

Artigo Original

## Agenda gerencial nos municípios brasileiros: difusão ou contexto?

 **André Marengo**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gov.Munic-Laboratório de Pesquisas Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.  
E-mail: amarencoufrgs@gmail.com

 **Marília Bruxel**<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gov.Munic-Laboratório de Pesquisas Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.  
E-mail: maribruxel4@gmail.com

DOI: 10.1590/3811028/2023

**Resumo:** Este trabalho analisa a difusão de reformas gerenciais nos 5.570 municípios brasileiros. Embora reformas gerenciais envolvam uma ampla agenda de inovações, o artigo considerou apenas a proporção de servidores “sem vínculo permanente” nas administrações diretas municipais e a existência de administração indireta na gestão local, inferindo incentivos para a descentralização e incorporação de procedimentos derivados da administração privada. Os dados foram obtidos junto à base Munic do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e ao Atlas da Política Municipal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O argumento central consiste em que a expansão de mecanismos gerenciais nos municípios decorre menos de fatores políticos ou preferências ideológicas do que de uma combinação entre incremento de gastos em educação, limitada capacidade fiscal municipal e reduzido desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** gerencialismo; gestão pública municipal; burocracia; políticas públicas; administração pública.

### ***Managerial agenda in Brazilian municipalities: diffusion or context?***

**Abstract:** This work seeks to analyze the diffusion of managerial reforms in the 5,570 Brazilian municipalities. Although managerial reforms involve a broader agenda of innovations, the article considered only 1) proportion of civil servants “without a permanent contract” in direct municipal administrations, and (2) the existence of indirect administration in local management, inferring incentives for decentralization and incorporation of procedures derived from private administration. The data were obtained from the Munic/IBGE database and from the Municipal Policy Atlas/UFRGS. The central argument is that the expansion of managerial mechanisms in municipalities is less a result of political factors or ideological preferences than a combination of increased spending on education, limited municipal fiscal capacity and reduced local development.

**Keywords:** managerialism; municipal public management; bureaucracy; public policy; public administration.

Recebido em: 28/10/2022 | Aprovado em: 22/08/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## 1. Introdução

O modelo de gestão gerencial chegou aos municípios brasileiros? Se a resposta for sim, ele foi impulsionado por afinidades políticas ou ideológicas influenciadas pelo *New Public Management* e traduzidas em redução no tamanho da administração pública, competição, descentralização e flexibilização? Ou, diferentemente, o impulsionamento veio por exigências contextuais decorrentes do aumento das responsabilidades dos governos municipais frente à limitada capacidade administrativa e fiscal destes entes?

Este trabalho busca promover um exame da difusão da agenda gerencial nos 5.570 municípios brasileiros durante as últimas décadas. Embora reformas gerenciais envolvam uma gama mais ampla de mudanças, como a competição entre agências, avaliação de desempenho, incentivos à produtividade, parcerias público-privadas (Pollitt e Boeckert, 2011), o trabalho foca em dois indicadores que permitem uma análise sobre a adoção de procedimentos de maior flexibilização na gestão de recursos humanos. Para isto, emprega como *proxies* de agenda gerencial a existência de administração indireta na gestão local, inferindo incentivos para a descentralização e a incorporação de procedimentos derivados da administração privada; e a proporção de servidores “sem vínculo permanente” nas administrações diretas municipais, indicando flexibilidade na contratação de funcionários.

O artigo está organizado em cinco seções. Além desta introdução, a segunda seção revisita a literatura sobre o programa gerencialista, sua recepção no Brasil e os estudos que analisam experiências nela orientadas em governos subnacionais. A terceira explicita os procedimentos metodológicos, hipóteses e dados empregados na pesquisa. Na sequência, a quarta seção analisa os resultados. São apresentadas, fazendo uso de estatística descritiva, informações sobre a proporção de governos municipais com administração indireta, evolução na composição do serviço público municipal, distribuição de servidores “sem vínculo permanente” conforme porte populacional e escolaridade. Ainda nesta seção, pretendeu-se identificar fatores que pudessem desvendar a ampliação nas contratações flexíveis e temporárias, considerando três modelos: político; orçamentário e administrativo; e estrutura social e econômica local. Finalmente, a conclusão analisa os achados, sobretudo os resultados contraintuitivos de fatores políticos e a relevância da associação entre “mais gastos em educação”, “limitada capacidade fiscal municipal” e o “reduzido desenvolvimento local”.

## 2. Difusão da agenda gerencial

Reformas gerenciais orientadas pelo *New Public Management* (NPM) buscaram a) substituir controles *ex-ante* (normas detalhadas) por *ex-post* (avaliação de desempenho); b) supervisão hierárquica por competição entre agências; e c) carreiras de longo prazo por flexibilidade na seleção e substituição de funcionários, contratos temporários e incentivos baseados em *profit-seeking*, traduzidos em inovações como parcerias público-privadas, terceirização e desregulamentação de recursos humanos, avaliações por desempenho e incentivos à produtividade (Bevir et al., 2003; Lapsley, 2008; Newman e Clarke, 2012; Bezes e Parrado, 2013; Bezes e Pallier, 2018; Rouban, 2017).

Deveria ser esperado processo de expansão isomórfica de modelos administrativos baseados no NPM? De acordo com Di Maggio e Powell (1983), três fatores contribuem para processos de isomorfismo organizacional: coerção, decorrente de relações interinstitucionais; mimetismo, relacionado à difusão de modelos em contextos de elevada incerteza; e normas, associadas a redes profissionais que permitem a padronização institucional a partir do perfil profissional homogêneo de seus membros. Como resultado, “*nos estágios iniciais de seu ciclo de vida, os campos organizacionais apresentam uma diversidade considerável em abordagem e forma...uma vez que um campo se torna bem estabelecido, no entanto,*

*há um impulso inexorável em direção à homogeneização*<sup>1</sup> (Di Maggio e Powell, 1983, p. 148). Ainda nesta direção, Sahlin-Andersson (2002) analisa a implementação de reformas a partir da agenda do *New Public Management*, considerando três fatores interligados para sua convergência: a difusão por emulação; o papel de organizações internacionais como fontes de legitimidade para modelos de reforma; e adaptações locais aos modelos adotados. A aplicação do modelo de isomorfismo organizacional pode ser encontrada, ainda, em trabalhos como de Andrews (2009).

Entretanto, reformas gerenciais não foram reduzidas às proposições originais do *New Public Management*. É possível identificar diferenças relevantes quando examinamos as mudanças ocorridas no Reino Unido em contraste com as que ocorreram nos países escandinavos, França ou Alemanha (Pollitt e Boeckert, 2011; Rouban, 2017). Variações em modelos de avaliação baseados em *outputs* ou *outcomes* podem ser localizados, respectivamente, na Nova Zelândia e Austrália (Behn, 2004). Preferências políticas orientadas pela racionalização fiscal ou pela governança política produzem distintos resultados em termos de reformas gerenciais (Kettl, 2006). Tradições administrativas importam, fazendo com que a difusão de reformas seja refratada por legados institucionais distintos (Bezes e Pallier, 2018; Bezes e Parrado, 2013). O provável resultado disto são as mudanças por *layering* (Mahoney e Thelen, 2009), nas quais se mesclam legados administrativos (patronagem e profissionalização) com recortes de agendas gerenciais ditados por preferências políticas ou por necessidades fiscais ou governamentais.

Um exemplo de legado administrativo que antecipa e influencia a flexibilização gerencial pode ser encontrado no Decreto-Lei N. 200/1967 (Brasil, 1967), que constituiu a administração indireta formada por autarquias, fundações, empresas públicas e empresas mistas (Abrucio et al., 2010). Planejamento, coordenação, descentralização e controle foram os princípios norteadores da criação de estruturas e órgãos de administração indireta. Paralelamente, foi criada a figura do servidor contratado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mesmo regime vigente no setor privado, permitindo maior flexibilidade para contratação e definição de salários.

No Brasil, a introdução de princípios gerenciais na administração pública teve impulso com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, implementado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995. O núcleo desta proposta distinguiu diferentes níveis da atividade pública, como o núcleo estratégico; as atividades exclusivas do Estado; atividades não exclusivas; e, finalmente, atividades voltadas à produção para o mercado (Bresser-Pereira, 2000; Bresser-Pereira, 2001; Bresser-Pereira, 2007; Bresser-Pereira, 2017; Bresser-Pereira, 2021; Bresser-Pereira e Pacheco, 2005; Garces e Silveira, 2002; Cavalcante e Silva, 2020). *Shortcuts* entre metas fixadas em redução de gastos públicos e disciplina fiscal, em conjunto com a melhoria na governança, foram apontados como fatores explicativos para o alcance limitado desta agenda. (Rezende, 2002a; Rezende, 2002b; Bresser-Pereira, 2007; Martins, 1997; Abrucio, 2007; Abrucio e Gaetani, 2008; Matias-Pereira, 2008; Abrucio et al. 2010; Andrews, 2013; Laguna, 2009; Matas e Salvador, 2005; Paula, 2005).

Decompondo a estrutura do serviço público nos 5.570 municípios brasileiros, é possível captar a evolução dos diferentes tipos de vínculo ao longo dos últimos anos. Considerando o regime de contratação, o serviço público em administrações municipais deve ser desagregado em estatutários, celetistas, sem vínculo permanente, cargos em comissão e estagiários. Servidores estatutários (EST) são aqueles contratados sob Regime Jurídico Único, com ingresso condicionado a concurso público e obtenção de estabilidade após três anos de exercício do cargo; celetistas são funcionários contratados pela Prefeitura sob regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); a categoria sem vínculo permanente

---

<sup>1</sup> Traduzido pelos autores.

(SVP) corresponde a servidores que trabalham por prestação de serviços, sem vínculo empregatício e sem carteira de trabalho assinada, incluindo também autônomos, estagiários, voluntários e cedidos por outras administrações; cargos em comissão (CC) são postos de livre nomeação e exoneração, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, que podem ser ocupados tanto por indivíduos sem vínculo com a administração, quanto por servidor efetivo e/ou empregado público (IBGE, 2019).

Em 2019, o total de vínculos públicos nos três níveis da Federação (União, estados e municípios) correspondeu a 10,9 milhões de pessoas, equivalente a 10,2% da população economicamente ativa. Considerando 14 países da América Latina, o Brasil apresentava a menor relação entre serviço civil e população economicamente ativa, segundo dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Cortázar, Lafuente e Sanginés, 2014). Entretanto, é preciso destacar a forte inflexão verificada na distribuição entre os entes federativos, no período de 1950 a 2019 (Ipea, 2021). Em 1950, servidores do governo federal representavam 50% do total de funcionários públicos, seguidos por estaduais (35%) e municipais (15%). Cerca de 70 anos mais tarde, a distribuição era a seguinte: federais (8,6%), estaduais (31,6%), municipais (58,7%). Os principais fatores a explicarem tal mudança são o aumento no número de municípios e a descentralização de serviços públicos nas áreas de saúde, assistência social e educação após a Constituição Federal de 1988 (Lopez e Guedes, 2019).

Muitos trabalhos procuraram analisar mudanças e inovações em diferentes setores da administração pública, como nos setores da saúde (Câmara, 2005; Barbosa, 2010; Luedy et al., 2012; Galindo et al., 2014; Carnut e Narvai, 2016; Vermelho e Figueiredo, 2017; Terra e Campos, 2019), política educacional (Rodríguez e Silva, 2015; Silva e Sampaio, 2015; Ramos, 2016; Burgos e Bellato, 2019), orçamento (Barcelos e Calmon, 2014), segurança pública (Ferreira e Borges, 2020), Forças Armadas (Santos et al., 2014), governos estaduais (Brulon et al., 2013; Campos et al., 2020), procedimentos de avaliação (Faria, 2005; Pinto e Behr, 2015), agendas partidárias (Fontoura, 2018; Fontoura, 2019; Guedes-Neto, 2018), percepção de servidores sobre as mudanças (Carvalho et al., 2013; Cherques e Pimenta, 2014; Martins et al., 2017), carreiras e vínculos profissionais (Monteiro, 2013; Tonon e Grisci, 2015) e os resultados das reformas (Rezende, 2008; Sano e Abrucio, 2008; Filgueiras, 2018).

A partir da Constituição Federal de 1988, cresceram as responsabilidades municipais, especialmente na saúde, educação e assistência social. Neste contexto, proposições como parcerias público-privadas, procedimentos gerenciais e flexibilização em contratações ganharam saliência como alternativas para a expansão de serviços públicos sob constrangimentos legais e financeiros (Galindo et al., 2014). A rápida adesão na área de saúde e administração hospitalar do modelo de Organizações Sociais (OS) proposto pelo Governo Federal através da Medida Provisória nº 1.591/97 (Brasil, 1997), regulamentada pela Lei nº 9.637/98 (Brasil, 1998) para “áreas não exclusivas” do Estado, se explica pela flexibilidade para contratar, definir remuneração e demitir, combinado a dificuldades para atração de profissionais em regiões distantes (Sano e Abrucio, 2008; Barbosa, 2010; Luedy et al., 2012; Silva et al., 2015).

Posteriormente, a instituição da lei de Responsabilidade Fiscal, fixando constrangimentos para a execução orçamentária de governos federal, estaduais e municipais, incentivou a adesão ao modelo de OS como forma de promover serviços sem risco de penalizações. Conforme levantamento realizado em 2013 pelo IBGE, esta alternativa já havia sido utilizada em 17 estados e 1.216 municípios (Machado et al., 2016). Por outro lado, há consequências negativas associadas a contratações temporárias, como problemas associados à dificuldade de fixação e elevada rotatividade de profissionais, experiência e aderência a demandas locais e limitações no exercício de *accountability* (Câmara, 2005; Sano e Abrucio, 2008; Carnut e Narvai, 2016; Terra e Campos, 2019).

Na área de educação, inovações introduzidas pela agenda gerencial foram mais salientes em estados como São Paulo (Ramos, 2016) e Goiás (Silva e Sampaio, 2015). No governo estadual paulista, as iniciativas mais importantes foram configuradas a partir

do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, criado em 1996, visando incentivar parcerias entre governo estadual e municípios e a descentralização da gestão educacional com atribuição de responsabilidades aos entes locais (Ramos, 2016). Para isto, os instrumentos disponíveis foram assistência técnica e financeira, transferências e/ou empréstimos de bens físicos e recursos humanos, capacitação e contratação de pessoal e procedimentos de avaliação. Na sequência, o Programa Escola da Família estimulou a criação de parcerias e convênios envolvendo organizações não governamentais, associações, empresas, sindicatos, cooperativas, instituições de Ensino Superior e outras instituições educacionais, bem como parcerias entre escolas e o setor privado. Ainda em 1996, foi criado o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), desenvolvendo avaliação anual do desempenho dos alunos do Ensino Fundamental e Médio de todas as escolas da rede estadual, assim como para as redes municipais e privadas que optassem pela adesão ao sistema. A descentralização operacional foi buscada por meio do programa de Gestão de Resultado com Foco no Desempenho do Aluno, que instituiu seis coordenadorias específicas: Gestão de Recursos Humanos; Orçamento e Finanças; Infraestrutura e Serviços Escolares; Formação e Aperfeiçoamento; Ensino Básico; e Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional (Ramos, 2016).

No que diz respeito a uma agenda de reformas gerenciais em administrações municipais, os trabalhos produzidos foram poucos e centrados em estudos de caso voltados à investigação do processo de implementação da reforma gerencialista e dos seus efeitos. Na área da educação, se destacam as pesquisas direcionadas ao processo de municipalização das escolas (Bego, 2017), fenômeno que gerou a descentralização das responsabilidades educacionais. Em 1996, a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), substituído em 2006 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), incentivou a transferência da gestão das escolas estaduais para os municípios, tendo em vista que vinculava o repasse dos recursos ao número de matrículas efetivas nas escolas municipais. Ainda que o vínculo dos repasses tenha sido elaborado visando incentivar o aumento no número de matrículas, ou seja, de crianças e jovens na escola, o resultado obtido apontou apenas para um deslocamento dos alunos da rede estadual para a municipal, sem necessariamente alterar o número absoluto de estudantes matriculados.

De fato, houve um aumento expressivo nas demandas sob a competência dos municípios. Ao lado do gestor municipal, a comunidade escolar foi responsabilizada pela busca de eficiência, administração e funcionamento das instituições de ensino (Fonseca et al., 2020). Ainda, a partir do Fundeb, o número de alunos que passou a frequentar a rede municipal de ensino mais do que duplicou em relação ao número de alunos que eram atendidos durante o Fundef (Bego, 2017).

Com a transferência da manutenção de boa parte da educação infantil e fundamental para os municípios e as novas incumbências educacionais integradas à gestão municipal, as responsabilidades do Estado foram modificadas. O papel estatal, então, foi reduzido, explicitando a intenção de desconsiderar a educação como direito e torná-la um dever, que deve ter seus custos divididos entre família, sociedade e comunidade (Araújo e Pereira, 2012).

Nesta perspectiva, vários autores argumentam não haver quadro de pessoal suficiente e/ou qualificado para atender às novas demandas e ao novo formato de administração pública (Bego, 2017; Araújo e Pereira, 2012; Fonseca et al., 2020). A carência de servidores, aliada a um dos princípios da nova gestão administrativa, isto é, aliada à reforma pautada na ideia do aumento da eficiência do Estado por meio da introdução de mecanismos da gestão privada na gestão pública (Bego, 2017), amparam a adoção de modelos e políticas da gestão de empresas.

Um exemplo pode ser identificado no estudo de Bego (2017), que explora, qualitativamente, o processo de negociação com o serviço privado em Catanduva (SP). A parceria foi traçada por

meio da aquisição do Sistema de Apostilados de Ensino (SAE), cotado para o fornecimento de consultorias, materiais didáticos e de formação de professores para a rede de ensino do município. Segundo o autor, a adesão ao SAE foi influenciada pela Reforma Gerencial do Estado, de maneira que a administração indireta foi incorporada aos sistemas de educação do município através de parcerias com o setor privado.

Conforme o estado da arte acerca da adesão dos municípios ao SAE, as cidades com menos recursos e disponibilidade de quadro de pessoal – de forma generalizada, as de pequeno porte – apresentam as maiores escalas de implantação do apostilamento. Não obstante, Catanduva (SP), que se caracteriza por ser uma cidade de médio porte, com índice IDH acima da média (IBGE, 2000) e com bons indicadores de riqueza, longevidade e escolaridade, aderiu ao SAE (Bego, 2017). Estes parâmetros incitam novas questões quanto aos critérios incentivadores da aquisição do serviço privado entre municípios de maior porte e, conseqüentemente, novas explicações de adesão ao SAE.

Com a reforma administrativa e o foco maior nos resultados, os índices de “avaliação externa” passaram a balizar a eficiência e a produtividade das redes de ensino. Em meio a esse novo cenário de proeminência dos resultados, as parcerias com empresas privadas surgiram como uma garantia para o bom desempenho nessas avaliações. As empresas contratadas, ao atuar sob disposições contratuais estabelecidas com a Prefeitura, asseguravam às escolas a conclusão da prestação dos serviços, o atingimento de metas e, conseqüentemente, boas colocações no ranqueamento das redes de ensino.

Entretanto, a parceria com a empresa privada revelou um processo menos inclusivo, sem integração da comunidade docente à tomada de decisão e sem debate dos critérios de qualidade e preço considerados para a seleção e contratação das empresas privadas concorrentes (Bego, 2017). Ao serem questionados, os docentes revelaram que suas preferências não foram consideradas, e, em algumas escolas, sua opinião acerca da necessidade do material fornecido pelo SAE sequer foi solicitada. Em meio a isso, além da exclusão dos professores, pôde ser observada uma concentração da decisão na Secretaria Municipal de Educação, revelando, inclusive, um processo de caráter político.

Ademais, Evangelista e Valentim (2013, p. 1000) retratam o impacto da incorporação de “*estratégias e políticas empresariais*” à administração pública em diversos municípios do país. Os autores explicam que o foco nos resultados no âmbito educacional levou à implementação de iniciativas de avaliação *ex post*, que acabaram por vincular os salários dos professores aos índices de desempenho educacional (Ideb) das escolas e dos alunos aos quais atendem. Eles pretendem mostrar como a intensificação, a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), da aplicação de metodologias de desempenho e foco em resultados na gestão pública afeta os professores, não só financeiramente, mas também psicologicamente, ao passo que estes se sentem culpados “*por suas turmas não atingirem as metas, por não se dedicarem como deveriam, por ficarem doentes e não poderem ir ao trabalho*” (Evangelista e Valentim, 2013, p. 1014).

O setor de atenção primária à saúde no Rio de Janeiro, também foi objeto de estudo por conta da adesão de elementos de gestão gerencialista. Segundo pesquisa, a partir de 2009, com a Reforma dos Cuidados em Atenção Primária em Saúde (RCAPS), instaurou-se um arcabouço jurídico de um modelo de gestão voltado à obtenção de resultados (Soranz et al., 2016). Neste âmbito, os autores expõem a integração de alguns mecanismos à gestão, como a realização de cursos de especialização em Saúde Pública, a inserção de novos métodos de avaliação e monitoramento através da emissão de relatórios gerenciais e a realização de seminários de prestação de contas. É interessante observar que, assim como Evangelista e Valentim (2013), Soranz et al. (2016) identificam a utilização de indicadores de desempenho que condicionam a remuneração profissional à performance/qualidade do serviço desempenhado. Neste caso, é aplicada a estratégia de *pay for performance* utilizada em sistemas de saúde de outros países.

Por fim, dentro dos estudos de implementação da reforma administrativa gerencialista, foram explorados os processos de implementação da administração gerencial em partidos de oposição, especificamente o Partido dos Trabalhadores (PT) (Fontoura, 2018). Tendo em vista que o PDRAE foi uma medida implementada durante o governo do PSDB, governos municipais petistas predominantemente se colocavam contra a reforma, tendo em vista que esta seria uma política "*neoliberal e conservadora*", cujos resultados seriam "*privatização, redução do papel do poder público e abandono das responsabilidades estatais*" (Fontoura, 2018, p. 994). Ainda assim, a partir de estudos realizados em cinco municípios de quatro estados do país, dificuldades de coordenação e contratação de profissionais por regime estatutário na área da saúde teriam incentivado a troca de carreiras de longo prazo por maior flexibilidade na seleção e substituição nos cargos (Fontoura, 2018). Neste sentido, identificou-se um processo gradativo, ainda que acompanhado de tensão entre os membros do partido petista, de aceitação e adoção de algumas medidas administrativas de cunho gerencialista nos executivos municipais de oposição.

De modo geral, a maior parte dos trabalhos sobre estas reformas em governos municipais revelam viés crítico ao modelo de administração gerencialista. Este posicionamento está fortemente motivado pelo que seria descrito como a mercantilização do serviço público. Ainda que alguns autores tenham deixado claro, por meio da transcrição de entrevistas, a ambição de alguns servidores em alcançar a eficiência e o desempenho presente no âmbito privado, tal iniciativa teria sido executada verticalmente, ou seja, sem participação da comunidade interessada / *principals*.

A implementação de reformas gerenciais também foi investigada por autores interessados em entender a razão pela qual poucos antes da federação e, em proporção menor ainda, os municípios, implementaram mecanismos da nova administração pública. Utilizando o Índice de Administração Pública Gerencial (IAPG), desenvolvido por Freitas Jr. (2009) a partir da determinação de pressupostos teóricos do modelo gerencial, Araújo e Pereira (2012) fizeram um estudo de caso de uma cidade não identificada pelos autores, mas localizada no estado de Minas Gerais, enquadrada entre os municípios que aplicam o gerencialismo em níveis entre 50% e 75% de sua administração. Para os autores, o principal entrave à implementação do modelo de administração gerencial é a falta de capacidade de gerenciamento e conhecimento dos gestores em relação ao modelo. Sendo assim, defendem que para serem cumpridas as leis do modelo de administração gerencial, é "*necessária a profissionalização dos gestores públicos*" (Araújo e Pereira, 2012, p. 1196).

Não obstante, além da preparação técnica, são apontadas dificuldades oriundas da falta de incentivo à capacitação, ausência de mecanismos de valorização dos funcionários, baixo desempenho na intersecção da gestão com a comunidade civil e com o setor privado, permanência de resquícios de patrimonialismo e resistência dos partidos de oposição. Para o alcance destes resultados, na cidade de Minas Gerais, foram utilizados indicadores de dimensão institucional-administrativa, que incluem variáveis de recursos humanos (quantidade de funcionários, escolaridade, existência de administração indireta), instrumentos de gestão (legislação urbana), articulação interinstitucional e participação do cidadão (conselhos, consórcios, convênios, parcerias); e dimensão econômico-financeiras, como a responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos (aplicação de recursos em área de saúde, educação e assistência social e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal). No município analisado, obtiveram bons resultados com gastos e bom desempenho em educação e, principalmente, saúde. Ademais, destacou-se a ausência de políticas de *downsizing*, registrando um aumento no número de funcionários públicos e "*indicando queda no grau de eficiência na utilização de pessoal empregado na prefeitura*" (Araújo e Pereira, 2012, p. 1189). Conforme Araújo e Pereira (2012), os entraves à implementação exitosa da reforma foram responsáveis por tornar inalcançável o redesenho institucional, de modo que acabou por se mostrar efetiva apenas para a retomada do ajuste fiscal.

Entretanto, há uma dúvida legítima que diz respeito ao problema de *conceptual stretching* (Sartori, 1970) e à heterogeneidade de variáveis e indicadores empregados para identificar e classificar administrações municipais gerenciais. Assim, se a existência de administração indireta, parcerias com setor privado e metas de equilíbrio fiscal parecem congruentes à agenda gerencial, não se pode afirmar que conselhos, comitês ou consórcios constituam exclusividade dessas reformas. Ao mesmo tempo, é preciso evitar o risco da endogeneidade entre mecanismos gerenciais e seus efeitos esperados, presente quando indicadores como legislação urbana e gastos em educação e saúde constituem simultaneamente causa e efeitos de reformas gerenciais. Por outro lado, Marengo (2017) e Marengo et al. (2017) revelam uma associação entre maior proporção de estatutários com formação superior – como *proxy* de burocracia weberiana, e não gerencial – e probabilidade de legislação regulatória sobre uso do solo urbano e arrecadação de IPTU. Assim, o desafio consiste em delimitar indicadores de administrações gerencialistas que constituam, pelo menos, condição necessária, mesmo que não suficiente, para administrações gerenciais.

A adoção de reformas gerenciais em municípios brasileiros foi processo decorrente da difusão desta agenda – impulsionada por alinhamento intergovernamental, vínculos ou preferências partidárias – ou, em contraste, esteve relacionada a fatores contextuais – como uma combinação entre demandas por serviços públicos em municípios com baixos indicadores sociais e econômicos, associada à redução na capacidade fiscal local? Modelos de difusão de políticas públicas exploram a emulação de programas ou *policies* por outras esferas governamentais. Nesta perspectiva, “os modelos de difusão são inerentemente intergovernamentais; eles veem as adoções políticas pelos estados como emulações de adoções anteriores por outros estados”<sup>2</sup> (Berry e Berry, 2007, p. 224). Estes modelos parecem reter utilidade analítica, especialmente para dissecar a transferência de ideias, problemas e alternativas exógenas para lideranças políticas ou *policy-makers* (Coelho, 2016). Por outro lado, seu ponto cego reside em dar conta do caráter não isomórfico de políticas públicas e do fato de que estas dependem de configurações particulares de processos decisórios.

### 3. Materiais e métodos

O objetivo desta investigação consiste em dimensionar a implementação da agenda gerencial em municípios brasileiros, isolar fatores que tenham incrementado as chances de sua adesão por governos locais e considerar a importância de preferências políticas e ideológicas ou escolhas estratégicas na adoção de mecanismos gerenciais nos governos locais. Foram utilizados dados da base Munic/IBGE (2018), referentes aos anos de 2005, 2008, 2014 e 2018. Embora seja realizada anualmente, informações referentes a administração e recursos humanos não estão disponíveis para todos os anos da série, o que limita análises longitudinais e a identificação de padrões associados a ciclos governamentais.

Considerando as informações disponíveis na base Munic/IBGE (2018) e a delimitação mencionada acima em relação às variáveis necessárias a reformas gerenciais, empregamos duas *proxies* para agenda gerencial: (1) a existência de administração indireta e (2) a flexibilização nos vínculos, através da proporção e perfil de servidores “sem vínculo permanente” em administrações diretas municipais. Dois esclarecimentos são necessários: consideramos que a constituição de administração indireta representa recurso para implementar preferências governamentais por descentralização, competição e flexibilização, valorizadas pela agenda gerencial; a escolha de servidores “sem vínculo permanente” na administração direta resulta da constatação que esta é condição presente em todos os

---

<sup>2</sup> Traduzido pelos autores.

5.570 municípios brasileiros e que sua restrição a administrações indiretas poderia mascarar iniciativas gerenciais, mesmo em municípios não dotados de administração indireta.

Uma primeira pista para explicar a adesão a uma agenda gerencial pode ser oferecida pela difusão de propostas e experiências a partir das administrações federais e estaduais, ou, ainda, vínculos partidários, chegando até os municípios. Esta abordagem pode ser operacionalizada através do alinhamento dos governos municipais em relação às administrações estaduais e federal (Marenco, 2013). Por outro lado, é preciso considerar que ideologias partidárias constituem filtros capazes de limitar ou constringer a replicação de agendas conforme as distintas tendências políticas. Nesta direção, supõe-se que partidos de esquerda revelam maior resistência a uma agenda gerencial (Fontoura, 2018).

Uma abordagem alternativa pode ser oferecida considerando-se fatores contextuais, identificados por um descompasso entre execução orçamentária e as capacidades administrativas instaladas para executar programas públicos. A expansão de transferências federais, especialmente nas funções de educação, saúde e assistência social, cobrou a adoção de maior agilidade e flexibilização na contratação de pessoal e na constituição de órgãos de administração indireta.

Em relação aos fatores explicativos para a implementação de reformas gerenciais, este trabalho testou as hipóteses presentes no Quadro 1.

QUADRO 1. Hipóteses de Pesquisa e Variáveis

Hipóteses	Variáveis Independentes	Variável Dependente: Proporção de servidores "sem vínculo permanente"
<b>Difusão</b>		
<b>H1:</b> Alinhamento partidário aos governos estadual e federal amplia chances de difusão de reformas gerenciais municipais.	partido prefeito x partido governador/ presidente;	
<b>H2:</b> Influência de ideologia na adoção de agenda gerencial: relação negativa entre partidos de esquerda e agenda gerencial.	partido, ideologia;	
<b>H3:</b> Prefeito filiado ao PSDB incrementa probabilidade de agenda gerencial.	PSDB;	
<b>Contexto</b>		
<b>H4:</b> Demanda por serviços em saúde e educação incrementam as chances de agenda gerencial.	Gastos prévios em saúde e educação;	
<b>H5:</b> Menor capacidade fiscal e administrativa incrementa chances de agenda gerencial.	receita própria, escopo do serviço público municipal;	
<b>H6:</b> Menor desenvolvimento local aumenta demandas por serviços públicos.	IDH municipal.	

**Fontes:** elaborado pelos autores com base em Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e IBGE (2022).

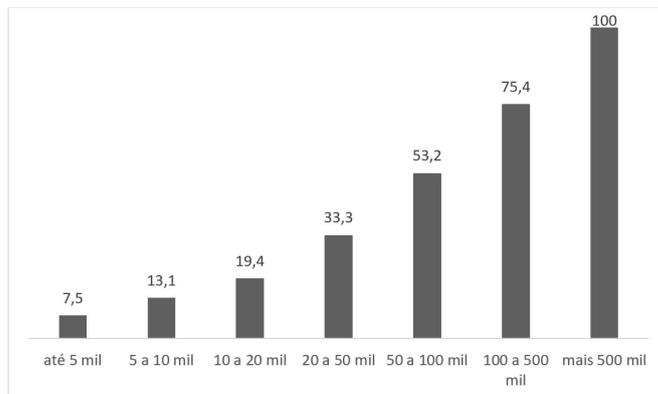
As hipóteses H1, H2 e H3 operacionalizam potenciais explicações associadas a processos de difusão de políticas públicas através de alinhamento intergovernamental, preferências ideológicas ou filiação partidária. Por outro lado, as hipóteses H4, H5 e H6 indicam a força de fatores contextuais, como a estrutura social e econômica, demanda por serviços públicos e a capacidade fiscal do governo municipal.

#### 4. Resultados

Primeiro passo para registrar a influência de agenda gerencial em municípios brasileiros consistiu em verificar a existência de administração indireta, segundo o porte populacional

de cada município. O resultado, que pode ser visto no Gráfico 1, parece não deixar dúvidas acerca da relação entre porte populacional e a presença desta estrutura administrativa.

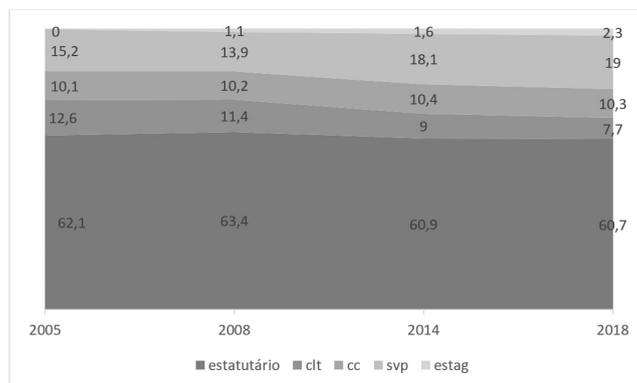
Gráfico 1. Proporção de municípios com administração indireta segundo porte populacional (2018)



**Fonte:** elaborado pelos autores com base em Munic/IBGE (2018) e IPOC-UFRGS (2018).

A decomposição da estrutura do serviço público nos municípios brasileiros pode ser verificada no Gráfico 2.

Gráfico 2. Composição serviço público administração direta municípios, 2005-2018

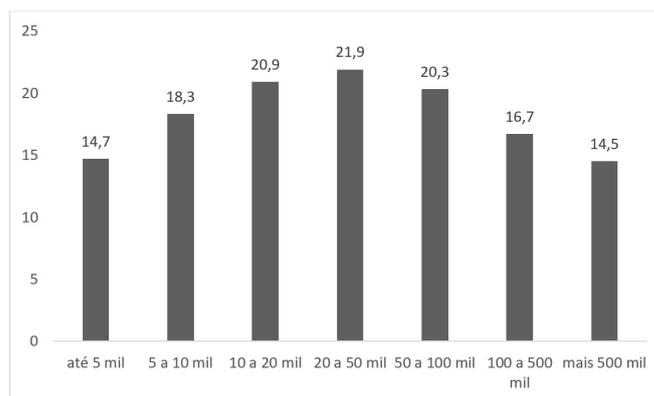


**Fonte:** elaborado pelos autores com base em Munic/IBGE (2018) e IPOC-UFRGS (2018).

No período compreendido entre 2005 e 2018, a participação de estatutários e celetistas conheceu redução relativa no quadro das administrações municipais. No caso dos contratados no regime da CLT é até previsível, uma vez que se trata de condição residual. Entretanto, parece mais imprevisível no caso daqueles que entraram por concurso público, visto que adquirem estabilidade após 3 anos e possuem condições fixadas pela Constituição Federal desde 1988 para ingresso em cargos públicos. Os ocupantes de cargos em comissão apresentaram estabilidade em sua participação relativa, enquanto estagiários e, principalmente, servidores sem vínculo permanente revelaram incremento em sua presença nos governos municipais.

Este processo de difusão teria sido homogêneo, em termos demográficos? Ou seja, independe do porte populacional de cada município? Para responder a esta indagação, o Gráfico 3 operacionaliza a participação média de “servidores sem vínculo permanente”, conforme cada uma das faixas populacionais classificadas pelo IBGE.

Gráfico 3: Proporção sem vínculo permanente segundo porte populacional (2018)

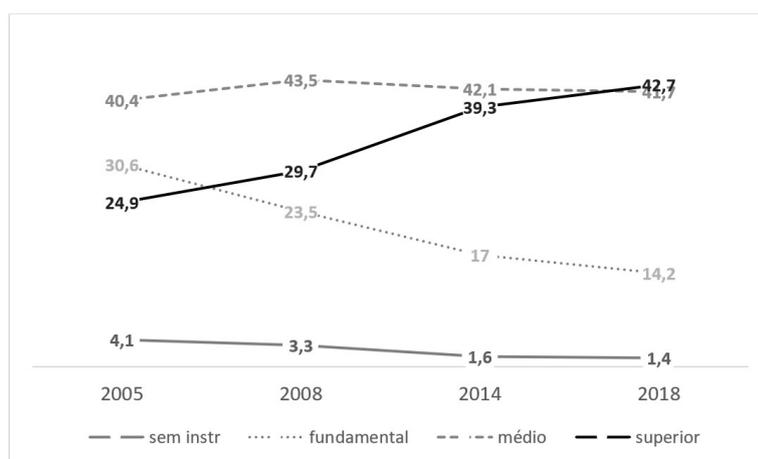


**Fonte:** elaborado pelos autores com base em Munic/IBGE (2018) e IPOC-UFRGS (2018).

É possível observar uma curva, com presença de cerca de 15% em municípios até 5 mil habitantes, subindo gradativamente com pico encontrado em cidades entre 20 e 50 mil habitantes, apresentando retração a partir deste ponto, conforme o crescimento populacional. Em outras palavras, os dados da pesquisa Munic para o ano de 2018 indicam que a maior demanda por contratações flexíveis parece ter ocorrido em municípios médios. São polos regionais, municípios que desempenham atividades pivotais em suas respectivas regiões geográficas, como logística comercial, relações econômicas, oferta de serviços públicos, escolas de ensino médio e serviços de saúde de média complexidade (Santos e Rodrigues 2014).

Cotejando vínculos funcionais com nível de escolaridade, é possível identificar com melhor precisão o perfil dos ingressantes no serviço público municipal com base em contratações flexíveis, sem vínculos permanentes. Esta informação pode ser localizada no Gráfico 4.

Gráfico 4. Sem vínculo permanente segundo escolaridade, 2005-2018



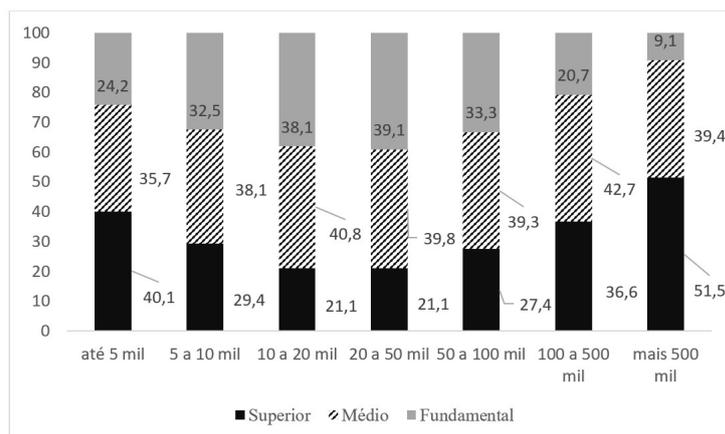
**Fonte:** elaborado pelos autores com base em Munic/IBGE (2018) e IPOC-UFRGS (2018).

Enquanto a composição de servidores sem vínculo permanente apresentou uma expressiva redução entre aqueles “sem instrução” ou com “ensino fundamental” e estabilidade entre os com “ensino médio”, a participação de servidores com “ensino superior” registrou incremento de 71,5% no intervalo temporal observado. Sublinhando,

a expansão registrada na participação de contratações flexíveis na gestão municipal obedece, principalmente, ao incremento de servidores sem vínculo, mas com diploma superior.

Entretanto, quando se coteja a distribuição de servidores sem vínculo permanente, conforme escolaridade e porte populacional, verificam-se dois comportamentos distintos: uma desconexão entre incremento na escolaridade superior e maior expansão em cidades médias. O Gráfico 5 apresenta esta contradição.

Gráfico 5. Escolaridade sem vínculo permanente segundo porte populacional



**Fonte:** elaborado pelos autores com base em Munic/IBGE (2018) e IPOC-UFRGS (2018).

Contratações flexíveis de servidores com diploma superior apresentam maior frequência em pequenos e grandes municípios, sendo reduzidas pela metade em cidades de porte médio. Nestas, a contratação de servidores sem vínculo permanente se concentra em indivíduos com até o ensino fundamental (39,1%) e médio (39,8%), representando cerca de 4/5 de cada contrato flexível.

O procedimento seguinte consistiu em tentativa de identificar fatores aptos a desvendar a expansão em contratações flexíveis por governos municipais. Para isto, a proporção de servidores sem vínculo permanente na administração direta municipal foi adotada como variável dependente. As variáveis independentes foram testadas em três modelos. O Modelo 1 buscou dimensionar processos de difusão através de variáveis predominantemente políticas, como o alinhamento com os governos estaduais e federal; constrangimentos ideológicos de partidos de esquerda (PT, PSB, PDT, PCdoB, PV) (Tarouco e Madeira, 2013) na rejeição à agenda gerencial; e a filiação do prefeito municipal ao PSDB, em decorrência de sua associação à "reforma do Estado" em seus governos federal e de estados como Minas Gerais e São Paulo.

Posteriormente, foi rodada uma nova regressão linear multivariada. O Modelo 2 incorporou variáveis orçamentárias e administrativas, são elas: variação nos gastos em educação e saúde e na receita municipal própria per capita entre 2005 e 2018 e o número de servidores públicos locais em relação à população em 2005. Aqui, buscou-se analisar em que medida o aumento nos gastos sociais em contraste com o tamanho da administração local podem ter incentivado contratações temporárias como solução para a implementação de *policies* locais. Finalmente, o Modelo 3 incorporou o Índice de Desenvolvimento Humano de cada município. Esta informação permite considerar fatores contextuais no comportamento do perfil administrativo dos governos municipais, avaliando se uma maior expansão de contratações flexíveis é mais provável em cidades com menos recursos sociais e econômicos. Os resultados podem ser verificados na Tabela 1.

Tabela 1. Regressão linear multivariada: proporção de servidores “sem vínculo permanente” em relação às variáveis escolhidas

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<i>alinhEST</i>	-1,309** (0,465)	-1,593** (0,522)	-1,497** (0,498)
<i>alinhFED</i>	-0,143 (0,637)	0,549 (0,779)	0,902 (0,744)
<i>ideolESQ</i>	1,636 (0,693)	1,738 (0,769)	1,067 (0,734)
<i>psdb</i>	-2,255*** (0,673)	-2,316*** (0,751)	-1,229* (0,719)
<i>varEDU</i>	-	0,386*** (0,044)	0,258*** (0,043)
<i>varSAU</i>	-	-0,086 (0,051)	-0,018 (0,049)
<i>fppercap05</i>	-	1,041*** (0,176)	-0,438 (0,186)
<i>receitapercap</i>	-	-0,004*** (0,000)	-0,002*** (0,000)
<i>idh</i>	-	-	-77,201*** (4,199)
R <sup>2</sup>	0,07	0,09	0,173

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

**Fontes:** elaborado pelos autores com base em Munic/IBGE (2018), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e Atlas da Política Municipal/UFRGS (IPOC-UFRGS, 2018).

O Modelo 1 mensurou o efeito de vieses políticos e ideológicos na adoção de agenda gerencial pelos governos municipais. Alinhamento partidário com o respectivo governo estadual ou federal deveria indicar o efeito de difusão de políticas públicas por aprendizado, emulação ou coerção (Farah, 2008; Peci, 2011). Contudo, o resultado obtido vai em direção contrária ao esperado. O coeficiente não é significativo em relação ao governo federal e é estatisticamente significativo em relação aos governos estaduais, porém negativo. Ou seja, fazer parte do mesmo partido do governador reduz a probabilidade de o prefeito municipal incrementar a contratação de servidores sem vínculo permanente. Trata-se de um achado contraintuitivo que deve servir para relativizar o impacto de processos de difusão, ao menos quando não são considerados fatores contextuais próprios da gestão local. Uma pista a ser perseguida poderia indicar que o alinhamento entre governador e prefeito poderia oferecer a este último alternativas para reforçar a gestão local e a capacidade de implementação de suas preferências orçamentárias.

As variáveis *ideolESQ* e *psdb* operacionalizam o efeito de preferências programáticas e ideológicas negativa e positiva em relação à adesão de uma agenda gerencial. Entretanto, novamente, o resultado é contraintuitivo. Prefeitos filiados às siglas de esquerda apresentam maior propensão a contratações flexíveis, ainda que o coeficiente não seja estatisticamente significativo. No que diz respeito a governos municipais dirigidos pelo PSDB, o coeficiente é forte e significativo, mas surpreendentemente negativo. Em suma, hipóteses derivadas de preferências políticas não mostraram força explicativa para desvendar a implementação de agenda gerencial nos municípios brasileiros.

O passo seguinte consistiu em incorporar variáveis orçamentárias e administrativas como fatores prováveis para a decisão de ampliar a participação de servidores sem vínculo permanente na administração direta municipal. A variação orçamentária dos recursos municipais executados em educação, entre 2005 e 2018, apresentou significância estatística a 1%. Isto indica que um incremento de 2,5 pontos percentuais (pp.) nesta função orçamentária, representou elevação de 1 pp. na proporção de servidores sem vínculo prévio. Também pode ser observada consistência em relação ao efeito da moderada, mas significativa redução na receita própria per capita municipal entre 2005 e 2018. A leitura possível desta informação sugere redução na capacidade fiscal dos municípios que, neste período, incrementaram contratações flexíveis e temporárias. Por outro lado, parecem ser mais imprevisíveis os resultados referentes às variações orçamentárias em saúde e na relação entre servidores públicos municipais e a população local.

O Modelo 3, por fim, cotejou o IDH municipal com as demais variáveis. A variável funcionários públicos em relação à população adquiriu comportamento negativo e não significativo. Todas as demais variáveis anteriores preservaram os efeitos previamente revelados. Por outro lado, a incorporação de informações referentes às estruturas social e econômica municipal produziu coeficiente muito robusto, negativo e estatisticamente significativo a 1%. Isto permite a interpretação de que um maior incremento na participação relativa dos “sem vínculo permanente” está fortemente relacionado a municípios com menor renda per capita, escolaridade e expectativa de vida.

## Conclusão

A partir do que foi analisado até aqui, é possível determinar que o modelo de gestão gerencial chegou aos municípios? Tendo como *proxies* de gestão gerencialista a presença de administrações indiretas e o escopo de servidores públicos sem vínculo permanente, pode-se afirmar que os municípios brasileiros possuem elementos característicos deste tipo de administração. Neste sentido, propõe-se como opção a esta agenda de pesquisa, a análise de gestões municipais marcadas pela mescla de diferentes tipos de administrações, atualmente citadas na literatura internacional como *New Weberian States* (Pollitt e Bouckaert, 2011; Cavalcante e Camões, 2017).

Dentre os diferentes resultados identificados estão (1) a relação entre a proporção de administrações indiretas e o porte populacional dos municípios; (2) incremento na participação de servidores “sem vínculo permanente” entre 2005 e 2018. Entretanto, este último não constituiu processo isomórfico, uma vez que (3) foi mais saliente em municípios de porte médio que representam polos regionais e que (4) as maiores proporções de contratações flexíveis com escolaridade superior ocorreram em pequenos e grandes municípios.

A busca de fatores explicativos para a implementação de agenda gerenciais por governos municipais evidenciou (5) reduzida capacidade explicativa de mecanismos de difusão, como alinhamento intergovernamental, preferências ideológicas ou vinculação partidária; e (6) maior associação com fatores contextuais, resultantes da combinação de indicadores sociais e reduzida capacidade fiscal municipal.

Desta forma, concluiu-se que os maiores gastos em educação, de 2005 a 2018, convergiram com o aumento no número de servidores sem vínculo público. No mesmo sentido, ainda que com menor impacto, a redução da capacidade fiscal dos municípios se vinculou ao aumento de cargos mais flexíveis e temporários. Não obstante, para além do incremento dos gastos em educação, a inserção da variável contextual “IDH” gerou resultados promissores, os quais vincularam menores índices de renda per capita, escolaridade e expectativa de vida, à flexibilização dos cargos de servidores.

Restam, no entanto, alguns pontos a serem esclarecidos e lacunas a serem preenchidas no que tange os resultados obtidos a partir do cruzamento das demais variáveis. Inicialmente, demandam maiores investigações os perfis municipais de médio porte, cujos níveis de escolaridade entre seus servidores sem vínculo permanente são baixos frente à profissionalização nos mesmos cargos em municípios de pequeno e grande porte. Ademais, animam-se análises futuras acerca dos resultados contraintuitivos obtidos no modelo de preferências políticas e ideológicas. As correlações negativas ou não significativas dos resultados gerados a partir da abordagem de elementos políticos, vai de encontro a tendências de alinhamento partidário e estratégico esperadas entre entes federativos e estaduais com os municípios. Por fim, propõe-se a investigação dos resultados negativos entre os gastos com saúde e contratações de servidores sem vínculo permanente, bem como o impacto positivo resultante dos gastos com educação. Seria a prestação de serviço de educação mais adequada aos vínculos flexíveis e temporários?

A partir deste trabalho, verificam-se novos esclarecimentos acerca do alcance e das motivações das gestões municipais favoráveis à adesão do modelo gerencialista. Ao mesmo tempo, mostrou-se ainda haver espaço para amplas investigações sobre o tema, que podem gerar resultados importantes para a construção de agendas gerenciais nos municípios brasileiros e seus impactos na sociedade.

## Bibliografia

- Abrucio, Fernando. (2007), "Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas". *Revista da Administração Pública*, 41, 67-86. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>.
- Abrucio, Fernando; Gaetani, Francisco. (2008), "Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, Aprendizado e Coalizão", in: L. Costa (org.), *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*, Rio de Janeiro, Editora Qualitymark.
- Abrucio, Fernando; Pedroti, Paula; Pó, Marcos Vinícios. (2010), "A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas". in M.R. Loureiro; F. Abrucio; R. Pacheco. (org.), *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Andrews, Matt. (2009). *Isomorphism and the limits to African public financial management reform*, Cambridge, Harvard University Press.
- Andrews, Matt. (2013), *The Limitations of Institutional Reform in Development*. New York, Cambridge University Press.
- Araújo, Priscila Gomes de; Pereira, José Roberto. (2012), "Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal". *Revista de Administração Pública*, 46, 5:1179-99. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500001>.
- Barbosa, Nelson Bezerra. (2010), "Regulação do trabalho no contexto das novas relações público versus privado na saúde". *Ciência e saúde coletiva*, 5, 5:2497-506. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000500024>.
- Barcelos, Carlos Leonardo Klein; Calmon, Paulo Carlos Du Pin. (2014), "A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados". *Revista de Administração Pública*, 48, 1:159-81. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122014000100007>
- Bego, Amadeu Moura. (2017), "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*, 98, 250:764-82. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.98i250.2695>.
- Behn, Robert. (2004). "Why public managers must measure outputs". *Public Management Report*, 1, 10:586-606.
- Berry, Frances; Berry, William. (2007). "Innovation and diffusion models in policy research!", in P. Sabatier. (org), *Theories of the policy process*. Cambridge, Westview Press.
- Bevir, Mark; Rhodes, Roderick Arthur William; Weller, Patrick. (2003), "Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector". *Public Administration*, 81, 1:1-17.
- Bezes, Philippe; Pallier, Bruno. (2018), "Le concept de trajectoire de réformes: Comment retracer le processus de transformation des institutions". *Revue Française de Science Politique*, 68, 6:1083-1112. DOI: <https://doi.org/10.3917/rfsp.686.1083>.
- Bezes, Philippe; Parrado, Salvador. (2013), "Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain". *West European Politics*, 36, 1:22-50.
- BRASIL. (1967), Decreto-Lei Nº 200/1967. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm), consultado em 28/10/2022.

- BRASIL. (1997), Medida Provisória 1.597/1997. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1591-9-outubro-1997-376705-norma-pe.html>, consultado em 28/10/2022.
- BRASIL. (1998), Lei 9.637/1998. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm), consultado em 28/10/2022.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2000), "State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms", in L. Burlamaqui; A.C. Castro; H. Chang. (org.), *Institutions and the Role of the State*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2001), "The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer", in B.R. Schneider; B. Heredia. (org.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2007), "Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, 28, 9-30. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000100003>.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2017), "Reforma Gerencial e Legitimação do Estado Social". *Revista de Administração Pública*, 51, 1:147-56. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612166376>.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2021), "Depois do capitalismo, o gerencialismo democrático". *Revista de Administração de Empresas*, 61, 3:1-11. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0034-759020210304>.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Pacheco, Regina. (2005), "A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento". *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE*, 3, 151-170.
- Brulon, Vanessa; Vieira, Marcelo Milano Falcão; Darbilly, Leonardo. (2013), "Choque de gestão ou choque de racionalidades? O desempenho da administração pública em questão". *Revista Eletrônica de Administração*, 19, 1:1-34.
- Burgos, Marcelo Tadeu Baumann; Bellato, Caíque Cunha. (2019), "Gerencialismo e pós-gerencialismo: Em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil". *Sociol. Antropol.*, 9, 3:919-43. DOI: <https://doi.org/10.1590/2238-38752019v939>.
- Câmara, Leonor Moreira. (2005) "Os limites do gerencialismo perante os requisitos das organizações de hospitalidade". *Organ. Soc.*, 12, 34:103-9. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302005000300007>.
- Campos, Marilene de Souza; Silva, Lara Luíza; Vieira, Laís Barbosa; Guimarães, Sinara. (2020), "Controle Social e Produção de Políticas Através de Contratos: Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais e São Paulo no Período 2005-2015". *Revista Eletrônica de Administração*, 26, 3:673-708. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.299.97769>.
- Carnut, Leonardo; Narvai, Paulo Capel. (2016), "Avaliação de Desempenho de Sistemas de Saúde e Gerencialismo na Gestão Pública Brasileira". *Saúde e Sociedade*, 25, 2:290-305. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016144614>.
- Carvalho, Virgínia Donizete de; Oliveira, Thais Aluxe de; SILVA, Daniele Cristhiane da. (2013), "Valores organizacionais em instituições públicas brasileiras: percepções dos servidores em diferentes posições hierárquicas e tipos de entidade da administração indireta". *Rev. Adm. Mackenzie*, 14, 5:74-103. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-69712013000500004>.
- Cavalcante, Pedro; Camões, Marizaura. (2017), "Do the Brazilian innovations in public management constitute a new model?". *Revista de Administração e Inovação*, 14, 1:90-96.
- Cavalcante, Pedro; Silva, Mauro. (2020), *Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Brasília, CEPAL, Ipea.

- Cherques, Hermano Roberto Thiry; Pimenta, Roberto da Costa. (2014), "Norma e produtividade do trabalho no setor público federal brasileiro: percepções acerca de barreiras e estratégias de superação". *Organizações e Sociedade*, 21, 71:563-79. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302014217100003>.
- Coelho, Denilson. (2016), "Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas", in: C. Faria; D. Coelho; S. Jard. (orgs.), *Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo, Editora UFABC.
- Cortázar, Juan; Lafuente, Mariano; Sanginés, Mario. (2014), *Serving citizens: a decade of civil service reforms in Latin America (2004-13)*. Washington, Inter-American Development Bank.
- Di Maggio, Paul; Powell, Walter. (1983) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, 48, 2:147-160. DOI: <https://doi.org/10.2307/2095101>.
- Evangelista, Simone Torres; Valentim, Igor Vinicius Lima. (2013), "Remuneração variável de professores: controle, culpa e subjetivação". *Educ. Real*, 38, 3:999-1018.
- Farah, Marta Ferreira Santos. (2008), "Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo". *Revista Administração em Diálogo*, 2, 11:69-89.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. (2005), "A política da avaliação de políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20, 59:97-110. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>.
- Ferreira, Daniel Victor de Sousa; Borges, Jacqueline Florindo. (2020), "O Policiamento Comunitário como uma Prática Social e o Gerencialismo na Segurança Pública: Análises de uma Unidade Operacional da Polícia Militar". *Revista Eletrônica de Administração*, 26, 3:642-72. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.298.105005>.
- Filgueiras, Fernando. (2018), "Indo Além Do Gerencial: A Agenda Da Governança Democrática e a Mudança Silenciada No Brasil". *Rev. Adm. Pública*, 52, 1:71-88. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>.
- Fonseca, Marília; Ferreira, Eliza Bartolozzi; Scaff, Elisângela Alves da Silva. (2020), "Planejamento e Gestão Educacional No Brasil: Hegemonia Governamental e Construção Da Autonomia Local". *Educar em Revista*, 36, e69766. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.69766>.
- Fontoura, Leandro Heitich. (2018), "Reformar à Esquerda: A Administração Pública Gerencial em Prefeituras Petistas". *Rev. Adm. Pública*, 52, 5:986-96. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170267>.
- Fontoura, Leandro Heitich. (2019), "Choque de gestão petista? Repensando a relação do PT com a reforma gerencial". *J. Polit. Econ.*, 39, 2:362-83. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572019-2947>.
- Freitas Jr., Dionysio. (2009), *Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Lavras, Lavras.
- Galindo, Jadson Mendonça; Cordeiro, Joselma Cavalcanti; Villani, Renata Alves Gomes; Barbosa Filho, Evandro Alves; Rodrigues, Cecile Soriano. (2014), "Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco". *Revista de Administração Pública*, 48, 6:1545-66. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121478>.
- Garcés, Ariel; Silveira, José Paulo. (2002), "Gestão pública orientada para resultados no Brasil". *Revista do Serviço Público*, 53, 4:53-77. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i4.294>.

- Guedes-Neto, João Victor. (2018), "Transformação intrapartidária? Um estudo sobre as percepções de poder e gestão entre jovens filiados". *Rev. Sociol. Polit.*, 26, 68:43-60. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678987318266807>.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2000). *Censo Brasileiro de 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/9663-censo-demografico-2000.html?=&t=publicacoes>, consultado em 28/10/2022.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2018). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais-Munic, Ibge, 2018*. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>, consultado em 28/10/2022.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2019). *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101668>, consultado em 28/10/2022.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2022). *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101985>, consultado em 28/10/2022.
- IPEA (2021). *Atlas do Estado Brasileiro. Ipea, 2021*. Disponível em [www.ipea.gov.br/atlasestado/](http://www.ipea.gov.br/atlasestado/), consultado em 01/05/2023.
- IPOC-UFRGS. (2018). *Atlas da Política Municipal Brasileira - Banco de Dados*. Disponível em [https://www.ufrgs.br/ipoc/index.php/bancomedados?page=5&categoria\\_id=&keyword=](https://www.ufrgs.br/ipoc/index.php/bancomedados?page=5&categoria_id=&keyword=).
- Kettl, Donald (2006). "Public bureaucracies", in R.A. RHODES; S. BINDER; B. ROCKMAN. (orgs.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford, Oxford University Press.
- Laguna, Mauricio. (2009), "La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades". *Gestión y Política Pública*, 18, 2:439-495.
- Lapsley, Irvine. (2008), "The NPM Agenda: Back to the Future". *Financial Accountability and Management*, 24, 1:77-96. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00444.x>.
- Lopez, Felix; Guedes, Elivelton. (2019). "Uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016)". *Revista Política Hoje*, 28, 1:189-224.
- Luedy, Almerinda; Peixoto, Vera Lúcia Mendes; Ribeiro Júnior, Hugo. (2012), "Gestão pública por resultados: contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário". *Organizações & Sociedade*, 19, 63:641-59. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302012000400005>.
- Machado, Cristiani Vieira; Lima, Luciana Dias de; O'dwyer, Gisele; Andrade, Carla Lourenço Tavares de; Baptista, Tatiana Vargas de Faria; Pitthan, Rachel Guimarães Vieira; Ibañez, Nelson. (2016), "Gestão do trabalho nas Unidades de Pronto Atendimento: estratégias governamentais e perfil dos profissionais de saúde". *Caderno de Saúde Pública*, 32, 2:1-14. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00170614>.
- Mahoney, James; Thelen, Kathleen. (2009), "A theory of gradual institutional change", in J. Mahoney; K. Thelen. (orgs.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Marengo, André. (2013), "Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros". *Opinião Pública (UNICAMP)*, 19, 1:1-20. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000100001>.
- Marengo, André. (2017), "Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros". *Dados*, 60, 4:1025-1058. DOI: <https://doi.org/10.1590/001152582017141>.

- Marengo, André; Strohschoen, Maria Tereza Blanco; Joner, William. (2017), "Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros". *Revista de Sociologia e Política*, 25, 64:3-21. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- Martins, Humberto. (1997), "Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração". *Revista do Serviço Público*, 48, 1:43-80. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v48i1.377>.
- Martins, Maria Inês Carsalade; Oliveira, Simone Santos; Andrade, Elsa Thomé de; Strauzz, Maria Cristina; Castro, Larisse Caroline Ferreira de; Azambuja, Aline de. (2017), "A Política de Atenção à Saúde Do Servidor Público Federal No Brasil: Atores, Trajetórias e Desafios". *Ciência e Saúde Coletiva*, 22, 5:1429-1440. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017225.33542016>.
- Matas, Carles Ramió; Salvador, Miquel. (2005), "Servicio civil en America Latina: reflexiones y propuestas tentativas". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 5, 6:63-90. DOI: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530211003>
- Matias-Pereira, José. (2008), "Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia". *Revista da Administração Pública*, 42,1:61-82. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>.
- Monteiro, Lorena Madruga. (2013), "Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal". *Revista da Administração Pública*, 47, 5:1117-1143. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500003>.
- Newman, Janet; Clarke, John. (2012), "Gerencialismo". *Educação & Realidade*, 37, 2:353-81.
- Paula, Ana Paula Paes de. (2005), "Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social". *Revista de Administração de Empresas*, 45, 1:36-49.
- Peci, Alketa. (2011), "Avaliação do Impacto Regulatório e sua Difusão no Contexto Brasileiro". *Revista de Administração de Empresas*, 51, 4:336-348. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000400003>.
- Pinto, Juliana de Fátima; Behr, Ricardo Roberto. (2015), "Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública". *Caderno EBAPE.BR*, 13, 4:795-820. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395132365>.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Nova Iorque, Oxford University Press.
- Ramos, Géssica Priscila. (2016), "Racionalidade e gerencialismo na política educacional paulista de 1995 a 2014: muito além das conjunturas". *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, 24, 92:546-78. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362016000300003>.
- Rezende, Flávio. (2002a), "Porque as reformas administrativas falham". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17, 50:123-142. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300008>.
- Rezende, Flávio. (2002b), "Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal". *Revista de Sociologia e Política*, 19, 111-121. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782002000200008>.
- Rezende, Flávio da Cunha. (2008), "O ajuste gerencial e seus limites: a falha sequencial em perspectiva comparada". *Revista de Sociologia e Política*, 16, 127-143. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000300010>.
- Rodriguez, Vicente; Silva, Domingos Pereira da. (2015), "Formação continuada em serviço em contextos descentralizados". *Caderno CEDES*, 35, 97:553-574. DOI: <https://doi.org/10.1590/CC0101-32622015150379>.

- Rouban, Luc. (2017), *Quel avenir pour la fonction publique?*. Paris, La Documentation Française.
- Sahlin-Andersson, Kerstin. (2002), "National, international, and transnational constructions of new public management", in T. Christensen; P.L. Laegreid. (orgs.), *New public management: the transformation of ideas and practice*. Ashgate, Aldershot.
- Sano, Hironobu; Abrucio, Fernando Luiz. (2008), "Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo". *Revista de Administração de Empresas*, 48, 3:64-80. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902008000300007>.
- Santos, Daniela; Rodrigues, Paulo. (2014), "Política, atenção primária e acesso a serviços de Média e Alta Complexidade em pequenos municípios". *Saúde Debate*, 38, 103:744-755. DOI: <https://doi.org/10.5935/0103-1104.20140068>.
- Santos, Maria de Fátima Bandeira dos; Fonseca, Ana Carolina Pimentel Duarte da; Sauerbronn, Fernanda Filgueiras. (2014), "Cultura organizacional e avanço do management na Marinha do Brasil". *Caderno EBAPE.BR*, 12, 1:131-162. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512014000100009>.
- Sartori, Giovanni. (1970), "Concept Misformation in Comparative Politics". *American Political Science Review*, 64, 4:1033-53. DOI: <https://doi.org/10.2307/1958356>.
- Silva, Luís Gustavo Alexandre da; Sampaio, César Luis. (2015), "Trabalho e autonomia do coordenador pedagógico no contexto das políticas públicas educacionais implementadas no Estado de Goiás". *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, 23, 89:964-83. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000400007>.
- Silva, Vanice; Lima, Sheyla; Teixeira, Márcia. (2015), "Organizações Sociais e Fundações Estatais de Direito Privado no Sistema Único de Saúde: relação entre o público e o privado e mecanismos de controle social". *Saúde Debate*, 39, 1:145-159. DOI: <https://doi.org/10.5935/0103-1104.2015S005396>.
- Soranz, Daniel; Pinto, Luiz Felipe; Penna, Gerson Oliveira. (2016), "Eixos e a Reforma Dos Cuidados Em Atenção Primária Em Saúde (RCAPS) Na Cidade Do Rio de Janeiro, Brasil". *Ciência e Saúde Coletiva*, 21, 5:1327-38. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232015215.01022016>.
- Tarouco, Gabriela; Madeira, Rafael. (2013), "Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, 21, 149-165. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100011>.
- Terra, Lílian Soares Vidal; Campos, Gastão Wagner de Souza. (2019), "Alienação do Trabalho Médico: Tensões sobre o modelo biomédico e o gerencialismo na atenção primária". *Trabalho, Educação e Saúde*, 17, 2:1-19. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00191>.
- Tonon, Leonardo; Grisci, Carmem Ligia lochins. (2015), "Gestão Gerencialista e Estilos de Vida de Executivos". *Revista de Administração Mackenzie*, 16, 1:15-39. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-69712015/administracao.v16n1p15-39>.
- Vermelho, Sônia Cristina; Figueiredo, Gustavo. (2017), "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 São Paulo*, 26, 2:382-96. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902017166359>.