTE
Administração indireta	Privatização, terceirização e concessão	OS, OSCIP, empresa privada, cooperação, consórcio em sociedade, consórcio público, fundação
Foco em resultados e Controle Social	Controles <i>ex post</i>	Conselhos deliberativos
Profissionalização x Flexibilidade	Natureza vínculo de servidor público	Proporção de servidores públicos sem vínculo permanente

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Em paralelo, tendo em vista objetivos supramencionados de testar indicadores de gestão gerencialista à nível local, é prudente aplicar aos métodos de regressão, variáveis decorrentes de teorias rivais, nesse caso, com destaque à burocracia weberiana. Consoante ao exposto anteriormente, burocracias profissionalizadas são caracterizadas por atuarem sob normas rígidas (controles *ex ante*), serem constituídas por seleções meritocráticas e darem estabilidade ao servidor (WEBER, 1947; EVANS; RAUCH, 1999; CAVALCANTE; CARVALHO, 2015). Sendo assim, foram cotejadas variáveis acerca da proporção de SVPs com ensino superior, de modo a enquadrar a característica de burocracia especializada presente na administração weberiana. Ao mesmo tempo, atendeu-se de modo amplo as características desse tipo de gestão por meio da incorporação da variável proporção de servidores estatutários de nível superior na regressão logística. Ademais, informa-se que se inserem aqui como servidores com educação superior aqueles graduados ou pós-graduados.

Finalmente, o último conjunto de indicadores atende à necessidade de serem isolados os efeitos das variáveis que se pretende testar. Sendo assim, aferiu-se ao método estatístico dados do índice socioeconômico municipal, medido através do IDH-M, conforme base IBGE/2021. Ao mesmo tempo, cotejou-se a influência de gastos municipais em saúde, a partir do levantamento de 2018, base Siconfi, como também se averiguou a existência de serviço de emergência e vigilância epidemiológica sob gerência municipal (MUNIC/IBGE, 2018).

Destaca-se que a seleção dos dados de controle de 2018 foi proposital. Isso pois, tendo em vista a eclosão da pandemia em 2020, os impactos dela resultantes são fruto de uma estrutura institucional/organizacional de gestão previamente constituída. Nesse sentido, é necessário considerar as estruturas de administração precedentes à pandemia, de modo que possam ser colocadas como causas dos impactos e não resultado de uma gestão que foi adaptada ao contexto. Dessa forma, ainda, pretende-se poder inferir a atuação da administração como relevante ao cenário final resultante da pandemia no município.

As variáveis dependentes selecionadas podem ser divididas entre *proxies* para (a) informações quanto ao impacto da COVID-19 nos municípios e (b) as medidas adotadas pelo governo local com vistas a refrear a disseminação do vírus e diminuir os casos de contaminação na população.

Em relação aos impactos da pandemia, a partir de dados disponíveis na base MUNIC/IBGE de 2021, mediu-se por meio de regressão logística, o reflexo das variáveis independentes na razão de chance de: ocorrência de número de internações maior que a capacidade de leitos e de unidades de tratamento intensivo (UTI) públicos ou privados conveniados ao SUS, disponíveis no município durante a COVID-19; ampliação do número de leitos para atender à demanda gerada pela COVID-19; instalação de hospital de campanha; necessidade de referenciar pacientes com COVID-19 para outro município; e necessidade de manter pacientes por mais de 24h em unidades sem internação.

Por último, a estima de aumento ou redução percentual na chance de implementação municipal de ações de prevenção à COVID-19 foi produto de regressão logística tendo sido cotejadas como *proxy* as seguintes variáveis dependentes: adoção de medida de isolamento; sanção em caso de descumprimento do isolamento social; desinfecção de locais públicos; distribuição de máscaras para a população em locais públicos.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Até aqui, foram apresentadas as proposições gerenciais relativas aos incentivos à terceirização dos serviços, competição e flexibilização dos procedimentos, com foco na administração pública por resultados e redução do papel do Estado à instituição reguladora. Nesse âmbito, puderam ser feitas inferências quanto a penetração dos princípios gerencialistas nas gestões locais, desagregando-a por faixa populacional e localização.

Tendo em vista a definição da presença de administrações indiretas e proporção de servidores públicos SVP como *proxy* de gerencialismo, seus conceitos foram brevemente descritos abaixo.

*Organizações Sociais (OS)* – entidades jurídicas de direito privado e interesse e utilidade pública, sem fins lucrativos. Possuem autonomia financeira e administrativa, de maneira que recebem recursos orçamentários, bem como podem obtê-los por outros meios. Com o Estado, estabelecem Contratos de Gestão.

*Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)* – pessoa jurídica de interesse privado, sem fins lucrativos, instituída por interesse dos particulares para desempenho de atividades não exclusivas do Estado. Com o Estado, estabelece Termo de Parceria.

*Empresa Privada* – pessoa jurídica de direito privado com fins lucrativos.

*Cooperação* – pessoa jurídica de direito privado que exerce atividade sem fins lucrativos e de interesse social.

*Consórcio Público* – personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos. Formado exclusivamente por entes da federação para estabelecimento de relações de cooperação federativa e realização de objetivos de interesse comum.

*Consórcio em Sociedade* – não possui personalidade jurídica própria. Companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle, ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento.

*Fundação* – personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e patrimônio próprio custeado pela União.

A adesão da administração pública direta à terceirização dos serviços inclui efeitos de publicização e privatização dos serviços. Isto é, ocorre a publicização quando são transferidos serviços não-exclusivos do Estado do setor estatal para o setor não-estatal. Em paralelo, tem-se a privatização de serviços e bens, quando a produção desses passa o setor privado, ou seja, ocorre a desestatização e são acionadas empresas de propriedade privada.

Por fim, o estabelecimento de vínculos empregatícios pode se dar por meio das seguintes categorias (IBGE/2018):

*Estatutário* – servidor atuante sob Regime Jurídico Único (RJU). O recrutamento dessa categoria ocorre por meio de prestação de concurso público e com estabilidade após estágio probatório de 03 anos.

*Celetista (CLT)* – servidor atuante sob a Consolidação das Leis de Trabalho, de modo que dispõe de direitos trabalhistas, todavia sem dispor de estabilidade no cargo.

*Cargo em Comissão (CC)* – servidores comissionados, selecionados por meio da livre-nomeação e que desempenham funções de confiança política. Estão sujeitos à exoneração em detrimento de decisão política.

*Sem Vínculo Permanente (SVP)* – servidores que atuam sem cobertura de vínculo empregatício, trabalham por prestação de serviços. Estão contabilizados autônomos, estagiários, voluntários e demais servidores cedidos por outras administrações.

## 6.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA: DELIMITANDO A FLEXIBILIZAÇÃO DA GESTÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Inicialmente, realizou-se estatística descritiva, de modo a verificar a integração de elementos gerencialistas às administrações municipais. Assim, foi cotejada a proporção de tipos específicos de administrações indiretas nos municípios por região do país e, posteriormente, conforme seu contingente populacional.

Tabela 2 - Adesão de Administração Indireta por Modalidade Por Região

REGIÃO	Total Adm Ind	OS	OSCIP	EMP PRIV	COOP	CONS SOC	CONS PUB	FUNDAÇÃO
Norte	<b>5,33%</b>	0,89%	0,89%	1,33%	0,67%	0,00%	1,11%	0,44%
Nordeste	<b>14,60%</b>	5,02%	1,23%	1,67%	1,39%	0,00%	3,73%	1,56%
Centro-Oeste	<b>17,38%</b>	5,58%	1,72%	2,79%	0,86%	0,00%	5,15%	1,29%
Sudeste	<b>29,93%</b>	13,56%	1,56%	4,50%	0,60%	0,54%	6,90%	2,28%
Sul	<b>19,23%</b>	6,13%	7,09%	4,20%	0,34%	0,25%	5,46%	1,76%
<b>TOTAL</b>	<b>19,67%</b>	<b>7,53%</b>	<b>1,31%</b>	<b>3,13%</b>	<b>0,83%</b>	<b>0,22%</b>	<b>4,96%</b>	<b>1,71%</b>

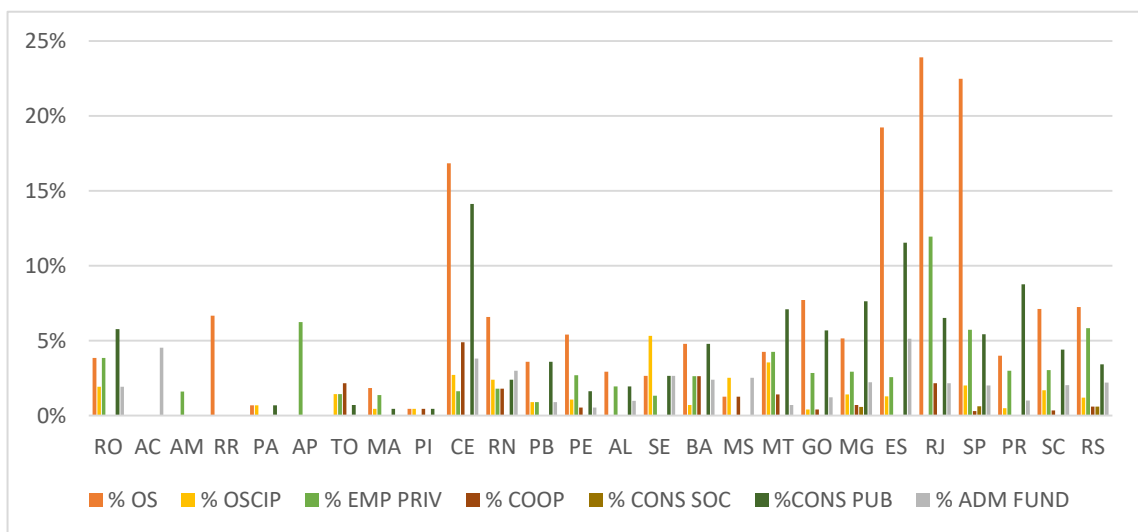
Fonte: Elaborado pela autora, dados MUNIC/2021 e IBGE/2021.

Conforme Tabela 02, afirma-se que a grande parte dos municípios com administrações indiretas no gerenciamento da saúde encontram-se na região Sudeste do país (29,93%), seguida

da região Sul (19,23%), região Centro-Oeste (17,38%) e, por fim, regiões Nordeste (14,60%) e Norte (5,33%). Nesse contexto, indaga-se se o mesmo comportamento de dados reflete-se quando observada a distribuição dessas informações conforme estados do país e porte populacional dos municípios.

A análise da presença de administrações indiretas nos municípios, desagregada por unidade federativa, evidencia a proeminência de administrações indiretas por meio de OS e Cooperações Públicas (Gráfico 2).

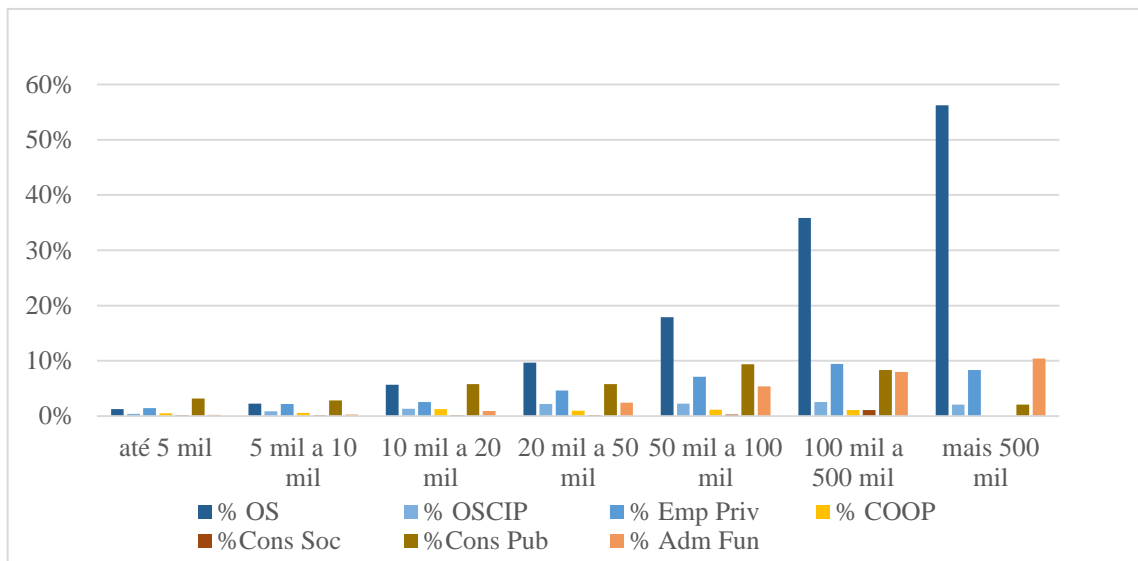
Gráfico 2- Percentual de Municípios com Administração Indireta por UF



Fonte: Elaborado pela autora (MUNIC/2021 e IBGE/2021).

Conforme Gráfico 02, de modo geral, infere-se que a descentralização administrativa não sofre interferência quanto ao porte dos municípios, mantendo o índice de menos de 10% de adesão municipal por faixa populacional (IBGE). Ao mesmo tempo, a desagregação dos dados acerca da adoção de administrações indiretas conforme porte municipal, expõe que esta tem relevância apenas ao que concerne a presença de OSs para o gerenciamento da saúde (Gráfico 03).

Gráfico 3 - Proporção de municípios com Administração Indireta por Porte Populacional



Fonte: Elaborado pela autora (MUNIC/2021 e IBGE/2021).

Desenvolvendo mesmas análises de estatística descritiva, observou-se a distribuição do percentual, desagregado por região, de servidores SVP nas administrações diretas, a fim de identificar a presença de contratações flexíveis e potencial de modernização da administração. Como resultado (Tabela 03), obteve-se relação inversamente proporcional à identificada na desagregação, por região, do percentual de municípios com administrações indiretas. Isto é, Norte (29,73%) e Nordeste (27,83%) apresentam-se como as duas regiões com maior proporção de servidores SVP, ou seja, flexibilização nas contratações de trabalho. Ao mesmo tempo, são essas mesmas duas regiões que sustentam o menor número de municípios com administração indireta. Paralelamente, Sul e Sudeste, anteriormente apontadas como as regiões com maior presença de terceirização da prestação dos serviços de saúde, coloca-se aqui com os menores percentuais de composição de funcionalismo com servidor SVP, sendo 14,41% e 8,56% respectivamente.

Outro dado que corrobora com essa estatística diz respeito à diferença nas proporções de composição de estatutários e SVP em administrações diretas e indiretas. Conforme IBGE (2018), em administrações locais diretas, as relações de vínculo empregatício estatutário (62,2%) e SVP (19,6%) predominam em relação às demais categorias. Por outro lado, o quadro de pessoal das administrações indiretas é, em maior proporção, representado pelos vínculos de carreira (44,9%) e de celetistas (34,8%), enquanto que os servidores SVP vêm em seguida, sendo 10% da composição.

Tabela 3- Proporção de Servidores SVP por Região do País

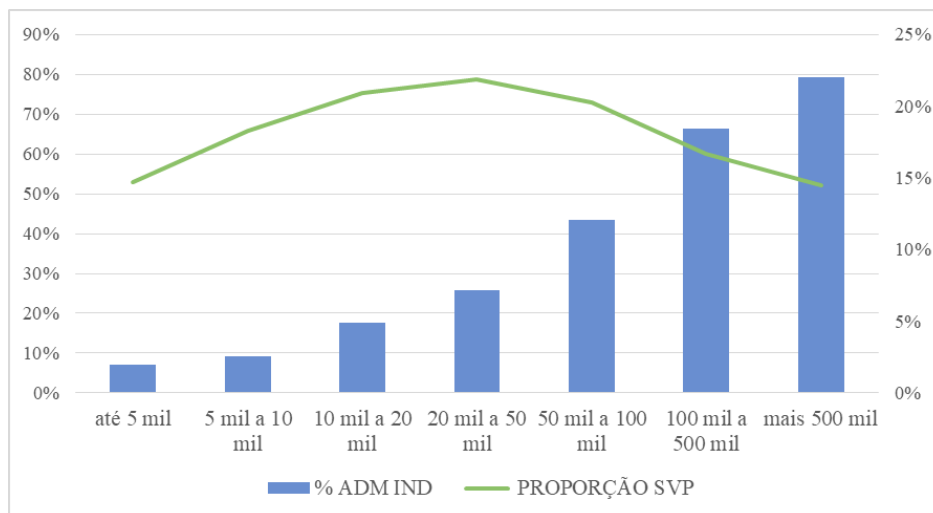
REGIÃO	%SVP
NORTE	29,73%
NORDESTE	27,83%
CENTRO-OESTE	15,37%
SUDESTE	14,41%
SUL	8,56%
<b>Total</b>	<b>19,93%</b>

Fonte: Elaborado pela autora (MUNIC/2018).

Portanto, infere-se que, a nível nacional, a proporção de municípios com presença de administrações indiretas (19,67%) é muito próxima ao percentual de composição da administração direta local por servidores SVP (19,93%).

Em seguida (Gráfico 04), novamente por meio de estatística descritiva, sintetizaram-se as informações acerca de incorporação de administrações indiretas, bem como flexibilização das relações de trabalho, por faixa de população (IBGE).

Gráfico 4 - Proporção Administrações Indiretas e Proporção SVP



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Consoante ao Gráfico 04, fica claro o aumento proporcional – sem desagregação por OS, OSCIP, Consórcio Público, etc. – de adesão a administrações indiretas, no tocante ao porte populacional dos municípios. À primeira vista, parece não haver relação direta entre esse tipo de gestão descentralizada e a proporção de servidores SVP. Entretanto, a redução de



contratações flexíveis (SVP) nas administrações diretas, paralelo ao aumento de órgãos de administração indireta, podem indicar aprofundamento de mudanças gerenciais nos municípios.

Interpretação para tais resultados está vinculada ao fato da população de municípios de médio porte terem acesso a serviços públicos básicos – de média e alta complexidade, no âmbito da saúde, e universidades, ao que tange o acesso à educação superior, por exemplo –, os quais não são fornecidos à governos locais menores e em regiões remotas (SANTOS; RODRIGUES, 2014; MARENCO, 2017). Ainda, Marenco (2017) avalia que a proporção de servidores públicos nas gestões locais, em relação à população, é inversamente proporcional ao desenvolvimento econômico desses governos. Ou seja, à medida em que a renda *per capita* municipal – proxy para desenvolvimento econômico – aumenta, é diminuída a quantidade relativa de servidores integrados à administração. O autor explica, também, que o comportamento desses indicadores pode estar relacionado ao contexto dos municípios com menor poderio econômico, ao quais engendram maiores “demandas por recursos humanos e criação de empregos na administração pública municipal” (MARENCO, 2017, p. 1037).

## 6.2 IMPACTOS DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL NA PANDEMIA DE COVID-19

A seguir, são expostos os resultados obtidos por meio de regressões logísticas considerando-se como variáveis independentes as categorias selecionadas para identificação de agendas gerenciais. São testados seus impactos na COVID-19, observados na capacidade de atendimento hospitalar municípios, e medidas de prevenção adotadas nos governos locais.

Tabela 4- Regressão Logística Variáveis de Impacto COVID-19

VI / VD	Nº internações > nº leitos UTI	Ampliação de leitos	Instalação hospitais de campanha	Nec. Referenciação p/ outro município	Nec. de manter pessoas por mais de 24h s/ internação
OS	<b>1,600</b> (0,470)***	0,889 (-0,118)	<b>2,046</b> (0,716)***	0,914 (-0,090)	1,471 (0,386)**
OSCIP	<b>1,683</b> (0,521)*	1,541 (0,432)	1,102 (0,097)	1,264 (0,234)	1,156 (0,145)
EMP PRIV	1,302 (0,264)*	<b>1,756</b> (0,563)**	1,513 (0,414)*	0,867 (-0,143)	1,227 (0,205)
COOP	<b>2,996</b> (1,097)***	<b>3,185</b> (1,158)**	1,513 (0,414)	0,613 (-0,490)	<b>2,571</b> (0,944)**

CONS SOC	1,228 (0,205)*	1,667 (0,511)	0,613 (-0,489)	1434800 (18,78)	1,077 (0,074)
CONS PUB	1,078 (0,075)*	1,367 (0,312)*	0,879 (-0,129)	<b>0,532</b> <b>(-0,631)**</b>	1,269 (0,238)*
FUNDAÇÃO	1,499 (0,405)*	1,714 (0,539)	1,365 (0,311)	<b>0,489</b> <b>(-0,716)**</b>	0,950 (-0,051)
Prop_svp	1,100 (0,096)*	1,486 (0,396)	<b>4,831</b> <b>(1,575)***</b>	0,625 (-0,469)	<b>1,941</b> <b>(0,663)***</b>

Sig: \*\*\*1%, \*\*5%, \*10%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Inicialmente, com base na *proxy* para administração indireta, diversos resultados podem ser destacados. Pode-se inferir que a presença de organizações sociais aumenta em 104,6% a razão de chance de ter-se tido *instalação de hospitais de campanha* durante a pandemia. Municípios com presença de OSs apresentaram razão de chance de 60% de registrar *necessidade de internações maior do que a capacidade da UTI*. Ainda, na administração indireta, a atuação de empresas privadas na prestação dos serviços de saúde impactou em 75% as chances de ocorrência de *ampliação de leitos nos municípios*.

Cooperação apresentou os resultados de maior impacto sobre as variáveis dependentes selecionadas. Essa modalidade de administração indireta quase triplicou a razão de chance de ocorrência de situação em que o *número de internações é maior do que capacidade da UTI* e em que houve a *necessidade de manter pessoas por mais de 24h sem internação*. Ao mesmo tempo, e, de modo complementar aos dados de internação, a presença de cooperação na gestão de serviços municipais de saúde, triplicou a razão de chance de municípios *ampliarem o número de leitos disponíveis*.

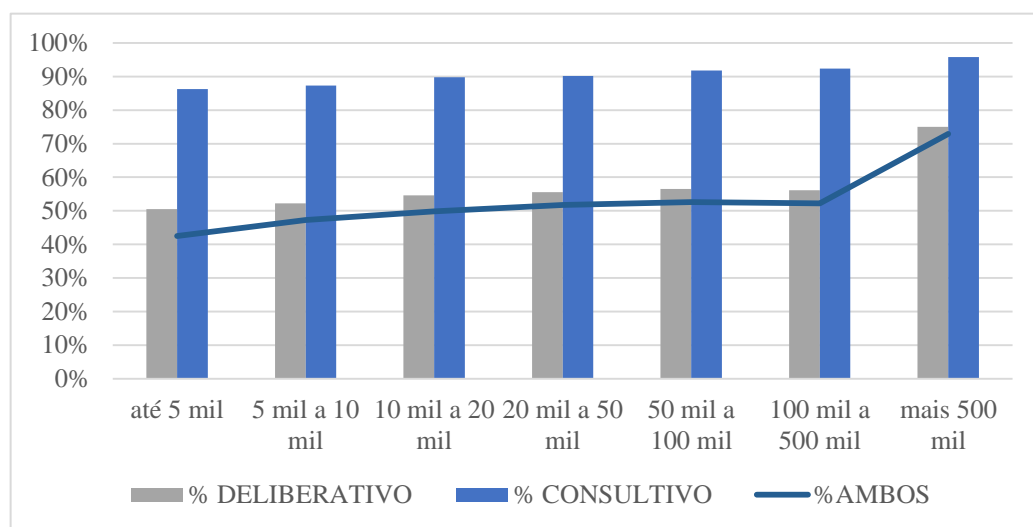
Por fim, destaca-se que a presença de consórcios públicos e fundações tiveram resultado negativo – 46,8% e 51%, respectivamente – em relação à *necessidade de referenciar pacientes para outros municípios*, o que pode indicar efeitos positivos desse tipo de descentralização dos serviços ao que tange a capacidade do sistema de saúde municipal em alocar os pacientes. As demais administrações indiretas identificadas na prestação dos serviços não geraram resultados estatisticamente significativos sobre as variáveis dependentes selecionadas.

Considerando-se a *proxy* de flexibilização dos cargos de servidores públicos, obteve-se resultado significativo e com destaque para a proporção de servidores sem vínculo público. Nesse sentido, infere-se que a razão de chance de ter havido *instalação de hospitais de campanha durante a pandemia de COVID-19*, é 4 (quatro) vezes maior a cada servidor sem vínculo público na administração local.

Em seguida, analisou-se a composição das administrações municipais em vista da presença de conselhos municipais de saúde. Conforme Gráfico 05, não há influência do porte populacional na presença dos conselhos. Isto é, a proporção de conselhos municipais de saúde deliberativos (50%) e consultivos (80%), independe do porte populacional dos municípios.

Sendo assim, o que pode ser observado é uma alteração do caráter do conselho – consultivo ou deliberativo – frente ao tamanho do município e, especificamente, maior presença desses em governos locais com mais de 500 mil habitantes.

Gráfico 5 - Proporção Conselhos Deliberativos e Consultivos



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A seguir, adicionou-se a variável de conselhos municipais de saúde deliberativos, tidos aqui como *proxy* de mecanismos de controle, à regressão logística (Tabela 05).

Tabela 5 - Conselhos deliberativos e Variáveis de Impacto COVID-19

VI / VD	Nº internações > nº leitos UTI	Ampliação de leitos	Instalação hospitais de campanha	Nec. de referência p/ outro município	Nec. de manter pessoas por mais de 24h s/ internação
Cons_delib	1,019 (0,019)*	0,997 (-,003)	0,856 (-,155)	0,885 (-,122)	0,862 (-,148)

Sig: \*\*\*1%, \*\*5%, \*10%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Com exceção da ocorrência do *número de internações ser superior ao número de leitos de UTI*, a existência de conselhos municipais de saúde de caráter deliberativo apresentou relação negativa com as variáveis dependentes selecionadas. Ainda assim, em nenhuma das regressões observou-se resultado estatisticamente significativo entre as variáveis.

Em seguida, operacionalizou-se o impacto de variáveis que incorporam características de administrações weberianas, ou seja, profissionalizadas – escolaridade de nível superior – e/ou selecionadas por mérito (Tabela 06).

Tabela 6 - Regressão Logística com Variáveis Rivas e de Controle

VI / VD	Nº internações > nº leitos UTI	Ampliação de leitos	Instalação hospitais de campanha	Nec. de referência p/ outro município	Nec. de manter pessoas por mais de 24h s/ internação
Prop_svp_superior	0,949 (-0,052)*	1,021 (0,020)	0,885 (-0,123)	0,988 (-0,013)	0,963 (-0,037)
Prop_est_superior	<b>1,857</b> <b>(0,619)**</b>	1,259 (0,230)	<b>2,224</b> <b>(0,800)**</b>	1,700 (0,531)	0,742 (-0,229)
IDH	<b>183,649</b> <b>(5,213)***</b>	<b>8,111</b> <b>(2,093)***</b>	<b>5,177</b> <b>(1,644)**</b>	<b>0,014</b> <b>(-4,303)***</b>	1,715 (0,539)
Serv_mun_saúde	<b>1,484</b> <b>(0,395)***</b>	<b>1,601</b> <b>(0,470)***</b>	<b>3,218</b> <b>(1,169)***</b>	1,314 (0,273)*	<b>2,291</b> <b>(0,829)***</b>
Vig_epidm	0,974 (-0,026)*	1,218 (0,197)	1,087 (0,083)	0,722 (-0,326)	0,917 (-0,086)
Liquid_saúde	1,000 (000)**	1,000 (000)***	1,000 (0,000)	1,000 (0,000)	1,000 (000)

Sig: \*\*\*1%, \*\*5%, \*10%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A proporção de servidores com alta escolaridade, todavia flexíveis, isto é, sem vínculo permanente, também não apresentou resultados estatisticamente significativos. Em paralelo, administrações municipais tiveram razão de chance (a) dobrada em relação a *instalação de hospitais de campanha durante a pandemia* e (b) potencializada em 85,7% à ocorrência de *número de internações superior ao número de leitos de UTI* quando aumentado o número de servidores estatutários com ensino superior. Tal resultado vai ao encontro de proposições similares feitas em estudos que vinculam o desempenho do Estado em implementar políticas à

presença de estruturas burocráticas profissionalizadas (GEDDES, 1986; EVANS, 1995; OLSEN, 2005; EVANS; HUBER; STEPHENS, 2017).

Posteriormente, como variáveis de controle, analisou-se a existência de (a) *serviço municipal de saúde gerenciado pelo município* e (b) *vigilância epidemiológica*. Acerca da primeira, obteve-se resultado estatisticamente significativo em todas as variáveis dependentes selecionadas. Assim, expõe-se que, a uma significância de 1%, a razão de chance para *necessidade de referenciar pacientes para outros municípios* duplicou, ao mesmo tempo em que triplicou para *instalação de hospitais de campanha*. Quanto à presença de *serviço de vigilância epidemiológica* realizado pela gestão municipal, não foram obtidos resultados estatisticamente significativos, ainda que tenha havido proporção negativa em relação à *necessidade de referenciar pacientes a outras localidades* ou, ainda, *mantê-los sem internação por mais de 24h*.

Considerou-se prudente adicionar, como variável de controle, informação acerca da estrutura social e econômica do município, nesse caso, IDH-M. Assim, essa variável independente acabou manifestando-se como potencial influente em um grande número de variáveis dependentes. As razões de chance foram substancialmente aumentadas pelo IDH-M em cenários em que houve *número de internações maior do que a capacidade da UTI* (mais de 100%), *ampliação de leitos* (em 8 vezes) e *instalação de hospitais de campanha* (em 5 vezes). Ao mesmo tempo, houve, a 1% de significância, resultado proporcionalmente negativo entre IDH-M e a *necessidade de referenciar pacientes para outro município*, o que pode indicar maior capacidade para internações em municípios com melhores índices de desenvolvimento.

Em segunda etapa de regressões logísticas (Tabela 07), foram utilizadas variáveis dependentes datadas de 2018. O período selecionado justifica-se pela necessidade de isolar as estruturas de gestão do município, de modo que as variáveis dependentes selecionadas fossem explicadas unicamente sob cenário administrativo previamente estabelecido e, assim, pudesse ser conferida, ou não, importância às administrações. Ou seja, pretendeu-se verificar os impactos da gestão pública municipal sem a influência de alterações de gestão e gastos motivados a partir da emergência da pandemia.

Tabela 7 - Variáveis Dependentes de Medidas de Prevenção

VI / VD	Adoção de medida de isolamento	Sanção em caso de descumprimento do isolamento	Desinfecção de locais públicos	Distribuição de máscaras
------------	--------------------------------------	--	-----------------------------------	-----------------------------

OS	0,583 (-0,540)	1,157 (0,146)	1,301 (0,263)	1,134 (0,126)
OSCIP	0,466 (-0,764)	0,862 (-0,149)	1,111 (0,105)	0,464 (-0,768)**
EMP PRIV	0,776 (-0,254)	1,307 (0,268)	0,733 (-0,311)	0,914 (-0,090)
COOP	1,228 (0,205)	1,293 (0,257)	0,765 (-0,268)	1,684 (0,521)
CONS SOC	0,113 (-2,179)**	0,175 (-1,743)**	1,222 (0,200)	0,559 (-0,582)
CONS PUB	0,715 (-0,335)	<b>1,779</b> <b>(0,576)***</b>	1,147 (0,137)	0,988 (-0,012)
FUNDAÇÃO	359322 (17,40)	1,422 (0,352)	0,618 (-0,481)*	0,668 (-0,403)*
prop_svp	1,838 (0,609)	0,726 (-0,320)	<b>2,402</b> <b>(0,876)**</b>	<b>1,933</b> <b>(0,659)**</b>
Cons_delib	1,145 (0,135)	1,047 (0,046)	<b>1,771</b> <b>(0,572)***</b>	1,006 (0,006)
Prop_svp_superior	2,377 (0,866)**	0,983 (-0,017)	1,008 (0,008)	1,022 (0,022)
Prop_est_superior	0,593 (-0,523)	1,121 (0,114)	0,432 (-0,840)**	0,824 (-0,193)
IDH	12,871 (2,555)	5,206 (1,650)**	0,011 (-4,486)***	0,184 ** (-1,693)
Serv_mun_saúde	0,794 (-0,231)	1,451 (0,373)***	1,076 (0,074)	0,823 (-0,195)**
Vig_epidm	0,476 (-0,743)	0,843 (-0,171)	1,307 (0,268)	1,048 (0,047)
Liquid_saúde	1,000 (0,000)	1,000 (0,000)	1,000 (0,000)	1,000 (0,000)
% Votos_Bolsonaro (1T2018)	1,016 (0,016)***	1,008 (0,008)***	0,977 (-0,023)***	0,988 (-0,12)***

Sig: \*\*\*1%, \*\*5%, \*10%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Obteve-se, em mais de 70% das variáveis, resultado não significativo, o que pode ser um indicativo da interferência de variáveis alternativas à influência da agenda gerencial. Nesse âmbito, incrementou-se a regressão logística, variável referente ao percentual de votos do ex presidente Bolsonaro no primeiro turno de 2018. Considerando perfil de seu eleitorado,

vinculado a práticas negacionistas acerca da adoção de medidas de prevenção à COVID-19, esperou-se resultados associados à rejeição nas ações de implementação de medidas de prevenção (PEIXOTO; LEAL; MARQUES, 2022; ABRUCIO, GRIN *et al.*, 2020). Contudo, foi identificado baixo potencial explicativo entre o percentual de votos no ex-presidente Bolsonaro e as variáveis referentes à adoção de medidas de prevenção na pandemia, vinculando aos indicadores eleitorais caráter contextual.

## 7 CONCLUSÕES

A presente pesquisa buscou avaliar a importância de princípios gerencialistas nas administrações municipais frente à duas dimensões: impactos da pandemia de COVID-19; e adoção de medidas de prevenção à contaminação pelo vírus. Com base em levantamento bibliográfico, constatou-se que, ainda que de modo incremental e gradual, ocorreram alterações importantes acerca da profissionalização, métodos de recrutamento e mecanismos de controle social na administração pública. Nesse sentido, apresentaram-se teorias de institucionalismo histórico, bem como vertentes que destacam a autonomia e discricionariedade de agentes estatais (HALL; TAYLOR, 2003; MAHONEY; THELEN, 2009; FIORETOS, et al., 2016; FALLETI, 2009), que explicam a trajetória de mudanças na gestão pública brasileira e o movimento de sobreposição destas frente a ausência de transformações pontuadas.

A partir da popularização internacional da Nova Gestão Pública, realizou-se tentativa de inserir, para além dos estados e da União, mecanismos de gestão gerencial nas administrações locais. Assim, a perspectiva gerencial adotada neste estudo incorporou elementos impulsionados pela Reforma Administrativa de 1995, implementada pelo MARE, durante o governo de FHC. Tendo em vista inferências descritivas realizadas, concluiu-se que, ainda que presentes em todos os estados brasileiros, são poucos os municípios que têm a gestão da sua estrutura de saúde descentralizada, ou seja, compartilhada com administrações indiretas. Provou-se que localização geográfica e porte populacional não são determinantes à descentralização. De fato, há concentração de municípios com presença de OSs na região Sudeste, bem como aumento proporcional desse tipo de terceirização em municípios mais populosos. Entretanto, pode-se determinar que há um aumento breve na proporção de gestões locais com adesão a administrações indiretas quando cotejado o aumento populacional.

Em paralelo, atentando à administração direta, expôs-se que sua composição percentual de servidores SVP é maior, cerca de 22%, nos municípios com porte populacional médio. Ao mesmo tempo, essa proporção diminui à medida que as faixas populacionais chegam aos seus extremos, isto é, nos municípios mais populosos e menos populosos. Em relação à regionalização, a demanda por flexibilização é inversamente proporcional à percebida nas administrações indiretas. Norte e Nordeste apresentaram os percentuais mais altos para servidores SVP, enquanto, anteriormente, sustentavam os menores valores quanto ao número de municípios com gestão descentralizada. O mesmo ocorre com a região Sudeste e Sul, responsáveis pela menor concentração percentual de servidores flexibilizados, ao mesmo tempo em que sustentam maior quantidade de gestões locais com administrações indiretas para saúde.



Controlando fatores socioeconômicos e demográficos, as regressões logísticas realizadas confirmaram parcialmente as hipóteses levantadas. Tendo em vista o aumento das razões de chance de *instalação de hospitais de campanha, ampliação de leitos e diminuição da necessidade de referenciar pacientes para outros municípios*, infere-se que OSs, OSCIPs, empresas privadas, cooperações, consórcios públicos e fundações, atuaram na ampliação da capacidade de atendimento hospitalar durante a pandemia. Não obstante, em relação à segunda hipótese, ainda que a presença de Conselhos de Saúde municipais deliberativos tenha apresentado relação negativa com insuficiência na capacidade de atendimento hospitalar, os resultados não foram significativos. Desse modo, não é possível generalizá-los, aplicando-os aos demais contextos. Por fim, infere-se que a proporção de SVP nas gestões municipais teve forte impacto no incremento das razões de chances de ampliação de capacidades de atendimento hospitalar municipal ao que tange a *instalação de hospitais de campanha*.

A variável acerca da proporção de estatutários com ensino superior, *proxy* de administrações burocratizadas, teve relevância de 60% no aumento de razão de chance de ampliação de leitos nos municípios, corroborando com o incremento das capacidades de atendimento hospitalar durante a pandemia. Demais variáveis de controle – serviço de saúde de emergência municipal e IDH – tiveram influência em quase todas as variáveis dependentes voltadas ao atendimento hospitalar. Nesse sentido, novamente, *ampliação de leitos (60%) e instalação de hospitais de campanha (3 vezes)* foram as variáveis mais influenciadas pela existência do serviço de saúde de emergência municipal. Ao mesmo tempo, as hipóteses relativas à adoção de medidas de prevenção de COVID-19 tiveram, a partir das regressões logísticas, resultados estatisticamente não significativos.

Nesse contexto, instaura-se aqui, primeira lacuna e sugestão de desenvolvimento de pesquisa, com objetivo de compreender quais mecanismos – administrativos, políticos ou fiscais – estão vinculados à adesão dessas políticas públicas. Atualmente, estudos destacam a possibilidade de percepção de indicadores de adoção políticas no alinhamento partidário do governo municipal com o respectivo governo estadual (Farah, 2008; Peci, 2011). Ademais, sugere-se mapeamento de legislações que simplificaram as contratações e incentivaram a descentralização dos serviços, bem como a identificação de fatores impulsionadores destas normativas, como o esgotamento burocrático, para além da emergencialidade decorrente da pandemia. Por conseguinte, propõe-se a realização de análise temporal quanto ao número de profissionais da saúde sem vínculos permanentes, vis-à-vis ampliação do espaço à flexibilização. Por fim, ainda podem ser explorados demais aspectos desencadeados pela crise

sanitária da COVID-19 que podem estar vinculados a fatores administrativos de competência local.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. A experiência nacional. **Revista do GV-Saúde da FGV-EAESP: PPP na saúde experiências e tendências**, ed. Esp., 2011.  
[http://gvsauade.fgv.br/sites/gvsauade.fgv.br/files/GV\\_sauade%20FINAL.pdf](http://gvsauade.fgv.br/sites/gvsauade.fgv.br/files/GV_sauade%20FINAL.pdf). Acessado em 15 mar. 2023.
- ABRUCIO, Fernando L. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Rev. Adm. Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.
- ABRUCIO, Fernando L. *et al.* A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010, p. 27-72.
- ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ed. Especial, p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, Fernando L.; GAETANI, Francisco. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, Aprendizado e Coalizão. *In*: COSTA, L. (Org.). **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**, Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, v. 1, 2008, p. 1-270.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.
- ABRUCIO, Fernando L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010, p. 23-57.
- ADRIÃO, Theresa et al. A peculiar modality to privatize public education: The acquisition of “education systems” by São Paulo cities. **Educação e Sociedade**, [s. l.], v. 30, n. 108, p. 799-818, 2009.
- ALMEIDA, Maria. H. T. De. As políticas sociais no governo Lula. **Novos Estudos Cebrap**, nº 70, p. 07-17, 2005.

ARAÚJO JÚNIOR, David G. *et al.* Controle Social como Estratégia de Efetivação da Boa Administração Pública Frente à COVID-19. *Revista de Políticas Públicas*, v. 20, p. 39-46, 2021. <https://doi.org/10.36925/sanare.v20i0.1506>. Acesso em: 23 fev. 2023.

ARAÚJO, Priscila Gomes de. Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. **Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo**, São Paulo, 2005.

ARAÚJO, Priscila Gomes de; PEREIRA, José Roberto. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p. 1179–1199, 2012.

BALL, Stephen. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001.

BARBOSA, Nelson B. Regulação do trabalho no contexto das novas relações público versus privado na saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2497-2506, 2010.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 159–181, 2014.

BATISTA, Mariana. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n.3, p. 345-370, 2015.

BEGO, Amadeu M. A implantação de sistema apostilado de ensino e o trabalho docente: os problemas e as decisões de uma rede escolar pública municipal. **Revista brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 98, n. 250, p. 764-782, 2017.

BEGO, Amadeu M.; TERRAZZAN, Eduardo A. Características das apostilas de ciências da natureza produzidas por um sistema apostilado de ensino e utilizadas em uma rede escolar pública municipal. **Revista Ensaio**, Belo Horizonte, v.17, n. 1, p. 59-83, 2015.

BICHIR, Renata. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, São Paulo, v.1, n.1, p.49-78, 2016.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine *et al*, **Implementação De Políticas E Atuação De Gestores Públicos – Experiências Recentes Das Políticas Das Desigualdades**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020, p. 21-41.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). *A Política das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: **Elsevier**, 2007.

BRANCO, Pedro. H. **Burocracia e Crise de Legitimidade: a profecia de Max Weber**. São Paulo: Lua Nova, 99: 47-77, 201, 2016.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CEPÊDA, Vera Alves; MEDEIROS, Thiago Batista. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. **Temas de Administração Pública**, v. 9, n. 1, p. 60-90, 2014.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério na forma prevista no art. 60, § 7, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 dez. 1996b. Seção 1, p. 28442.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Acesso em: 20 fev. 2023.  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 5-27, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Democracia Republicana E Participativa. **Novos Estudos Cebrap**, ed. 71, v.1, p. 77-91, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Os Três Ciclos da Sociedade e do Estado. **Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas: Textos para discussão** 308, 2012, p. 1-43.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reforma Gerencial e Legitimação Do Estado Social. *Rev. Adm. Pública*, v. 51, n. 1, p. 147–56, 2017. [DOI: 10.1590/0034-7612166376](https://doi.org/10.1590/0034-7612166376). Acessado em: 03 de fev. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (org). Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 222-259.

BRULON, Vanessa; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; DARBILLY, Leonardo. Choque de gestão ou choque de racionalidades? O desempenho da administração pública em questão. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 1–34, 2013.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent**. Michigan: Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

Burgos, Marcelo T. B.; BELLATO, Caíque C. Gerencialismo E Pós-Gerencialismo: Em Busca De Uma Nova Imaginação Para As Políticas Educacionais No Brasil. **Sociologia e Antropologia**, v. 9, n. 3, p. 919–43, 2019.

BURGOS, Marcelo Tadeu Baumann; BELLATO, Caíque Cunha. Gerencialismo E Pós-

Gerencialismo: Em Busca De Uma Nova Imaginação Para As Políticas Educacionais No Brasil. **Sociologia & Antropologia**, [s. l.], v. 9, n. 3, p. 919–943, 2019.

CÂMARA, Leonor Moreira. Os limites do gerencialismo perante os requisitos das organizações de hospitalidade. **Sociedade**, [s. l.], v. 12, n. 34, p. 103–109, 2005.

CAMPOS, Marilene de Souza et al. Controle Social E Produção De Políticas Através De Contratos: Parcerias Público-Privadas De Minas Gerais E São Paulo No Período 2005-2015. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 673–708, 2020.

CARNUT, Leonardo; NARVAI, Paulo Capel. Avaliação de desempenho de sistemas de saúde e gerencialismo na gestão pública brasileira. **Saúde e Sociedade**, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 290–305, 2016.

CARVALHO, Virgínia D. de; OLIVEIRA, Thais A. de; SILVA, Daniele C. da. Valores organizacionais em instituições públicas brasileiras: percepções dos servidores em diferentes posições hierárquicas e tipos de entidade da administração indireta. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, v. 14, n. 5, p. 74–103, 2013.

CAVALCANTE, P. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 19, p. 17-23, 2018.

CAVALCANTE, P. Gestão Pública Contemporânea: Do Movimento Gerencialista Ao Pós-NPM. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Texto para Discussão**, Brasília, p. 7-40, 2017.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Rev. Adm. Pub.**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2015.

CHERQUES, Hermano Roberto Thiry; PIMENTA, Roberto da Costa. Norma e produtividade do trabalho no setor público federal brasileiro: percepções acerca de barreiras e estratégias de superação. **Organizações & Sociedade**, [s. l.], v. 21, n. 71, p. 563–579, 2014.

DA SILVA, Luís Gustavo Alexandre; SAMPAIO, César Luis. Trabalho e autonomia do coordenador pedagógico no contexto das políticas públicas educacionais implementadas no Estado de Goiás. Ensaio: aval. pol. públ. educ. [s. l.], v. 23, n. 89, p. 964–983, 2015.

DOWNS, Anthony. **Inside Bureaucracy**. Boston: Little Brown, 1967.

EVANGELISTA, Simone T.; VALENTIM, Igor V. Remuneração Variável de Professores: controle, culpa e subjetivação. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 3, p. 999-1018, 2013.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, 1999, p.748-765. <http://www.jstor.org/stable/2657374?origin=JSTOR-pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy*. Princeton: **Princeton University Press**, 1995.

EVANS, Peter; HUBER, Evelyne; STEPHENS, John. The Political Foundations of State Effectiveness. In: CENTENO, M.; KOHLI, A.; YASHAR, D. (org.), **States in the Developing World**. New York: Cambridge University Press, p. 380-408, 2017.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, [s. l.], v. 65, n. 4, p. 407–437, 2014.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 65, n. 4, p. 407–437, 2014.

FALLETI, Túlia G. Infiltrating the state: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge University Press, 2009, p. 38-62.

FALLETI, Túlia. G. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2010.

FARIA, Carlos A.P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FERREIRA, Daniel Victor de Sousa; BORGES, Jacqueline Florindo. O Policiamento Comunitário Como Uma Prática Social E O Gerencialismo Na Segurança Pública: Análises De Uma Unidade Operacional Da Polícia Militar. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 642–672, 2020.

FIORETOS, Orfeo; FALETTI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. Historical Institutionalism in Political Science. In: FIORETOS, O.; FALETTI, T. G.; SHEINGATE, A. **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: 2016, Oxford University Press, p. 3-28.

FONSECA, Marília, FERREIRA, Eliza B.; SCAFF, Elisangela A. da S. Planejamento e Gestão Educacional No Brasil: Hegemonia Governamental e Construção Da Autonomia Local”. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, p. 1-18, 2020.

FONTOURA, Leandro H. Choque de gestão petista? Repensando a relação do PT com a reforma gerencial. **Revista de Economia Política**, v. 39, n. 2, p. 362–83, 2019. <https://doi.org/10.1590/0101-31572019-2947>.

FONTOURA, Leandro H. Reformar à Esquerda: A Administração Pública Gerencial Em Prefeituras Petistas. **Revista Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 986–996, 2018. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170267>. Acesso em: 20 fev. 2023.

FREITAS, Luiz. C. de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012. DOI: 10.1590/S0101-73302012000200004. Acessado em: 10 fev. 2023.

GALINDO, Jadson Mendonça et al. Gestão interfederativa do SUS: A experiência gerencial do consórcio intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administração Publica**, [s. l.], v. 48, n. 6, p. 1545–1566, 2014.

GATTO JÚNIOR, J. R., *et al.* Consolidation of new public management in nursing educations: repercussions to the Unified Health System. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v.1, n. 74, p. 1-8, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2020-0172>. <https://www.scielo.br/j/reben/a/MQB7QyRfsKtc4SSNmXlbqWj/?lang=en>. Acesso em: 20 fev. 2023.

GEDDES, Barbara. **Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964**. Los Angeles: University of California Press, 1986.

GOLDFINCH, S. WALLIS, J. Two Myths Of Convergence in Public Management Reform. **Public Administration**, v. 88, n. 4, p. 1-18, 2010. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2010.01848.x. Acesso em: 15 de fev, 2023. [https://www.researchgate.net/publication/229666318\\_Two\\_Myths\\_Of\\_Convergence\\_In\\_Public\\_Management\\_Reform](https://www.researchgate.net/publication/229666318_Two_Myths_Of_Convergence_In_Public_Management_Reform).

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003.

<https://doi.org/10.1590/2238-38752019v939>. Acessado em: 14 nov. 2023

JACOMINI, Márcia Aparecida et al. Padronização, controle e accountability na política curricular paulista (2007-2018). **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], v. 26, 2021.

JESUS, Igor Rosa Dias de; COSTA, Helder Gomes. A Nova Gestão Pública como indutora das atividades de Engenharia de Produção nos órgãos públicos. **Production**, [s. l.], v. 24, n. 4, p. 887–897, 2013.

KOHLI, Atul. State Capacity for Development. New York: **UNDP**, 2010.



KOPECKÝ, Petr; MAIR, Peter. Party Patronage as an Organizational Resource. In: [S. l.: s. n.], 2012. p. 3–16.

LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago Moreira da. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). *Revista de Administração Pública*, [s. l.], v. 53, n. 4, p. 711–731, 2019.

LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago Moreira da. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 53, n. 4, p. 711–731, 2019.

LUEDY, Almerinda; MENDES, Vera L. P. S.; RIBEIRO JÚNIOR, Hugo. Gestão pública por resultados: contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v.19, n. 63, p. 641–59, 2012.

LUEDY, Almerinda; MENDES, Vera Lúcia Peixoto S; RIBEIRO JÚNIOR, Hugo. Gestão pública por resultados: contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário. **Sociedade**, [s. l.], v. 19, n. 63, p. 641–659, 2012.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. **Cambridge: Cambridge University Press**, p. 1-37, 2009.

MAHONEY, James. Conceptualizing and explaining punctuated versus incremental change. **Northwestern University, working paper**, 2015. In: MARENCO, A.; BRUXEL, M. *Como mudam instituições e políticas? Nupergs Working Papers, Termidor 2021*.

MARENCO, André L. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, André L.; BRUXEL, Marília. Como mudam instituições e políticas? **Nupergs Working Papers, Termidor 2021**, Porto Alegre, p. 1-39.  
<https://www.ufrgs.br/nupergs/files/preprint/15/61438b63a326f.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria T.; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARTINS, Angela. M. Uma análise da municipalização do ensino no estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 120, p. 221-238, 2003.

MARTINS, Maria I. C. *et al.* A política de atenção à saúde do servidor público federal no Brasil: atores, trajetórias e desafios. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.22, n. 5, p. 1429-1440, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração Pública Comparada: uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, 2008.

MATTOS, Pedro L.; SIQUEIRA, Maria E. G. Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 42, p. 35-60, 2008.

MCCUBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. **American Journal of Political Science**, EUA, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.

MELO, Marcus A. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845 a 889, 2005.

MOE, Terry. La teoría positiva de la burocracia pública. *In: Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 2007, p. 527-554.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: O caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 47, n. 5, p. 1117–1143, 2013.

NETTO, José Veríssimo Romão. Estrutura administrativa do governo brasileiro, cultura política e a busca pela sociedade ideal. **Sociedade e Estado**, [s. l.], v. 31, n. 1, p. 211–235, 2016.

NISKANEN, William A. Bureaucracy and Representative Government. **American Political Science Review**, Chicago, v. 68, n. 4, 1775-1777, 1971.

OLSEN, Johan. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, no 1, p. 1-24, 2005.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Massachusetts: Harvard University Press 1971.

PAES DE PAULA, A. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

- PACHECO, Regina. Profissionalização, Mérito e Proteção da Burocracia no Brasil, In: M. R. LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. (org). **Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o Estado Democrático no Século XXI**. Rio de Janeiro, FGV, pp. 277-305, 2010.
- PECI, A. *et al.* Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1137-1162, 2008.
- PECI, Alketa *et al.* Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 42, n. 6, p. 1137–1162, 2008.
- PEIXOTO, Vitor de M.; LEAL, João G. R. P.; MARQUES, Larissa M. The impact of Bolsonaroism on Covid-19 vaccination coverage in Brazilian municipalities. In: **SciELO Preprints**. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5027>. Acesso em: 14 fev. 2023.
- PERONI, Vera. M. V.; OLIVEIRA, Regina. T. C.; FERNANDES, Maria. D. E. Estado e Terceiro Setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, 2009.
- PINTO, Juliana de Fátima; BEHR, Ricardo Roberto. Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 13, n. 4, p. 795–820, 2015.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3ª Ed. **New York: Oxford University Press**, 2011.
- PRAÇA, Sergio; FREITAS, Andrea; HOEPERS, Bruno. Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n 2, p. 141-172, 2011.
- PRZEWORSKI, Adam. Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. In: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación*, Buenos Aires, p. 143-168, 2007.
- PRZEWORSKI, Adam. Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. In: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación*, Buenos Aires, p. 143-168, 2007.
- RAMOS, Géssica P. Racionalidade e gerencialismo na política educacional paulista de 1995 a 2014: muito além das conjunturas. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.** v.24, n. 92, p. 546–578, 2016.

REZENDE, Flávio da C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias** Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 344-365, 2009.

REZENDE, Flávio da C. Porque as Reformas Administrativas Falham. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n 50, p. 123-142, 2001.

REZENDE, Flávio da C. Razões da Crise de Implementação do Estado Gerencial: Desempenho versus Ajuste Fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, p. 111-121, 2002.

REZENDE, Flávio. Da C. Por que falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro: **Fundação Getúlio Vargas**, 2004.

RODDEN, Jonathan. Federalismo E Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre Significados E Medidas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 9-27, 2005.

RODRIGUEZ, Vicente; SILVA, Domingos P. Formação Continuada Em Serviço Em Contextos Descentralizados. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 553-574, 2015.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, nº 3, p. 64–80, 2008.

SANTOS, Daniela; RODRIGUES, Paulo. Política, atenção primária e acesso a serviços de Média e Alta Complexidade em pequenos municípios. **Saúde Debate**, v. 38, n. 103, p. 744-755, 2014.

SANTOS, Maria de Fátima Bandeira dos; FONSECA, Ana Carolina Pimentel Duarte da; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. Cultura organizacional e avanço do management na Marinha do Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 131–162, 2014.

SANTOS, Nelson R. dos. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saída. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 18, n. 1, p. 273-280, 2013.

SANTOS, Reginaldo Souza. As contribuições dos economistas ao estudo da administração política: o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo. **Sociedade**, [s. l.], v. 10, n. 28, p. 99–116, 2003.

SORANZ, Daniel; PINTO, Luiz Felipe; PENNA, Gerson Oliveira. Eixos e a Reforma dos Cuidados em Atenção Primária em Saúde (RCAPS) na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 21, n. 5, p. 1327–1338, 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In: Pires, Lotta e Oliveira (org.). *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas*. BRASÍLIA: IPEA, 2016, p. 269–298.

TERRA, Lílian Soares Vidal; CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. Alienação Do Trabalho Médico: Tensões Sobre O Modelo Biomédico E O Gerencialismo Na Atenção Primária.

**Trabalho, Educação e Saúde**, [s. l.], v. 17, n. 2, 2019.

TONON, Leonardo; GRISCI, Carmem L. I. Gestão Gerencialista E Estilos De Vida De Executivos. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 15–39, 2015.

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1678-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712015000100015&lang=pt)

[69712015000100015&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-69712015000100015&lang=pt). Acessado em: 10 jan. 2023.

TULLOCK, Gordon. **The Politics of Bureaucracy**. Washington: Public Affairs Press, 1965.

VERMELHO, Sônia Cristina; FIGUEIREDO, Gustavo. A percepção de secretários municipais de saúde sobre a gestão do trabalho e da educação na rede pública do Sistema

Único de Saúde (SUS). **Saúde e Sociedade**, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 382–396, 2017.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. **Fondo de Cultura Económica**, México, 1984.

WEBER, Max. **The Theory of Social and Economic Organizations**. New York: Free Press, 1947.