



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIOECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E CONTROLE DE  
GESTÃO

**ISRAEL PINHEIRO ROCHA COSTA**

**EFICIÊNCIA NA CRISE:** economia, infraestrutura e políticas sociais foram condições para preservar vidas durante a pandemia de Covid-19?

Florianópolis

2022

**ISRAEL PINHEIRO ROCHA COSTA**

**EFICIÊNCIA NA CRISE:** economia, infraestrutura e políticas sociais foram condições para preservar vidas durante a pandemia de Covid-19?

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de Mestre em Controle de Gestão.

Orientador (a): Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

COSTA, ISRAEL PINHEIRO ROCHA  
EFICIÊNCIA NA CRISE: economia, infraestrutura e políticas sociais foram condições para preservar vidas durante a pandemia de Covid-19? / ISRAEL PINHEIRO ROCHA COSTA; orientador, Valmir Emil Hoffmann, 2022. 75 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão (MP\*), Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Controle de Gestão (MP\*). 2. Saúde. 3. Covid-19. 4. Política Pública. 5. Eficiência. I. Hoffmann, Valmir Emil . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Controle de Gestão (MP\*). III. Título.

ISRAEL PINHEIRO ROCHA COSTA

**EFICIÊNCIA NA CRISE: economia, infraestrutura e políticas sociais foram condições para preservar vidas durante a pandemia de Covid-19?**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.(o) Valmir Emil Hoffmann, Dr.(o)  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.(o) : Fernando Richartz, Dr.(o)  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.(a) Andrea de Oliveira Gonçalves, Dr.(a)  
Universidade de Brasília

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Controle da Gestão.

---

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

Prof.(o) Valmir Emil Hoffmann, Dr.(o)  
Orientador

Florianópolis

2022

## RESUMO

A dissertação busca determinar as características econômicas, de infraestrutura e de políticas públicas suficientes e ou necessárias para a preservação de vidas durante a pandemia do COVID-19, nos anos de 2020 e 2021. Para tanto, utilizou-se da metodologia proposta pela técnica da Análise Qualitativa-Comparativa, utilizando-se dos conjuntos crisp set – csQCA. A proposta consiste em identificar, investigar e verificar algumas condições como capazes de influenciar no desempenho da gestão pública no enfrentamento a pandemia. Foram delimitadas seis condições que seriam analisadas sob o parâmetro da eficiência na preservação de vidas, sendo todas dicotomizadas conforme a metodologia para, em seguida, rodar os dados no programa Tosmana. A configuração deste software levou em consideração os casos de insucesso e de sucesso na ação eficiente da gestão governamental para preservação das vidas nos Estados delimitados de acordo com os cinco maiores e os cinco menores óbitos. Os resultados apresentados demonstraram que os dados de natureza de política social foi a condição suficiente quanto necessária nos casos de bom desempenho. A pesquisa ao definir sua metodologia, deixa claro suas limitações e oportunidades de estudos sobre avaliação de políticas governamentais para novos pesquisadores sobre o tema de avaliação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Eficiência. Política Pública. Saúde.

## **ABSTRACT**

The dissertation seeks to determine the economic, infrastructure and public policy characteristics that are sufficient and/or necessary for the preservation of lives during the pandemic of COVID-19, in the years 2020 and 2021. To do so, the methodology proposed by the Qualitative-Comparative Analysis technique was used, using the crisp sets - csQCA. The proposal consists in identifying, investigating, and verifying some conditions as capable of influencing the performance of public management in facing the pandemic. Six conditions were delimited that would be analyzed under the parameter of efficiency in preserving lives, and all of them were dichotomized according to the methodology to then run the data in the Tosmana program. The configuration of this software took into consideration the cases of failure and success in the efficient action of governmental management for the preservation of lives in the States delimited according to the five highest and the five lowest deaths. The results presented demonstrated that data of a social policy nature was both a sufficient and necessary condition in cases of good performance. The research, when defining its methodology, makes clear its limitations and opportunities for studies on the evaluation of government policies for new researchers on the subject of evaluating public policies.

**Keywords:** Efficiency. Public Policy. Health.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Características da política pública.....	21
Quadro 2 - Resumo dos modelos de política públicas.....	25
Quadro 3 - resumo das correntes de avaliação de políticas públicas.....	26
Quadro 4 - Pesquisas sobre avaliação de políticas públicas.....	28
Quadro 5 - Pesquisas avaliação de políticas públicas e QCA.....	29
Quadro 6 - Comandos e significados da Interfaces do Tosmana.....	47
Figura 1 - Evolução de óbitos acumulados.....	32
Figura 2 - Evolução óbitos acumulados.....	33
Figura 3 - Tela do software Tosmana com matriz de dados.....	45
Figura 4 - Tela do software Tosmana – Formas de análises.....	46
Figura 5 - Tela do software Tosmana – Configurando análise da Equação Geral.....	49
Figura 6 - Relatório no Tosmana –Equação Geral.....	50
Figura 7 - demonstra a configuração para os casos de insucesso.....	51
Figura 8 - demonstra o Relatório para os casos de insucesso.....	53
Figura 9 - demonstra a configuração para os casos de sucesso.....	54
Figura 10 - demonstra o Relatório para os casos de sucesso.....	55
Figura 11 - Interpretação das equações lógicas necessária para a análise.....	56
Figura 12 - IDH 1990-2021.....	62

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- COVID-19 no Brasil (dados até 11/12/2021) .....	31
Tabela 2	- Estados de menor e maior números de óbitos até 17/08/2022).....	31
Tabela 3	- Variáveis utilizadas na Pesquisa.....	35
Tabela 4	- Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD/2020 .....	37
Tabela 5	- Detalhamento da execução das despesas públicas com Covid-19 .....	38
Tabela 6	- Recursos transferidos para enfrentamento ao COVID-19/2020 .....	39
Tabela 7	- Recursos transferidos para enfrentamento ao COVID-19/2021 .....	39
Tabela 8	- Doses de vacinas COVID-19 (até 26.12.2021) .....	40
Tabela 9	- Leitos de UTI/covid-19 com recursos do MS (até 22.08.2022).....	40
Tabela 10	- Recursos com Auxílio Emergencial – COVID-19 .....	40
Tabela 11	- Lista de variáveis e sua Interpretação.....	41
Tabela 12	- Variáveis utilizadas e Dicotinização dos dados .....	42
Tabela 13	- IDH por país da OCDE e BRICS (em verde).....	63

## LISTA DE SIGLAS

ACF	<i>Advocacy Coaliton Framework</i>
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
COVID-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
DEA	Análise de Envoltório de Dados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
NPM	Nova Gestão Pública
OMS	Organização Mundial de Saúde
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
QCA	<i>Qualitative Comparative Analysis</i>
SPELL	<i>Scientific Periodicals Electronic Library</i>
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1 Objetivo geral.....	13
1.2 Objetivos específicos.....	14
1.3 Justificativa .....	14
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	17
2.1 A Nova administração pública e a avaliação de políticas governamentais .....	17
2.2 A avaliação das políticas públicas .....	23
<b>3 MÉTODO</b> .....	30
3.1 Classificação da pesquisa .....	30
3.2 Casos selecionados .....	30
3.3 Coleta de dados .....	34
3.4 Tratamento de dados.....	35
<b>4 RESULTADOS</b> .....	37
4.1 Variáveis econômicas e COVID-19 .....	37
4.2 Variáveis Infraestrutura de Saúde e COVID-19 .....	39
4.3 Variáveis Políticas Sociais e COVID-19 .....	40
4.4 Análise Comparativa (QCA) .....	41
4.5 Condições e Critérios de Dicotomização das Variáveis .....	42
4.6 Construção da tabela verdade.....	44
4.7 Emissão dos Relatórios de Análise no Tool for Small-N Analysis (Tosmana).....	50
<b>5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS, CONCLUSÕES E LIMITAÇÕES</b> .....	59
<b>6 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	65
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	68

## 1 INTRODUÇÃO

Desde os regimes absolutistas, onde pouca ou mesmo nenhuma separação entre a propriedade e o Estado existia, a forma de gestão era marcadamente patrimonialista e clientelista, tendo pouco ou nenhum controle sobre as ações do soberano (BRESSER-PEREIRA, 1996). Nesse modelo de gestão, o próprio Estado era visto como uma extensão do soberano e as regulações sociais eram fortemente marcadas por privilégios individuais, ações personalistas e nepotistas (BIONSKI *et al.*, 2017).

Com o surgimento e a ascensão de uma nova classe social, a burguesia, e o modelo de produção capitalista que derroga ou mitiga a força dos soberanos, instituiu-se a sociedade civil e um novo Estado-liberal e com isso, surgiu o modelo de gestão burocrático, também conhecido como modelo burocrático weberiano (SECCHI, 2009).

No modelo burocrático, surge a defesa de se estabelecer um corpo de burocratas profissionais que fossem responsáveis por tocar as ações governamentais, sempre orientadas pelas características da especialização, controle e do racionalismo e onde o poder de comando na organização governamental estaria relacionado a um sistema de regras racionais, não nas pessoas em si (ANDRADE, GONÇALVES, 2019).

Entretanto, a partir da década de 1970 uma enorme crise fiscal assolava os Estados e com isso, provocou uma busca pela redução dos gastos do governo e uma ênfase nas características empresarial para aumentar a eficiência no controle dos gastos públicos (HOOD, 1991). Além disso, outras críticas ao modelo burocrático, consiste às disfunções apresentadas e à, ainda persistente, ineficiência no trato das ações do Estado, e no atendimento das necessidades da população. Isso, pois, as limitações do modelo weberiano não permitiam respostas às mudanças que aconteciam no mundo, já que neste modelo era dada maior ênfase às tarefas, às formalidades das ações, tendo pouco destaque à eficiência de suas atividades (SECCHI, 2009). Esses acontecimentos, em se tratando do Estado Brasileiro, foram impulsionados pelas grandes e constantes crises de natureza fiscal, econômica, política e de gestão que foram marcas das décadas entre 1970 e 1980, os quais levaram a sociedade a contestar e exigir a superação do modelo tradicional da Administração Pública Brasileira (BIONSKI *et al.*, 2017).

Até então, a administração governamental era marcada principalmente por vieses patrimonialista, que a tornava lenta, de alto custo e com orientação a si própria, não voltada aos cidadãos e sem a preocupação de ser eficiente no atendimento das necessidades da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A NPM foi um movimento de influência global e introduzido a todos os setores dos serviços públicos, em diversas regiões geográficas e matrizes políticas. O NPM engloba ações, objetivos, metas e declarações sobre o novo papel das organizações públicas, um novo modelo orientado para o alcance de resultados de maior eficiência, que para tanto, é necessário que as organizações estatais sejam projetadas, estruturadas e gerenciadas como uma empresa de mercado, que tenha resultados de menor custo e de grande eficiência (DIEFENBACH, 2009).

Para tanto, buscou-se compreender o processo de construção, elaboração, execução e avaliação das políticas públicas. O objetivo era melhorar a condição humana em uma sociedade democrática, orientando-se de forma a resolver os problemas enfrentados pela gestão pública (BIRKLAND, 2020; LASSWELL, 1970) e melhor compreender o processo de formulação e implementação (DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK, 2007).

Nesse sentido, a explicação e a medição da eficiência passou a ser uma atividade importante na gestão pública, como orientação na construção do novo Estado articulado pela NPM para a concretização dos objetivos de interesse da sociedade na busca de melhores resultados (SARAIVA; CAPELÃO, 2000). Assim, cresceu o interesse nos estudos sobre a relação entre as ações governamentais e a avaliação do desempenho destes atos na busca da prestação dos serviços públicos (BIAN; ZHANG; MAO, 2021).

Nesse contexto, a avaliação das políticas públicas de saúde gerenciadas pelo Estado é fundamental para a concretização da implantação deste novo modelo de gestão pública, que procura ser mais centrada no cidadão, diminuindo a ineficiência e avançando com a desburocratização (SARAIVA; CAPELÃO, 2000).

A mesma pode servir para os estudos em diferentes aspectos relevantes para a sociedade, tais como o estudo sobre o desempenho de projetos governamentais de tecnologia no governo de Taiwan (WANG; HSU; TSAI, 2021), o estudo sobre a avaliação de desempenho do sistema de saúde básica na Nova Zelândia (CHALMERS; ASHTON; TENBENSEL, 2017), a análise de desempenho na gestão da crise do *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) na China (BIAN; ZHANG; MAO, 2021) e a relação entre investimentos na atenção primária a saúde e a melhora no sistema de saúde (GOOL; MU; HALL, 2021), demonstrando assim a riqueza de estudos proporcionadas pela avaliação de desempenho.

Ademais, a atual epidemia a nível global causada pela COVID-19 trouxe enormes e urgentes desafios à gestão pública das nações, principalmente sobre a relação entre as ações do governo e os resultados oferecidos a sociedade, emergindo a mensuração do desempenho como um importante instrumento de tomada de decisão (BIAN; ZHANG; MAO, 2020).

No cenário nacional, conforme o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde o Brasil possui 455.783 leitos habilitados, sendo que 99,97% estão sobre a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), tendo também 351.876 tipos de estabelecimentos de saúde (BRASIL, 2019). Em relação ao volume de recursos investido nas políticas de saúde destaca-se a atuação do Ministério da Saúde que é responsável pela gestão, avaliação e acompanhamento de R\$ 150,46 bilhões que foram executadas em 2019 e R\$ 171,42 bilhões previstos para 2020 (BRASIL, 2021a). Mesmo considerando o volume de investimentos em saúde gastos pelo Estado, algumas pesquisas demonstram que não há uma ligação simples necessária entre o aumento destes gastos e a eficiência na gestão da saúde, tendo diversos outros fatores que influenciam na melhoria do desempenho (GOOL; MU; HALL, 2021). O objetivo da pesquisa é identificar se algumas características econômicas, de infraestrutura e de políticas públicas (arbitradas na pesquisa por sua relevância na gestão pública) foram condições suficientes e/ou necessárias para a preservação da vida durante a pandemia do COVID-19.

Consiste no enfrentamento ineficiente dos entes públicos de saúde no combate à pandemia do COVID-19, que tem acarretado entre 01 março de 2020 e 30 de maio de 2021 cerca de 545.000 mil mortes (UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE, 2021), entre a população brasileira, principalmente considerando que a Pandemia do COVID-19 modificou profundamente a prestação dos serviços de saúde no mundo (FUENTE *et al.*, 2021). Para isso, a proposta consiste em uma abordagem sobre a eficiência destes elementos, das políticas de infraestrutura em saúde e das políticas públicas locais de saúde, em um contexto de crise, identificando e analisando as condições necessárias e suficientes das ações governamentais que proporcionem a melhor abordagem no enfrentamento da crise sanitária do COVID-19, com objetivo de determinar as variáveis que ajudam a preservar a maior quantidade de vidas possíveis.

### **1.1 Objetivo geral**

Determinar as características econômicas, de infraestrutura e de políticas públicas suficientes e ou necessárias para a preservação da vida durante a pandemia do COVID-19, nos anos de 2020 e 2021.

### **1.2 Objetivos específicos**

- a) Identificar variáveis econômicas (IDH e recursos gerais transferidos), relacionadas à preservação da vida na pandemia do COVID-19;
- b) Investigar aspectos ligados à infraestrutura de saúde (quantidade de leitos e vacinas disponíveis) relacionadas à preservação da vida na pandemia do COVID-19;
- c) Verificar a influência das políticas públicas sociais (recursos em auxílio emergencial) relacionados à saúde.

### 1.3 Justificativa

O surgimento do modelo de administração pública gerencial proposta pelo NPM que destacou o princípio da eficiência como base de sustentação das ações do Estado, articulando as políticas públicas de forma que seja possível mensurar seus resultados e divulgá-los para promover transparência das ações governamentais (PAGE, 2005). Este novo modelo de gestão pública proporcionou o surgimento de metodologias e técnicas para mensurar os resultados das ações do governo, tal como a avaliação das políticas públicas.

Essa avaliação busca medir e demonstrar os resultados da aplicação de uma política pública. Este resultado deve ser guiado pelo princípio da eficiência mencionado na Constituição Federal de 1988, buscando o zelo pela qualidade e desempenho nas atividades praticadas pelos seus agentes, que devem visar a redução dos custos e o bem estar da população (MENDES; TEXEIRA; FERREIRA, 2019) e diminuir as fragilidades da gestão que os entes governamentais enfrentam ao longo dos anos (GONÇALVES, 2021).

Nesse sentido, a análise da eficiência das ações governamentais na saúde pública deve se pautar tanto pelo bom uso dos recursos públicos quanto, e principalmente, pelo zelo à saúde dos brasileiros, pela vida de todos que aqui moram, de forma que todos possam ter garantidos o direito a saúde com dignidade (MENDES; TEXEIRA; FERREIRA, 2019).

A saúde é um direito fundamental de todos conforme disposto na Constituição Federal de 1988 que deve ser ofertada por todos os entes governamentais, federal, estadual e municipal para alcançar uma boa gestão, de resultados que modifiquem a realidade social brasileira (BRASIL, [2020]). Para tanto, é preciso identificar o que é, o que se espera da eficiência no serviço público no sistema de saúde como o SUS.

Mensurar o desempenho no setor público é um passo importante para uma gestão pública mais democrática, porque possibilita um maior controle sobre os recursos utilizados, restringindo desperdícios e desvios, promovendo o uso eficiente, buscando melhores resultados

das ações, permite mensurar o desempenho, comparando ações simultâneas (MENDES; TEXEIRA; FERREIRA, 2019).

Assim, a pesquisa busca avaliar quais e em que medida algumas variáveis relacionadas economia, infraestrutura de saúde e políticas públicas sociais tem relação com o melhor desempenho em evitar o maior número possível de morte decorrentes da COVID-19, para tanto, destacamos a importância do Ministério da Saúde como catalisador destas variáveis.

A escolha das variáveis já mencionadas que serviram de norte para a pesquisa realizada ocorreu em primeiro momento como uma forma de melhor delimitar o campo de estudo, pois a área da gestão pública é composta por uma pluralidade de condições que a afetam (MATTOS; TERRA, 2015). Em um segundo momento, a escolha destas por arbitramento do pesquisador funcionou como uma estratégia da pesquisa, de forma a se possibilitar o uso da metodologia adotada, no caso o crispset-QCA e, com isso, alcançar resultados possíveis de análise sob o prisma da teoria do campo estudado na pesquisa.

O Ministério da Saúde possui um dos maiores orçamentos do Governo Federal da República do Brasil (BRASIL, 2021a) e no período 2020 e 2021 descentralizou volumosos recursos para todos os demais entes federativos que compõem o SUS (BRASIL, 2021b), tendo transferido em 2020 um total de R\$ 524.018.647.868,74, o que correspondeu a 15,85% dos gastos públicos do Poder Executivo Federal, e repassado em 2021 um total de R\$ 102,49 bilhões, o que correspondeu a 2,80% dos gastos do Governo Federal (BRASIL, 2021c).

Por isso, a importância da avaliação de políticas públicas, pois esta pode ser analisada sob diferentes perspectivas, e é um instrumento imprescindível no processo de apoio a tomada de decisão da gestão na construção, implantação e avaliação de uma política pública em saúde, além de melhorar o controle técnico e social dos serviços prestados à população (LIMA; MONTEIRO; VASCONCELOS, 2017).

Deste modo, o processo de a avaliação de políticas públicas é um dos caminhos para o aperfeiçoamento da gestão pública e os instrumentos de avaliação são valiosos para este propósito (RESENDE *et al.*, 2021). Sendo por isso, necessária a discussão sobre o desempenho dos serviços de saúde em que tanto o volume de recursos, quanto a gestão são fatores determinantes (BARBOSA; CARVALHO, 2019).

Inclusive, a avaliação tem maior relevância nos cenários de grande escassez de recursos orçamentários e financeiros, principalmente em um país tão desigual como o Brasil, pois fornece elementos úteis para a tomada de decisão dos gestores públicos (PRIETO; GUERRA, 2018; SILVA; LIMA, 2021).

É necessário incluir variantes tanto de aspectos econômicos, como de infraestrutura e de políticas sociais públicas para avaliar uma gestão de um serviço público de saúde sob o prisma do princípio da eficiência que é exigida aos serviços públicos (BRASIL, [2020]). Na saúde pública o aspecto da eficiência se reveste de grande importância, pois é fornecido serviços para a população (MENDES; TEXEIRA; FERREIRA, 2019), principalmente em um cenário de crise (LIMA; PEREIRA; MACHADO, 2020), onde até mesmo políticas sociais podem contribuir de forma significativa (MARAGOS, MARAVELAKIS e LINARDIS, 2021; MONTE, 2020)

Para tanto, é importante analisar a eficiência das políticas públicas de saúde mesmo em períodos de crise como a decorrente da COVID-19, pois os problemas relacionados à infraestrutura de saúde inadequadas, insuficientes, qualidade de vida da população, falta de recursos ou má gestão dos mesmos refletem diretamente na vida das pessoas (MENDES; TEXEIRA; FERREIRA, 2019; Hopman et al., 2020).

A presente pesquisa tem um dos objetivos de fornecer contribuição teórica para o debate sobre avaliação de políticas públicas, de modo particular sobre a saúde, pois reconhece que com isso estará ajudando na construção de uma gestão pública de qualidade, contribuindo para o campo da Administração Pública brasileira (MENDES; TEXEIRA; FERREIRA, 2019).

Os dados a serem analisados nos Portais do COVIDOMETRO e do Painel epidemiológico do Ministério da Saúde, o Painel MonitorarCovid da Fundação Oswaldo Cruz (2021) indicam uma taxa de mortalidades distintas decorrentes da pandemia provocada pela COVID-19, surgindo assim a necessidade de maiores estudos do desempenho da gestão pública em saúde.

Dessa maneira, esse trabalho se justifica por três aspectos, pois a partir dele: a) será possível identificar se há condições suficientes e ou necessárias que impactam na manutenção da vida em um momento de estresse; b) entenderá quais práticas suficientes e ou necessárias para se diminuir a mortalidade no COVID-19; c) servirá para auxiliar gestores públicos envolvidos com a aplicação das Políticas Públicas de saúde entenderem sobre quais caminhos podem ser mais viáveis para a manutenção da vida da população em emergências sanitárias.

Nesse aspecto, um trabalho acadêmico que compreenda a dinâmica governamental nas ações de participação e enfrentamento da crise do COVID-19, em um contexto de pandemia é fundamental para que futuros gestores da saúde possam agir de forma mais eficiente, eficaz e com efetividade, para medir os resultados das políticas públicas e com isso, reforçar ou corrigir as ações, fornece novos elementos para tomada de decisão, buscando sempre a forma mais eficiente que uma gestão pública possa agir para preservar vidas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo toma como base teórica o movimento de Reforma Gerencial do Estado Brasileiro sob a perspectiva da chamada nova Administração pública, destacando o aspecto da eficiência nos processos de avaliação das políticas públicas.

### 2.1 A Nova gestão pública, eficiência e a avaliação de políticas governamentais

A administração burocrática clássica surgiu com o objetivo de substituir a visão patrimonialista da coisa pública, que era a característica dos regimes das monárquicas absolutistas do período, onde a propriedade se confundia com o rei e suas relações eram marcadas pelo nepotismo e empreguismo na gestão do Estado (BIONSKI *et al.*, 2017). Este modelo de gestão foi duramente criticado pelo surgimento e consolidação do capitalismo industrial, que valoriza a separação entre a propriedade e o Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Desse corte histórico, surge na sociedade a necessidade de separação não só entre propriedade e Estado, mas do político e do administrador público, o que levaria ao surgimento da burocracia formal e fundamentada em um sistema de regras, discutida pelo sociólogo alemão Marx Weber (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Em decorrência das variadas e grandes crises de natureza fiscal que impactava os Estados e das tendências administrativas de reverter o crescimento dos gastos públicos, apoio ao processo de privatização do Estado e foco em uma nova perspectiva no modelo de gestão, políticas e formas decisão da esfera governamental foram alguns dos fatores ligados ao surgimento a nova gestão pública (HOOD, 1991).

A NPM acredita que para superar as abordagens governamentais antigas era preciso, acima de tudo, ter maior ênfase no aspecto da eficiência das ações do Estado (PAGE, 2005), muito embora este movimento tivesse seguido diversas formas, conforme as particularidades sociais e culturais de cada país, a ênfase nos aspectos da avaliação da gestão pública é um elo central (SEABRA, 2001). Para isso, era preciso que as organizações públicas mudassem não só sua forma de agir, mais também de pensar, e deveriam adotar uma nova cultura de gestão (THOMPSON; RICUCCI, 2003), adequando-se a nova realidade daquele momento, percebendo um nível constante de mudança, para assim serem bem-sucedidas (DIEFENBACH, 2009).

A origem do termo eficiência é ligada ao latim, *efficientia*, e é definido como “a virtude de produzir algum resultado. Assim, a eficiência técnica pode ser chamada de eficiência produtiva ou medida de produtividade global” (CORREA, SILVA, 2016, pág. 61).

A eficiência no modelo weberiano é ligada, em seu aspecto econômico, tem objetivo em alocar os recursos de forma racional, de maneira que sua preocupação estava mais na estrutura, na divisão das tarefas e atividades desempenhadas, em um tipo de eficiência administrativa centrada em regras, e na formalidade das tarefas (SECCHI, 2009). Já a eficiência, em seu aspecto mais administrativo, seria uma consequência da experiência acumulada na repetição e na obediência as regras, gerando com isso, sob a lógica burocrática, uma melhora para toda a organização (ANDRADE, GONÇALVES, 2019).

No primeiro momento, a avaliação da eficiência, também designada como avaliação de desempenho, estava muito ligada a uma função clássica administrativa ligada ao Poder Executivo, mas que depois desdobrou-se sobre todos os outros poderes estatais que passaram a enfrentar a questão do que foi avaliado, como foi avaliado e como os resultados serão divulgados (HENRY, 2001).

Para tanto, as organizações públicas deveriam ter maior preocupação com a avaliação das suas ações, das suas atividades, ou seja, deveriam ter um maior rigor na análise, construção e aplicação da avaliação das políticas públicas governamentais. Era preciso mensurar a qualidade, os efeitos, os custos e o alcance das ações do governo, ou seja, era preciso uma avaliação das políticas públicas do Estado que proporcione resultados mensuráveis e aceitáveis, que traga redução de custos e maior transparência e informações aos grupos de interesse, aos stakeholders em uma perspectiva pública (FREEMAN; REED, 1983).

Inclusive, a construção histórica da avaliação de políticas públicas está muito ligada ao próprio movimento de reforma do Estado, como é tão bem demonstrado na NPM, tendo características ou enfoques variados que refletiam o entusiasmo inicial da plena utilização e dos resultados das avaliações (FARIA, 2005). Para Trevisan e Van Bellen (2008), há uma pluralidade de abordagens sobre os processos de formações gestão das políticas públicas, sendo necessário o estudo em partes, categorias ou ciclos de ênfase como proposta na literatura (FREY, 2000).

Apesar das críticas ao excesso de controle e foco nos gastos (HOOD, 1991), é inegável o impacto gerado pela NPM e sua influência sobre o modelo de gestão pública, sobre as reformas dos Estados, inserido ou proporcionando grande destaque a vários elementos, processos e técnicas que seriam utilizadas como respostas às crises que passavam os Estados (BIONSKI *et al.*, 2017). As formas de controle e monitoramento das ações governamentais já

existiam em certa medida no modelo burocrático, mas com a NPM foram incorporados novos processos de auditoria, controle, regulação, avaliação, inspeção e de gerenciamento de avaliação de desempenho (DIEFENBACH, 2009).

No Brasil, a ideia de implantação de uma administração gerencial é antiga, tendo nosso Estado passado por algumas reformas, sendo a primeira tentativa observada nos anos 60, com o Decreto-Lei nº 200, de 1967 sob o regime militar que tentaria com isso diminuir a burocracia ineficiente, dando maior ênfase a descentralização da gestão pública (com a criação de várias entidades da administração indireta) com objetivo de alcançar maior eficiência (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Entretanto, este decreto não avançou tanto quanto se imaginava por não terem sido abordadas a administração direta e os persistentes efeitos da administração patrimonialista, com o clientelismo, nepotismo e ineficiência das ações do governo. Outro ponto importante para compreender as reformas do Estado brasileiro foi a promulgação da nova Constituição Federal em 1988 que, apesar dos enormes avanços na previsão de direitos aos cidadãos, ainda preservou muitos privilégios corporativistas e patrimonialistas e de vários elementos da administração burocrática clássica (BRESSER-PEREIRA, 1996).

É no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que em agosto de 1995 se encaminhou ao Congresso Nacional um Projeto de Emenda Constitucional que versava sobre a reforma do Estado brasileiro, sendo esta segunda grande tentativa de romper com os laços da administração burocrática, promovendo uma reforma do Estado brasileiro que inserir-se o modelo da gestão gerencial na administração públicas nacionais, de forma que fosse possível melhorar os resultados dos serviços prestados à população, rompendo com estruturas centralizadas, hierárquicas, piramidais e sistemas de controle ‘tayloristas’, para se reformar o Estado, modernizando as estruturas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O novo modelo de gestão proposto por essa nova reforma do Estado tinha como objetivo geral “transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 23). Nesta tentativa de reforma do Estado, o autor ainda cita que há uma delimitação do modelo de Estado que seria mais eficiente na condução das políticas públicas, chamado de Estado Social-liberal, que deveria ser a resposta ao desafio mudar a maneira de executar as políticas públicas, de prestar serviços com eficiência e com redução dos gastos estatais.

Para tanto, foi apresentado um Plano Diretor da Reforma do Estado que esboçou os objetivos e princípios que guiariam as modificações nas estruturas estatais. O escopo seria de modernizar a gestão pública brasileira, inserindo a gestão pública gerencial como sucessora da

gestão patrimonialista e burocrática, para que com isso fosse possível melhorar os serviços prestados à população, promover melhorias nos gastos públicos, inserir novas técnicas de gestão, novos entes de governo e com isso, alcançar a eficiência da administração pública (BIONSKI *et al.*, 2017).

Conforme Bionski *et al.* (2017), assim como nas outras tentativas, essa também não foi totalmente inovadora ou exitosa em seu intento, mas conseguiu importantes avanços na reestruturação do Estado, inseriu em grande parte o modelo gerencial em terras nacionais. Entretanto, não superou antigos desafios de natureza fiscal, econômica e política.

É com o surgimento do NPM e o estado gerencial que o tema da avaliação das políticas, projetos e ações governamentais passou-se a ser destaque na gestão pública. Com a administração pública gerencial a ênfase na eficiência virou um alicerce de gestão, que refletiria em toda estrutura e ações do Estado (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Neste cenário de grandes mudanças que o mundo passou, com as diversas reformas do Estado, tendo como quadro histórico a superação teórica dos antigos modelos de gestão pública patrimonialista e burocrático pelo gerencial, a avaliação de início desenvolveu-se mais como uma função administrativa, crescendo das burocracias estatais (HENRY, 2001).

Avaliar seria assim medir algo, mensurar uma coisa, atribuindo um valor (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). A institucionalização da avaliação de políticas públicas é marcada por enfoques, características, gerações como a de um viés mais técnico associado ao *New Deal*, uma mais descritiva desde a Segunda Guerra Mundial, uma de enfoque de julgamentos abalizadores a partir da década de sessenta e uma mais reativa marcante no governo americano de Reagan (FARIA, 2005).

Existe uma grande variedade de concepções e modelos de avaliação das políticas públicas, tendo a categoria de análise com ênfase no ciclo político maior destaque na literatura, em que se aponta a avaliação de políticas e da correção da ação como melhor caminho para avaliar programas já implantados, medindo os efeitos dos que já foram iniciados e verificando os efeitos negativos para posterior avaliação (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Apesar disso, há nos estudos relevante destaque para sua classificação em função do período da política avaliada (antes, durante ou depois), da posição do avaliador (interno ou externo), da natureza do objeto (insumos, processos, resultados), passando para atual ênfase para uma mais crítica, chamada de “política da avaliação de políticas públicas” (FARIA, 2005).

Dessa maneira, um passo importante é tentar definir o termo “políticas públicas”, que também pode ser entendido como “um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à

sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira” (BRASIL, 2018, p. 14). A política pode ser interpretada como uma declaração de um governo de como pretende enfrentar um problema social ou econômico e o que irá fazer por meio de uma lei, um regulamento, projeto e ações governamentais (BIRKLAND, 2020).

Entretanto, cabe destacar que não há uma definição única de “política pública”, mas uma pluralidade de atributos essenciais na construção de qualquer enunciado como demonstrado no Quadro 1:

Quadro 1 - Características da política pública

Área	Principais Características
<b>1. política pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resposta a algum tipo de problema na sociedade;</li> <li>- Feita para atender ao “interesse público”;</li> <li>- Interpretada e implementada por diversos atores públicos e privados, tendo assim distintas interpretações;</li> <li>- Orientada a um objetivo ou a um estado desejado por um grupo específico;</li> <li>- Realizada, em última análise, pelos governos, mesmo tendo contribuição da esfera privada.</li> </ul>

Fonte: Birkland (2020, p. 5).

A avaliação de políticas públicas, nesse sentido é um processo sistemático e integrado, com objetivo verificar a eficiência dos recursos públicos, identificar possibilidades de melhoria dos resultados e da gestão. Espera-se que através dela seja possível a promoção de maior efetividade dos recursos públicos, melhor controle e gestão dos gastos do Estado, para que com isso, se tenha um oferecimento de serviços públicos de qualidade, com critérios mais transparentes (BRASIL, 2018).

Para Faria (2005), existem quatro tipos de uso da avaliação: a) instrumental (a depender da qualidade da avaliação e da divulgação dos resultados), b) conceitual (ligado aos técnicos do programa), c) como instrumento de persuasão (para mobilizar os tomadores de decisão para correções ou mudanças na política ou programa) e, d) para “esclarecimento” (impacto nos profissionais e tomadores de decisão, pautando a agenda do governo).

Nesse sentido, o conceito de eficiência refletiria uma maior preocupação com o retorno econômico, considerando a escassez dos recursos, tendo diversos tipos de conceitos como a eficiência técnica, a alocativa, a social e a administrativa que têm o dever de aumentar o bem-estar da população (MATTOS; TERRA, 2015). Assim, a eficiência “é concebida pela

transformação de recursos em *outputs*, de forma que seus resultados se tornam indicadores de atingimento de melhores níveis de bem-estar social” (LIMA FILHO; PEIXE, 2020, p. 90). A eficiência reuniria alguns elementos relacionados ao desempenho institucional dos entes governamentais (MATTOS; TERRA, 2015).

Em outra perspectiva, a eficiência seria uma combinação de recursos e métodos (*inputs*) no processo produtivo que geraria resultados (*outputs*), ou seja, seria a capacidade de realizar certas atividades, ações, modificações da realidade social, utilizando de forma adequada os recursos (SANTOS; FREITAS; VICENTE, 2018).

Em uma pesquisa sobre a eficiência dos gastos públicos municipais em saúde e educação no município do Rio de Janeiro foi observado que a eficiência não tem fixa e necessária a relação à quantidade disponível de recursos, nem ao fato de alguns municípios serem mais pobres que outros (FARIA; JANNUZZI; SILVA, 2008).

Em outra análise, parte da teoria afirma que devido ao tamanho e heterogeneidade dos entes políticos brasileiros (aspectos demográficos e socioeconômicos), o que seria uma oposição aos preceitos da atual Constituição Federal de 1988, fato este que levaria ao Estado a implementar políticas públicas com o objetivo de reduzir estas desigualdades regionais (MENDES; TEIXEIRA; FERREIRA, 2019).

Neste ponto, o conceito de eficiência ganha uma complexidade diferente das empresas privadas, pois suas ações vão envolver não os clientes, mas a sociedade com toda sua diversidade, pluralidade e contradições (MATTOS; TERRA, 2015). Assim, a mensuração do desempenho governamental é importante porque os recursos são limitados e seu bom uso permite excedentes que pode ser usado em novos investimentos ou mesmo reforço no setor. A eficiência seria “um meio de mensurar o desempenho, e para que isso seja feito, é necessário fazer comparações entre as unidades em avaliação” (MENDES; TEIXEIRA; FERREIRA, 2019, p. 92).

Com isso, percebe-se que com o surgimento do NPM e a reforma do Estado, o princípio da eficiência virou um parâmetro na avaliação das políticas públicas governamentais em vários setores, inclusive da saúde. Apesar de várias críticas as limitações da NPM em perceber que nem sempre o gerenciamento eficiente é suficiente para promover o bem-estar, pois muitas vezes os tomadores de decisão agem contrários aos interesses da população (MENDES; TEIXEIRA; FERREIRA, 2019), sem dúvida as diversas e variadas pesquisas sob o prisma dessa perspectiva são positivas para o fortalecimento das políticas públicas.

## 2.2 A avaliação das políticas públicas

Demonstrado a relação entre o surgimento do New Public Management (NPM), a Reforma do Estado Brasileiro e a valorização dos mecanismos de mensuração, avaliação do desempenho das ações governamentais, cabe apresentar um recorte da literatura científica sobre a avaliação de políticas públicas que será utilizada na pesquisa.

O primeiro aspecto a ser apresentado é que a avaliação é distinta da fase de monitoramento, que é considerada uma fase gerencial interna de um determinado projeto em sua etapa de execução. Essa fase é utilizada para determinar como uma implementação está sendo realizada, ao passo que a avaliação em qualquer fase de implementação de uma ação, projeto, focada nos benefícios a serem obtidos e utilizando os indicadores obtidos com o monitoramento para seus julgamentos (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Podem ser utilizadas em distintas setores da ação governamental, tais como a avaliação econômica das políticas de gestão da saúde (HOPMAN; ALLEGRANZI; MEHTA, 2020), avaliar os custos sobre o desempenho da gestão da em período de crise econômica (WENZL; NACI; MOSSIALOS, 2017) ou mesmo a eficácia e eficiência nas políticas de saúde de vários países ao mesmo tempo (MARAGOS; MARAVELAKIS; LINARDIS, 2021).

Para estudiosos sobre políticas públicas, o processo político e os estudos políticos surgem de forma consistente na academia nos trabalhos do cientista político Harold Lasswell (DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK, 2007), onde colocou o estudo da política no processo pelo qual a sociedade determina suas necessidades (BIRKLAND, 2020). Ainda segundo o autor, a política pública está relacionada ao conceito de “interesse público”, muito difícil de delimitar, mas sempre perto das demandas de uma parte da sociedade na qual a implantação de um projeto ou ação, e seu desempenho, são levados em consideração pelos gestores governamentais.

Com o surgimento da NPM o princípio da eficiência foi lançado como fundamento principal das ações e atividades do Estado, sendo o guia e norte para a construção, implantação, monitoramento e controle das políticas públicas em todos os níveis e setores, tanto na administração direta quanto a indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. Há um abandono do modelo de gestão centralizada e maior ênfase eficiência das receitas e despesas necessários para o governo (LIMA FILHO; PEIXE, 2020; MATHIASSEN, 1999).

Os estudos apresentam alguns modelos que seriam a gênese da avaliação de políticas públicas, como o sequencial ou Ciclo político (*Policy Cycle*), o modelo dos fluxos

múltiplos, o modelo do equilíbrio interrompido e o modelo do quadro analítico das coligações de causa ou de interesse (ARAÚJO; RODRIGUES, 2021).

O primeiro modelo foi desenvolvido por Harold Laswell e representa um processo das políticas públicas, em uma sequência de atos, etapas em que o fundamental é entender o processo de tomada de decisão (BIRKLAND, 2020). Laswell or parte da abordagem sistêmica das políticas públicas elaboradas por Easton, permitindo o estudo do processo político por uma redução de suas complexidades, sendo melhor compreendido, sendo, entretanto, alvo de várias críticas por ser considerado muito generalista e abordar o processo político de forma restrita e artificial (ARAÚJO; RODRIGUES, 2021).

O segundo modelo é chamado de metáfora dos fluxos múltiplos (*Multiple Streams Framework*) desenvolvido por Jonh Kingdon. A partir dele, Kingdon procura entender como os problemas da sociedade se transformam em problemas políticos, como só alguns problemas são alvo de ações governamentais, como ocorre essa escolha e quais são os atores deste processo. Entretanto, a maior crítica a esse modelo ocorre na pouca atenção a importância do contexto institucional onde ocorre a ação política (ARAÚJO; RODRIGUES, 2021), sendo resumido como uma lista de estratégias ou soluções alternativas, propostas por especialistas, para a resolução de problemas na sociedade (GIESE, 2020).

O terceiro modelo de análise de políticas públicas é Equilíbrio Interrompido (*Punctuated Equilibrium Theory*) por Frank Baumgartner e Bryan Jones. Baumgartner e Jones apontam que os processos políticos são geralmente marcados por estabilidade, caracterizada pelos monopólios políticos, e compreender estes momentos de estabilidade e conflitos é importante, preocupando-se em entender as interrupções e ou descontinuidades do equilíbrio, marcados pela imagem política, ou seja, como um assunto é percebido. Este modelo sofre críticas por não levar em consideração a capacidade dos decisores políticos em tomar decisão conforme seus interesses (ARAÚJO; RODRIGUES, 2021).

O último modelo é Quadro Analítico das Coligações de Causa ou de Interesse (*Advocacy Coaliton Framework – ACF*) proposta por Paul Sabatier e Jenkins-Smith que tem o objetivo de descrever e explicar os principais componentes do processo político, incorporar informações técnicas nas teorias do processo político. Esse modelo rejeita a compreensão em etapas e defende uma integrada, sobre o prisma de dois tipos de variáveis que têm influência no equilíbrio do poder, as variáveis estáveis (estrutura social, regras, instituições etc.), as variáveis instáveis (mudanças socioeconômicas, no sistema de governo) e uma terceira variáveis que exerce mediação entre as duas primeiras (ARAÚJO; RODRIGUES, 2021). Um resumo dos modelos pode ser visto no Quadro 2.

Quadro 2 – Resumo dos modelos de política públicas

<b>Política Pública - Modelos</b>	<b>Características</b>	<b>Críticas</b>
<b>1. Ciclo Político (Policy Cycle).</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo político em atos sequenciais;</li> <li>- Abordagem sistêmica;</li> <li>- Melhor compreensão do Processo Político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo Político inacabado, repete-se;</li> <li>- Abordagem restrita.</li> </ul>
<b>2. Fluxos Múltiplos (Multiple Streams Framework)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo político em atos sequenciais;</li> <li>- Abordagem sistêmica;</li> <li>- Melhor compreensão do Processo Político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo Político inacabado, repete-se</li> </ul>
<b>3. Equilíbrio Interrompido (Punctuated Equilibrium Theory)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo político marcados por estabilidade e interrupções;</li> <li>- Equilíbrio no Processo Político;</li> <li>- Imagem política como elo para o equilíbrio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não leva em consideração a capacidade dos políticos em tomar decisões em interesse próprio</li> </ul>
<b>4. Quadro Analítico das Coligações de Causa ou de Interesse – ACF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporar Informações técnicas;</li> <li>- Compreensão Integrada do Processo Político;</li> <li>- Olhar sob o prisma de variáveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rejeita compreensão em etapas</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor, em 2022 a partir de Araújo e Rodrigues (2017).

Dessa delimitação teórica sobre o campo das políticas públicas, passaremos a apontar os marcos teóricos sobre um dos elementos do processo de políticas públicas, ou seja, a avaliação das políticas públicas considerando seu surgimento, construção e desenvolvimento decorrentes da nova abordagem da Administração Pública, em especial sob seu enfoque sobre a eficiência das ações governamentais, uma ciência da ação (KNOEPFEL *et al.*, 2007).

Como já apresentado nessa pesquisa, o desenvolvimento do campo da análise das políticas públicas é fruto em boa parte aos estudos de Harold Laswell (BRIDGMAN; DAVIS, 2003) e seu ciclo de política públicas, o qual é o modelo de destaque na análise de Políticas Públicas no Brasil (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Apesar de haver uma variedade de abordagens que tentam compreender a formação, execução e avaliação das políticas públicas, o modelo que foi mais aplicado, teorizado e debatido foi o que trouxe a avaliação de políticas públicas como um desdobramento da Reforma do Estado, ou seja, um modelo gerencialista (FARIA, 2005). Apesar de já termos delimitado o viés central da pesquisa, cabe apresentar o recorte teórico das correntes que tratam sobre o elemento avaliação dentro do campo amplo das políticas públicas.

A primeira corrente de destaque foi a hierárquica – racional de teor mais formalista, moderna, em que são utilizadas as técnicas analíticas formais (como o de custo-benefício) e quantitativas, não levando em consideração as contradições das definições do que seriam os

problemas, focando essencialmente nos modelos técnicos Estado (DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK, 2007).

Outra corrente é crítica desse formalismo, situando-se como uma vertente pós-positivista ou pós-moderna, de maior escopo qualitativo, focando mais em técnicas que afetariam o processo político e a tomada de decisão, uma crítica a rigidez da primeira (DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK, 2007).

A última corrente de destaque busca mesclar os pontos positivos das duas primeiras, focando em uma abordagem empírica, destacando que há diferentes estilos de análise das políticas públicas nas mais variadas organizações governamentais, que não são aleatórios, mas que se enquadram em padrões de comportamento político possíveis de serem mensurados e estudados (DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK, 2007). O Quadro 3 resume essas três correntes.

Quadro 3 - resumo das correntes de avaliação de políticas públicas

<b>Correntes de Avaliação de Políticas Públicas</b>	<b>Principais características</b>
<b>1. Hierárquico-Racional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Resposta formalista, moderna;</li> <li>– Predomínio das técnicas quantitativas;</li> <li>– Focada mais em análise do tipo Custo-Benefício;</li> <li>– Menor preocupação em definições dos problemas</li> </ul>
<b>2. Pós-Positivista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Resposta aos formalistas;</li> <li>– Predomínio das técnicas qualitativas;</li> <li>– Focada mais em técnicas de Tomada de Decisão;</li> </ul>
<b>3. Empírica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mescla as principais críticas da Formal e Pós-Positivista;</li> <li>– Predomínio das técnicas qualitativas e quantitativas;</li> <li>– Busca compreender os padrões existentes na análise das políticas públicas</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor, em 2022, a partir de Dobuzinskis, Howlett e Laycock (2007).

Nesse ponto, cabe ressaltar a importância que a avaliação das políticas públicas possui, seja qual for o modelo ou corrente teórica escolhida. Essa avaliação é útil para o aperfeiçoamento da gestão pública, como indicado na pesquisa de Bian, Zhang e Mao (2021), que apontou que a relação entre as ações governamentais e a avaliação das políticas públicas é uma preocupação tradicional na esfera pública, sendo um fruto direto da NPM.

Assim, a avaliação do desempenho do governo é uma realidade objetiva articulada com elementos de percepções e sentimentos públicos, como demonstrado por Bian, Zhang e Mao (2021), que ao realizarem estudos sobre a relação entre mais ações públicas e o desempenho na gestão da crise da COVID-19 na China demonstrou que o desempenho de

políticas públicas também é afetado por fatores subjetivos como percepções e sentimentos públicos.

Em outra ponta, a avaliação de políticas públicas serve para estudos sobre a relação entre investimentos na atenção primária e possível melhoria no sistema de saúde, em que não demonstra nenhuma relação entre estas variáveis (GOOL; MU; HALL, 2021) ou mesmo estudos sobre a avaliação do desempenho do sistema de saúde na Nova Zelândia (CHALMERS; ASHTON; TENBENSEL, 2017). E note-se que essas políticas podem ser aplicadas de modo emergencial, como se viu no caso da China, descrito por Hopman, Allegranzi e Mehtar (2020).

Lembramos o interesse do estudo sobre a eficiência e eficácia dos serviços de saúde e bem estar oferecidos pelos países da União Europeia na promoção do quadro estratégico Health2020 que é fornecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) (MARAGOS; MARAVELAKIS; LINARDIS, 2021), estudos sobre avaliação em seu aspecto da eficácia das políticas e programas do setor público (SCHNEIDER; MILAT; MOORE, 2016), a avaliação sobre o papel de fatores tecnológicos nas taxas de cobertura vacinal (ORLANDI *et al.*, 2022), examinar o papel dos aplicativos de informática no enfrentamento ao COVID-19 (ALASSAF *et al.*, 2021) e avaliar desempenho em sistemas de saúde público (GREENER, 2020).

Nesse sentido, é importante destacar que os estudos de avaliação também servem como instrumentos teóricos para analisar o desempenho da gestão pública no enfrentamento da pandemia do COVID-19 (DEMENECH *et. al.*, 2020, Lopes *et. al.*, 2021, MARINS, *et. al.*, 2021, MONTE, 2020; BIAN, ZHANG, MAO, 2021; KERR, *et. al.*, 2020)

Por isso, fica claro que os estudos sobre a avaliação de desempenho possibilitam uma enorme e variável gama de possibilidades (JANSSEN; HELBIG, 2018), tanto para pesquisadores e gestores públicos, sendo útil para os tomadores de decisão em qualquer esfera ou nível de governo.

Desta forma, o corte teórico desta pesquisa consiste no ciclo político, empírico, onde a avaliação de políticas e da correção de ação trata sobre os programas já implementados, avaliando, medindo seus impactos efetivos, os resultados da falta destes impactos e os efeitos consequentes para poder projetar novas ações no futuro (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). A análise das políticas públicas está estritamente ligada a governança moderna, quer se olha para o Estado ou para a sociedade (DOBUZINSKIS; HOWLETT; LAYCOCK, 2007), sendo até útil até nas análises de políticas sociais (WARREN; WISTOW; BAMBRA, 2013). Para tanto, apresentamos os Quadros 4 e 5 com um conjunto de pesquisas em avaliação de políticas públicas e da utilização do método *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) que servem como orientação na construção da presente pesquisa.

Quadro 4 – Pesquisas sobre avaliação de políticas públicas

<b>AUTOR/ ANO</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>MÉTODO</b>	<b>RESULTADOS</b>
<b>Bian, Zhang e Mao (2021)</b>	Compreender a relação entre ações governamentais e avaliação de políticas públicas.	Análise de processo condicional e método de regressão múltipla.	A Avaliação das políticas públicas é influenciada pelas ações do governo (efeitos da confiança, percepção de risco e efeitos emocionais).
<b>Gool, Um e Hall (2021)</b>	Examinar a relação entre investimentos em Atenção Primária e o desempenho no Sistema de Saúde.	Técnicas econométricas de modelagem multinível.	Não há uma relação simples que um maior investimento na Atenção Primária melhore o desempenho do Sistema de Saúde.
<b>Maragos, Maravelakis e ILinardis (2021)</b>	Avaliar o impacto das políticas Health2020	Análise de Envoltório de Dados (DEA)	Existência de grandes linhas de divisória entre os países de melhores desempenho e os demais países.
<b>Schneider, Milat e Moore (2016)</b>	Identificar as barreiras e facilitadores experimentados por formuladores de políticas e pesquisadores de avaliação.	Análise Temática de Dados	Fatores políticos e sistêmicos atuam como barreiras de nível macro para a boa prática de avaliação.
<b>Warren, Wistow e Bambra (2017)</b>	Avaliação de uma intervenção encomendada pelo Nation Health Service no Nordeste da Inglaterra.	QCA	A aplicação do QCA a um conjunto de dados forneceu uma abordagem alternativa aos métodos estatísticos mais convencionais para avaliar o sucesso ou fracasso de uma intervenção em saúde.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da pesquisa, em 2022.

O Quadro acima apresenta uma amostra de algumas pesquisas que envolvem o campo da gestão pública, em especial, da avaliação de políticas públicas, demonstrando que se trata de uma área diversificada para uma pesquisa, sendo por isso útil para o setor público brasileiro.

Quadro 5 – Pesquisas avaliação de políticas públicas e QCA

AUTOR/ANO	OBJETIVOS	MÉTODO	RESULTADOS
<b>Orlandi et al. (2022)</b>	Investigar investiga o papel de fatores tecnológicos e sociais cruciais nas taxas de Cobertura vacinal em nível nacional.	QCA	A ausência de alta penetração de mídia social, combinada com um nível acima da Média de alfabetização funcional e atitude positiva em relação à ciência das vacinas aumentam os níveis de vacinação.
<b>Engebretsen e Brugguer (2021)</b>	Avaliar em que medida empresas de Mineração incorporam a avaliação de Impacto na Saúde.	QCA	Os resultados confirmam que o maior desempenho na AIS não se deve a Uma ou duas condições isoladas, mas a uma combinação de condições que motivam as mineradoras a ir além do que é exigido.
<b>Alassaf et al. (2021)</b>	Examinar os aplicativos oficiais de informática em saúde na Arábia Saudita no contexto de seu papel no enfrentamento da pandemia da doença de coronavírus 2019(COVID-19).	QCA	No geral, houve mais pontos fortes do que deficiências no papel desempenhado pela informática em saúde no tratamento da pandemia de COVID-19 na Arábia Saudita.
<b>Greener (2020)</b>	Examinar os dados da OCDE e do Commonwealth Fund sobre o financiamento de 11 sistemas de saúde diferentes.	QCA	Sistemas de saúde com níveis altos de seguro de saúde voluntário tendem a estar associados a resultados ruins, mas sistemas de saúde com gastos gerais mais altos combinados a baixos níveis de seguro voluntário oferecem possibilidades maiores para alcançar alta Equidade e bons resultados.
<b>Warren, Wistow e Bambra (2017)</b>	Avaliação de uma intervenção encomendada pelo Nation Health Service no Nordeste da Inglaterra.	QCA	A aplicação do QCA a um conjunto de dados forneceu uma abordagem alternativa aos métodos estatísticos mais convencionais para avaliar o sucesso ou fracasso de uma intervenção em saúde.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da pesquisa, em 2022.

O Quadro acima apresenta uma amostra de algumas pesquisas em avaliação de políticas públicas, com os respectivos objetivos, métodos e resultados apresentados, demonstrando que se trata de uma área diversificada para uma pesquisa, sendo por isso útil para a gestão pública brasileira.

### **3 MÉTODO**

O método utilizado para a pesquisa parte da lógica indutiva, já que se utiliza de dados particulares para uma verdade geral. Para tanto, foi executado um processo em três etapas: observação dos fenômenos – nessa pesquisa refere-se ao tratamento inicial dos dados, descoberta da relação entre eles – através do tratamento de dados - e generalização da relação – na parte de análise (LAKATOS; MARCONI, 2005).

Assim, são analisados comparativamente efeitos das variáveis econômicas sobre as políticas de saúde nos entes estaduais, das políticas de infraestrutura em saúde e das políticas públicas locais de saúde, considerando que a saúde pública é um dos parâmetros essenciais no desenvolvimento humano (ABBAS; XU; SUN, 2021).

#### **3.1 Classificação da pesquisa**

Quanto à abordagem, esta pesquisa é qualitativa e descritiva porque visa o aprofundar a comparação entre os entes que compõem o sistema de saúde pública brasileiro (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Trata-se de um estudo de multicasos ou casos múltiplos (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

A natureza da pesquisa será aplicada, porque busca a solução de problemas concretos e específicos, englobando assuntos de grande interesse (LAKATOS; MARCONI, 2005). Inclusive tem o objetivo de levantar informações importantes na contribuição a tomada de decisão na gestão de saúde, como é o caso da pandemia provocado pelo COVID-19, envolvendo verdades e interesse locais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

#### **3.2 Casos selecionados**

Para a pesquisa, cabe delimitarmos o universo da população para podermos melhor explicar o fenômeno e com isso, detalharmos suas características mais comuns, como recomendam Lakatos e Marconi (2005). Para tanto, arbitramos selecionar dez Estados que apresentam os cinco melhores e os cinco piores resultados no enfrentamento da pandemia provocada pelo COVID-19, em relação ao número de casos acumulados e óbitos acumulados, conforme pode-se ver nas Tabelas 1 a 3:

Tabela 1 - COVID-19 no Brasil até 11/12/2021

País	População	Casos Acumulados	Casos Acumulados 100mil	Óbitos Acumulados	Óbitos Acumulados 100mil
<b>Brasil</b>	210.147.125	34.223.207	16.285	682.010	325

Fonte: Adaptado de Brasil (2022a).

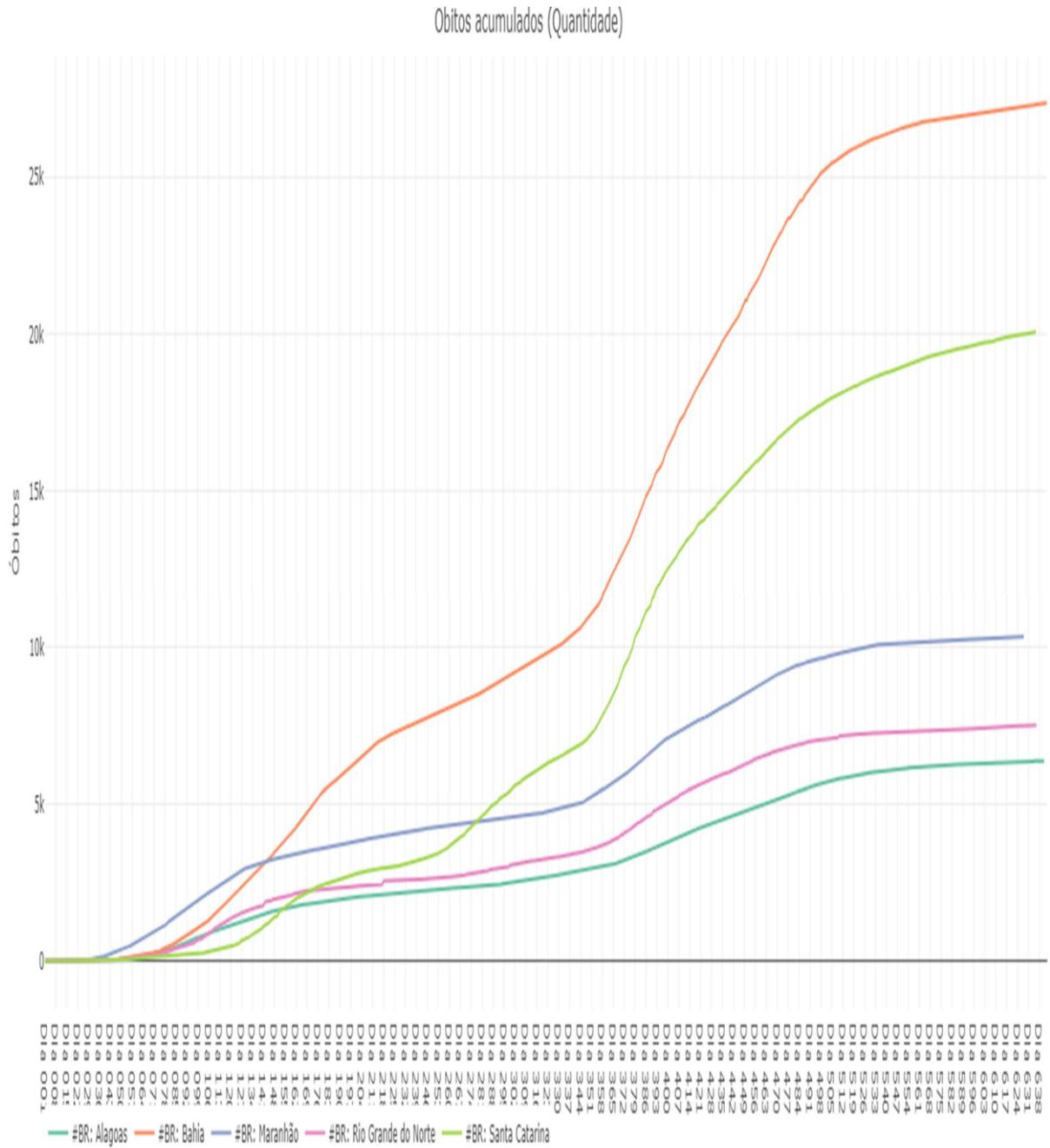
Tabela 2 - Estados de menor e maior números de óbitos até 17/08/2022

Estado	População	Casos Acumulados	Casos/100mil (%)	Óbitos Acumulados	Óbitos/100mil
<b>Maranhão</b>	7.075.181	466.578	6,595	10.975	155
<b>Bahia</b>	14.873.064	1.677.488	11,279	30.529	205
<b>Alagoas</b>	3.337.357	319.504	9,574	7.101	213
<b>PARÁ</b>	8.602.865	824.456	9,584	18.593	216
<b>ACRE</b>	881.935	147.922	16,772	2.025	230
<b>Pernambuco</b>	9.557.071	1.041.447	10,897	22.134	232
<b>Rio G Norte</b>	3.506.853	550.007	15,684	8.427	240
<b>MINAS GERAIS</b>	21.168.791	3.858.977	18,230	63.330	240
<b>Piauí</b>	3.273.227	393.681	12,07	7.917	242
<b>AMAPÁ</b>	845.731	177.871	21,032	2.157	255
<b>Paraíba</b>	4.018.127	649.048	16,153	10.384	258
<b>TOCANTINS</b>	1.572.866	342.509	21,776	4.191	266
<b>Sergipe</b>	2.298.696	342.263	14,889	6.426	280
<b>SÃO PAULO</b>	45.919.049	5.984.410	13,033	173.791	299
<b>Ceará</b>	9.132.078	1.372.950	15,034	27.505	301
<b>SANTA CATARINA</b>	7.164.788	1.854.314	25,881	22.321	312
<b>AMAZONAS</b>	4.144.597	611.535	14,755	14.257	344
<b>RORAIMA</b>	605.761	174.146	28,748	2.165	357
<b>RIO G SUL</b>	11.377.239	2.686.706	23,615	40.694	358
<b>ESPÍRITO SANTO</b>	4.018.650	1.211.874	30,156	14.757	367
<b>MATO G DO SUL</b>	2.778.986	572.459	20,600	10.771	388
<b>GOIÁS</b>	7.018.354	1.659.512	23,645	37.351	390
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	3.015.268	835.922	27,723	11.825	392
<b>PARANÁ</b>	11.433.957	2.720.257	23,791	44.888	393
<b>RONDÔNIA</b>	1.777.225	451.771	25,420	7.340	413
<b>MATO GROSSO</b>	3.484.466	822.114	23,594	14.912	428
<b>RIO DE JANEIRO</b>	17.264.943	2.473.486	14,327	75.244	436

Fonte: Adaptado de Brasil (2022b).

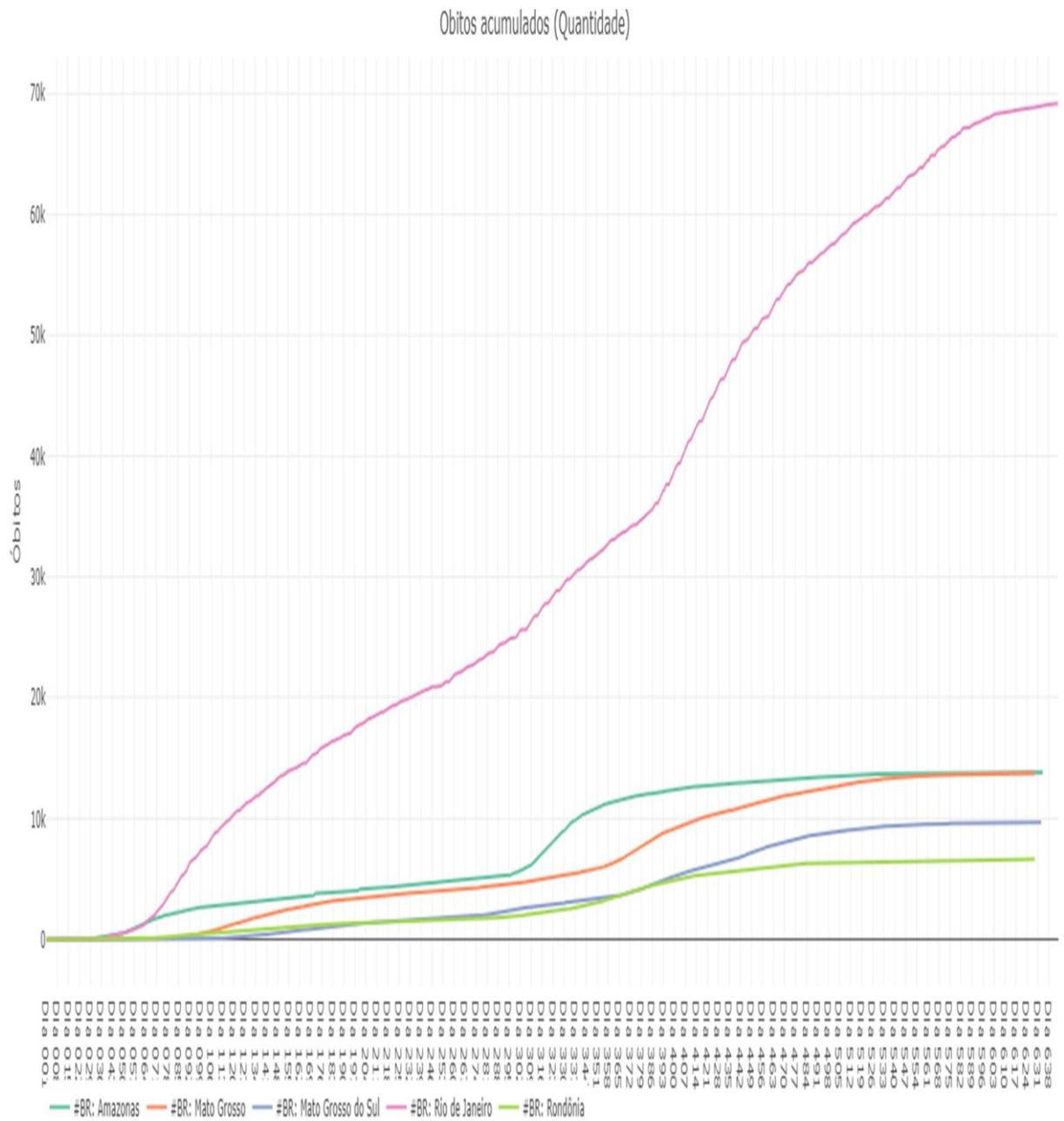
Nessa perspectiva, é necessário analisar a evolução de óbitos acumulados, no período delimitado, nos Estados arbitrados para verificar o desempenho no enfrentamento à pandemia provada pela COVID-19, como demonstrado nas Figuras 1 e 2:

Figura 1 – Evolução de óbitos acumulados



Fonte: Fundação Oswaldo Cruz (2021)

Figura 2 – Evolução óbitos acumulados



Fonte: Fundação Oswaldo Cruz (2021)

### 3.3 Coleta de dados

Os dados utilizados para análise são de natureza secundária (LAKATOS; MARCONI, 2005), sendo coletados do Painel epidemiológico do Ministério da Saúde, do Painel Monitora COVID da Fundação Oswaldo Cruz (2021), do Portal da Transparência/MF (BRASIL, 2021a), do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do PNUD/ONU (PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020), que retratam o período entre 27 de março de 2020 a 11 de dezembro de 2021.

Os dados coletados estão ligados aos objetivos da pesquisa. Ou seja, as variáveis independentes ligadas à economia, infraestrutura de saúde e de políticas públicas sociais. As variáveis dependentes estão compostas pelo total de casos acumulados, casos acumulados por 100 mil habitantes, número total de óbitos decorrentes da COVID-19 registrada por cada Secretaria Estadual de Saúde e repassada ao Ministério da Saúde e o total de óbitos acumulados por 100 mil habitantes.

Ao analisar o aspecto da economia, um dos indicadores que aparecem nos estudos é o índice de desenvolvimento humano (IDH). O IDH tem sido usado como variável dependente de estudos que versam sobre políticas públicas e desenvolvimento humano (SAAB et al., 2021), mas também como variável independente (FINGER et al., 2020). O IDH mede o impacto da economia na sociedade, já que versa aspectos ligados à educação, saúde, e do PIB (Produto Interno Bruto). Ele pode ser considerado um contraponto à análise do PIB, isoladamente (PNUD, 2022). No caso deste estudo, foi considerado o IDH de cada unidade da federação estudada.

Outra variável econômica considerada foram os recursos financeiros disponibilizados pela União aos Estados no enfrentamento à pandemia do COVID-19, aplicados também na atenção básica de saúde (AB), e necessários para identificar na pesquisa, a evidência de relação entre recursos investidos, melhor gestão e infraestrutura de saúde, conforme demonstrado em outras pesquisas (GONÇALVES. et al., 2019).

Em relação à característica da infraestrutura de saúde disponível, foi utilizado portal do próprio Ministério da Saúde, que reúne os dados de todos os estabelecimentos de saúde no Brasil (CNES). Os aspectos da infraestrutura estão ligados à conjugação dos recursos humanos, instalações e equipamentos, sendo um componente fundamental no sistema de saúde (KASHIWAKURA, 2019).

Para tanto, a pesquisa, no aspecto da infraestrutura, deu ênfase aos estabelecimentos da rede pública por serem expressivamente o maior número, conforme demonstrado nos dados (CNES), e por ser os serviços hospitalares o maior foco da resposta sanitária na presente crise

(MEDINA et al., 2020). Nesta pesquisa, o indicador da quantidade de leitos de UTI financiados com recursos federal, estão ligados à atenção de média e alta complexidade, por ser uma infraestrutura de saúde especializada, mas com possibilidade maior de gerar desigualdade de distribuição de recursos (KASHIWAKURA, 2019).

Quanto ao volume dos recursos e da característica das Políticas Públicas Sociais, foi pesquisado o montante correspondente aos valores do programa de renda chamado de Auxílio Emergencial, junto aos portais de responsabilidade do Governo Federal, que apresentam a totalidade de recursos repassados pelo para enfrentamento aos problemas de perda de renda decorrentes da Pandemia (BRASIL, 2021a). Como os portais são mantidos pelo próprio órgão responsável pela transferência dos recursos, pode-se considerar essas informações como apropriadas para o levantamento em questão. Um resumo das variáveis é apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Variáveis utilizadas na Pesquisa

Variáveis	Indicadores	Fonte de dados	Referência
Economia	IDH	PNUD	Gool, Um e Hall (2021)
	Recursos gerais transferidos	Portal da Transparência	Gool, Um e Hall (2021)
Infraestrutura	Quantidade leitos e vacinas COVID-19	Ministério da Saúde	Orlandi <i>et al.</i> (2022)
Política Social	Recursos em Auxílio Emergencial	PNAD/IBGE	Maragos, Maravelakis e ILinardis (2021) e Monte (2020)

Fonte: Elaboração própria, a partir das fontes indicadas (2022).

### 3.4 Tratamento de dados

Para o estudo comparativo-qualitativo foi utilizado a técnica da Qualitative Comparative Analysis (QCA) desenvolvida originalmente no campo das ciências sociais por Ragin em 1987. É uma técnica comparativa de pesquisa para casos específicos e que utiliza procedimentos baseados na teoria dos conjuntos e da álgebra booleana (ALVES; GONÇALVES, 2017).

O objetivo da QCA é identificar na seleção de variáveis delimitadas na pesquisa, ou condições suficientes e/ou necessárias compartilhadas entre um caso ou multicasos que apresentariam o mesmo fim ou resultado (RAGIN, 1989). Para esse autor, o QCA é antes de

tudo, uma abordagem que permite ao pesquisador prever a relação entre a teoria e os dados coletados e analisados (RAGIN, 1989).

Para Rihoux (2006), a QCA é tanto uma estratégia de pesquisa quanto um conjunto de técnicas específicas para análise de dados. Esse tipo de método permite a análise comparativa sistemática de casos complexos, desde que os casos sejam transformados em configurações, ou combinação específica de fatores – ou condições – que produzem um determinado resultado de interesse.

O método QCA usa a lógica Booleana para propor relacionamentos teóricos entre condições e os resultados. Ela enfatiza a exploração de relacionamentos entre as condições guiados pela teoria, descrevendo um número pequeno de casos (RAGIN, 1989).

Na operacionalização do QCA são utilizados os conjuntos crisp (crisp set - csQCA) e conjuntos fuzzy (fuzzy set - fsQCA). O csQCA corresponde a um conjunto binário convencional com apenas duas categorias de informações (0 ou 1) (RIHOUX, 2006). No uso da variante (csQCA) é possível estabelecer uma dicotomia entre pertencer ou não pertencer (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018, p. 22). Já a, segundo os autores, “vantagem do conjunto fuzzy reside na possibilidade de escalonar diferentes escores de pertencimento e, por conseguinte, fornece pertencimentos parciais ou completos”. A escolha da pesquisa foi feita pelo crisp csQCA como proposta por Ragin (1989).

O QCA possibilita uma análise de um conjunto de relações e uma ponte com a teoria, sendo tanto uma estratégia de pesquisa quanto um conjunto de técnicas (DIAS, 2011), sendo bem eficiente no estudo sobre análise de políticas públicas, combinando dados de forma quantitativa e qualitativa (HUDSON; KUHNER, 2013).

Assim, a pesquisa utiliza o QCA como uma estratégia de pesquisa para analisar as variáveis econômicas, de infraestrutura e de políticas públicas suficientes e necessárias para à preservação da vida durante a pandemia do COVID-19.

## 4 RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os dados, na sequência dos objetivos específicos. Ao final é feita uma discussão, à luz da teoria.

### 4.1 Variáveis econômicas e COVID-19

Os dados que levam em consideração o IDH, em especial o IDHM, divulgado pelo IBGE, foram extraídas do relatório publicado pelo PNUD (2020), conforme Tabela 4:

Tabela 4 - Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD/2020

Territorialidade	Posição IDHM	IDHM	Posição IDHM Renda	IDHM Renda	Posição IDHM Educação	IDHM Educação	Posição IDHM Longevidade	IDHM Longevidade
DF	1	0,824	1	0,873	1	0,742	1	0,863
RJ	4	0,761	6	0,835	4	0,675	3	0,782
PR	5	0,749	8	0,830	5	0,668	6	0,757
MT	11	0,725	10	0,821	10	0,635	10	0,732
RO	15	0,690	14	0,8	16	0,577	12	0,712
AC	21	0,663	20	0,777	21	0,559	20	0,671
BA	22	0,660	18	0,783	22	0,555	21	0,663
PA	24	0,646	17	0,789	24	0,528	24	0,646
MA	25	0,639	21	0,757	18	0,562	27	0,612
AL	26	0,631	22	0,755	25	0,52	25	0,641

Fonte: Adaptado do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundação João Pinheiro (2020)

A pesquisa utiliza como um dos caminhos para se alcançar os objetivos uma análise dos gastos públicos no enfrentamento a atual pandemia nos anos de 2020 e 2021, período de início e auge de mortalidades.

O volume total dos gastos do Governo Federal relacionadas ao enfrentamento da pandemia de coronavírus (COVID-19) em todo país no ano de 2020 foi de R\$ 524,02 bilhões de reais e pagos exatos o total de R\$ 524.018.647.868,74, o que correspondeu a 15,85% dos gastos públicos do Poder Executivo Federal. Já em 2021 o total pago foi de R\$ 102,49 bilhões,

o que correspondeu a 2,80% dos gastos do Governo Federal (BRASIL, 2021a). O detalhamento das ações do total destes recursos é apresentado na Tabela 5:

Tabela 5 – Detalhamento da execução das despesas públicas com Covid-19

<b>Ano</b>	<b>Aux. Emergencial</b>	<b>Apoio ME/EPP</b>	<b>Enfrentamento Emerg Inter.</b>	<b>Aux. Finan. Estados/DF/ Municípios</b>	<b>Aux. Emer. Residual Inter.</b>	<b>Outros</b>
<b>2020</b>	44%	7%	8%	11%	12%	17%
<b>2021</b>	58%	7%	17%	----	----	8%
<b>2021</b>	Atenção à Saúde Proc. Média e Alta Complexidade – 6%					

Fonte: Adaptado de Brasil (2021a).

Entre os gastos do Governo Federal em 2020, temos o Ministério da Cidadania com 56,48% do total, o Ministério da Economia com 34,10%, o Ministério da Saúde com 7,5% e o restante entre outros Ministérios. Em relação ao período de 2021, o Ministério da Cidadania com 58,94 %, o Ministério da Economia com 11,73 %, o Ministério da Saúde com 27,77% e o restante entre os demais Ministérios (BRASIL, 2021c).

O volume de recursos financeiros transferidos da União para os Estados e Municípios brasileiros, destacados na pesquisa, no enfrentamento ao COVID-19 nos anos 2020 e 2021 e que serviram de parâmetros na análise do estudo são apresentados na Tabelas 6 e 7.

O objetivo da inclusão desta variável é de identificar a existência de influência de políticas sociais de renda no enfrentamento a pandemia da COVID-19, investigar os valores e percentuais de alcance na população, em especial a parte beneficiada pelo programa estudado e com isso, verificar se o mesmo foi preponderante no desempenho dos Estados analisados. O estudo orientou-se, no campo teórico, por outras pesquisas que também buscaram analisar os efeitos de políticas de renda sobre a pandemia (MARAGOS, MARAVELAKIS e LLINARDIS, 2021; MONTE 2020; MARTINS et. al. 2021; LOPES et. al. 2021).

#### **4.4 Análise Comparativa (QCA)**

Para realizar a análise na técnica QCA foi necessário definir as variáveis utilizadas para identificação da relação com o resultado esperado na pesquisa. Para tanto, foram arbitradas variáveis de natureza econômica, de infraestrutura de saúde pública e relacionadas a políticas sociais.

Para analisar os dados coletados foi necessário selecionar as variáveis relacionadas aos objetivos da pesquisa de forma melhor detalhada na tabela seguinte:

Tabela 11 – Lista de variáveis e sua Interpretação

<b>Variáveis</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Interpretação</b>
<b>Economia</b>	IDH (COND1)	Verificar se o impacto da economia na sociedade sob o prisma do PIB
	Recursos gerais transferidos (COND2)	Identificar a influência dos recursos financeiros na gestão da pandemia
<b>Infraestrutura</b>	Quantidade leitos e vacinas COVID-19 (COND3 e COND5)	Investigar a importância de aspectos de infraestrutura em saúde na pandemia
<b>Política Social</b>	Recursos em Auxílio Emergencial (COND4)	Verificar a força de uma política social no enfrentamento à pandemia.

Fonte: Elaboração própria, a partir das fontes indicadas (2022).

Na análise foram definidas quatro condições que estão relacionadas aos objetivos específicos da pesquisa, e foram atribuídos os números 0 e 1 para cada condição utilizada, que indicam o sucesso ou insucesso da variável (RIHOUX, 2006), como demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 12 – Variáveis utilizadas e Dicotinização dos dados

Casos	Cod 1	Cod 2	Cod 3	Cod 4	Cod 5	Resultados
Estados	IDH	Recursos gerais transferidos	Quantidade leitos COVID-19	Recursos em Auxílio Emergencial	Doses de Vacina	Resultados
Distrito Federal	1	1	1	0	1	0
Paraná	1	0	0	0	1	0
Mato Grosso	1	1	1	0	0	0
Rio de Janeiro	1	0	0	0	1	0
Rondônia	0	1	1	0	1	0
Maranhão	0	1	1	1	1	1
Bahia	0	1	0	1	1	1
Alagoas	0	1	1	1	1	1
Pará	0	1	1	1	1	1
Acre	0	1	1	1	0	1

Fonte: Elaboração própria, a partir das fontes indicadas (2022).

#### 4.5 Condições e Critérios de Dicotomização das Variáveis

Foram analisadas as condições, de forma preliminar, para transformar os dados obtidos em uma dicotomia numeral de 0 ou 1 (RIHOUX, 2006), e uma relação de pertencimento entre os dados (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018) para assim se construir a tabela verdade dos dados, passo este necessário para a análise QCA e obrigatório no uso do programa Tool for Small-N Analysis (Tosmana) (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018).

Assim, os dados transformados na matriz foram importados para o software usado no QCA. Na primeira coluna da tabela constam os casos selecionados, que foram separados os dez Estados que melhores números de mortes tiveram (os cinco primeiros de baixo para cima) e os cinco piores resultados (os cinco de cima para baixo). As demais colunas representam as condições arbitradas para a pesquisa de natureza econômica, de infraestrutura de saúde e de políticas sociais.

Nas linhas temos os nomes dos Estados selecionados, as condições propostas (nas demais colunas) e os valores numéricos 0 e 1 (nas demais colunas da tabela) que foram os resultados de uma análise específica preliminar de cada condição em relação a parâmetros específicos, necessários para identificar a presença ou ausência para o resultado.

Essa relação entre a presença e ausência (0 e 1) faz parte da metodologia do QCA, que utiliza da lógica booleana para estabelecer relações teóricas entre condições e os resultados (RAGIN, 1989).

Para a condição 1 (IDH), o parâmetro foi a posição no Índice de Desenvolvimento Humano - IDH divulgado pelo IBGE (PNUD, 2022), sendo que MT, PR, RJ e DF estão entre os dez primeiros na lista, sendo assim considerados como tendo relação de presença (1) na construção da tabela de dados, já os Estados MA, AL, PA, BA, AC e RO estão em uma posição abaixo nesse ranking, recebendo por isso a relação de ausência (0) na matriz.

Na condição 2 (Recursos gerais transferidos), foi dividido o volume de recursos financeiros transferidos da União para os Estados selecionados na pesquisa, no enfrentamento ao COVID-19 nos anos 2020 e 2021 disponíveis no Portal da Transparência, pelo total de pessoas infectadas pela doença conforme apresentada no painel do Ministério da Saúde. Assim foi obtido o valor gasto (transferido) para cada pessoa infectada. Em seguida, esse recurso foi analisado à luz do valor mínimo estabelecido pelo Conselho Federal de Medicina – CFM gasto por habitantes nos anos 2020 e 2021 (BRASIL, 2020d), estabelecendo com isso uma relação de aumento (presença =1) ou não (ausência=0) dos valores por cada pessoa.

Os Estados PA, AC, MT, RO, DF, BA, AL e MA apresentaram resultados positivos (presença) e os Estados RJ e PR apresentaram resultados negativos (ausência) sob a perspectiva do parâmetro adotado pela pesquisa.

A condição 3 trata da quantidade de leitos de UTI disponibilizados para o enfrentamento da pandemia. Para tanto, identificou-se a média de leitos para cada Estado selecionado entre os anos 2020 e 2021, o que foi possível ao dividir-se o total de pessoas infectadas nessas localidades pela quantidade de leitos que receberam recurso do Governo Federal, conforme dados coletados na pesquisa (BRASIL, 2022c). Após, buscou-se estabelecer o total dos infectados na pandemia que exigiriam cuidados por meio da UTI, o que foi possível multiplicando o conjunto dos infectados pelo valor estipulado de 5% da totalidade, que é o percentual mínimo previsto para internação das pessoas infectadas (MACIEL, 2021). Em seguida, foi calculada a necessidade real de leitos de UTI para cada Ente estadual selecionado, através divisão entre o total de pessoas que precisariam de internação pelos dias delimitados na pesquisa. Assim, identificou-se a relação de ausência ou presença (0 e 1) nos dados analisados, e com isso, preencher a planilha de dados utilizada no software Tosmana.

Em relação à condição 4, o primeiro passo foi identificar a média da população beneficiada com o programa de renda emergencial promovido pelo governo federal com base nos dados do portal disponibilizado na pesquisa realizada pelo IBGE sobre a COVID-19 (PNAD, 2020). Com isso, foi possível estabelecer uma relação de dicotomia entre pertencer ou não pertencer (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018), pois identificou-se os Estados que tiveram um maior percentual de recursos recebidos pela sua população.

Já a última variável, a condição 5, que trata sobre a doses de vacinas para a COVID-19 que foram distribuídas pelo Governo Federal e foram aplicadas pelos Estados pesquisados, os dados coletados permitiram calcular a média de doses aplicadas e o parâmetro de sucesso a ser considerado foi o percentual de 70% (BRASIL, 2020e). Após, identificou-se a relação de ausência ou presença sob a perspectiva do parâmetro adotado pela pesquisa.

#### **4.6 Construção da tabela verdade**

Foi construída a matriz de dados composta por cinco variáveis alinhadas aos objetivos específicos da pesquisa (natureza econômicas, de infraestrutura de saúde e de políticas sociais) no contexto de enfrentamento à pandemia do COVID-19. A matriz possui é formada por 8 colunas e 13 linhas e foi inserida no formato específico (.csv) para poder rodar no programa Tosmana.

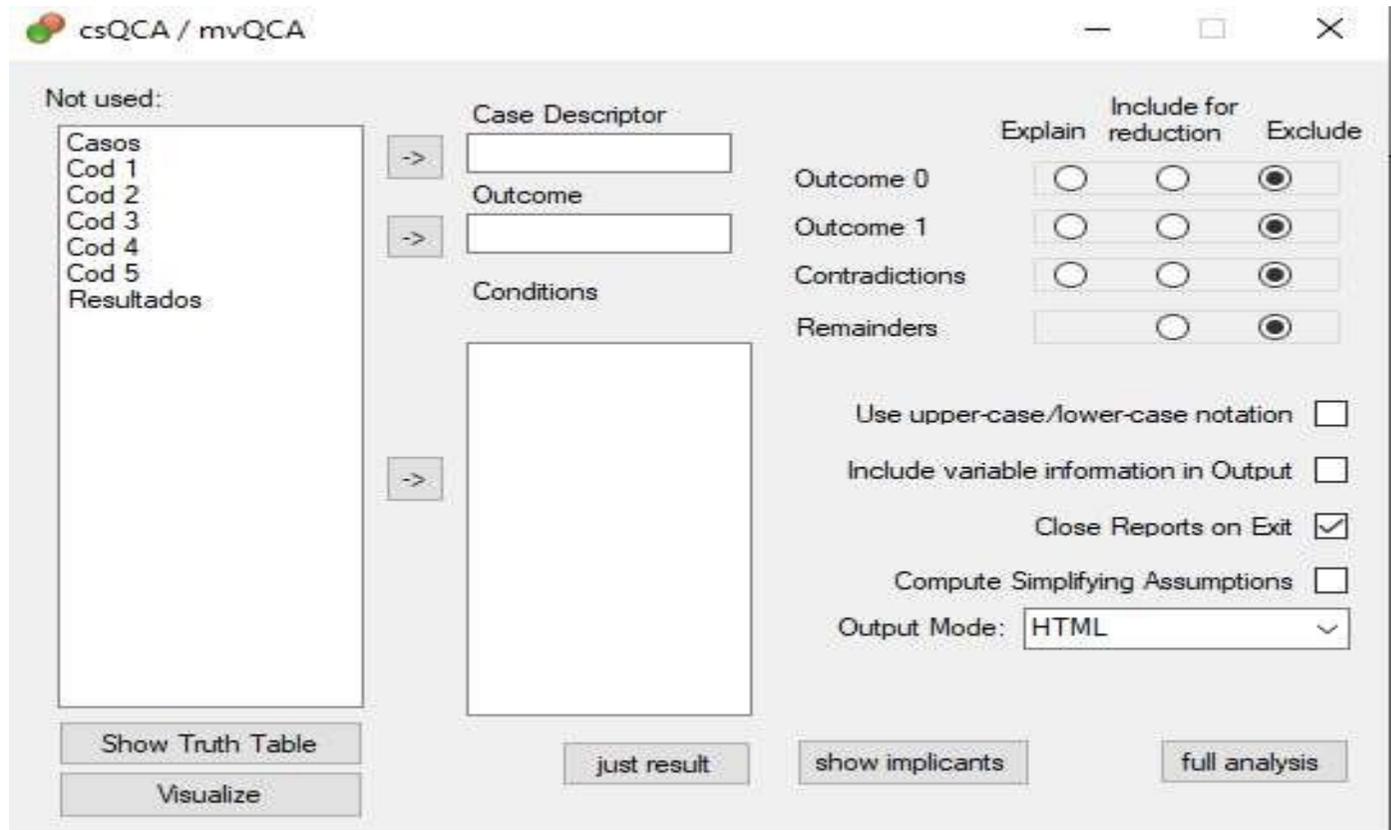
Após importar os dados no software, iniciou-se a análise dos dados na aba “csQCA/mvQCA” conforme Figura 3.

Figura 3 –Tela do software Tosmana com matriz de dados

File Data csQCA / mvQCA fsQCA About							
Data Data for QCA							
Casos	Cod 1	Cod 2	Cod 3	Cod 4	Cod 5	Resultados	
Distrito Federal	1	1	1	0	1	0	
Paraná	1	0	0	0	1	0	
Mato Grosso	1	1	1	0	0	0	
Rio de Janeiro	1	0	0	0	1	0	
Rondônia	0	1	1	0	1	0	
Maranhão	0	1	1	1	1	1	
Bahia	0	1	0	1	1	1	
Alagoas	0	1	1	1	1	1	
Pará	0	1	1	1	1	1	
Acre	0	1	1	1	0	1	

Fonte: Elaboração própria, a partir das fontes indicadas (2022).

Figura 4 – Tela do software Tosmana – Formas de análises



Fonte: Elaboração própria, a partir das fontes indicadas (2022).

Após abrir o arquivo com a tabela de dados e iniciar o comando “csQCA/mvQCA”, aparece uma nova janela, onde será possível iniciar a configuração do programa Tosmana, para realizar a análise.

Para tanto, é preciso conhecer o significado de cada campo e com isso, preencher com os dados coletados, selecionados e tratados na pesquisa, a fim de iniciar a análise sob a orientação da metodologia do *crisp-set* (csQCA) – conforme Figura 4. Os campos e as configurações na Figura 4 têm as definições que constam no Quadro 6 abaixo.:

Quadro 6 – Comandos e significados da Interfaces do Tosmana

<b>Campos</b>	<b>Significados</b>
<i>Not used</i>	Dados da coluna da matriz
<i>Case Descriptor</i>	Identifica os casos – para a presente pesquisa são as variáveis relacionados aos objetivos da pesquisa
<i>Outcome</i>	Representa a variável dependente – no nosso caso é o desempenho no enfrentamento a pandemia (menor número de mortos), no qual 0 representa baixo desempenho e 1 representa alto desempenho
<i>Conditions</i>	Condições/variáveis utilizadas para fazer a análise comparativa
Outcome 0	Requer que a análise considere ou não a equação que leva ao insucesso
Outcome 1	Requer que a análise considere ou não a equação que leva ao sucesso
<i>Contradictions</i>	Requer que a análise considere a existência ou não as contradições
<i>Remainders</i>	Requer a equação reduzida da análise

Fonte: Elaboração própria, a partir das fontes indicadas (2022).

Em uma primeira análise, e em diferentes combinações possíveis, nenhum resultado em que as condições foram consideradas contraditórias foi detectado. Dessa forma, é possível verificar que em qualquer análise feita, considere ou não as contradições, resultados são os mesmos, ou seja, não há caso em que em uma mesma linha pode conduzir à presença (ocorrência) e à ausência (não ocorrência) do resultado (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018).

Nesse sentido, cumpre informar que sempre que em uma análise dois casos ou mais tenham a mesma configuração, mas resultados distintos, caracterizaria uma contradição (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018). Entretanto, nessa pesquisa essa situação não foi encontrada, o que permitiu avançar nas análises.

Após esse passo, em seguida, foi realizada análise da QCA - csQCA/mvQCA requerendo a equação geral, também chamada de equação booleana. Ou seja, foram configuradas todas as condições, sem *remainders* e solicitado simultaneamente os casos de sucesso e insucesso.

A equação geral é uma expressão matemática, que usa a teoria dos conjuntos e álgebra booleana para analisar um conjunto de dados com a finalidade de encontrar soluções de ausência ou não para um resultado (RIHOUX, 2006). Sendo assim, a equação geral apresenta uma fórmula que incluem todas as possibilidades envolvendo as variáveis definidas na pesquisa.

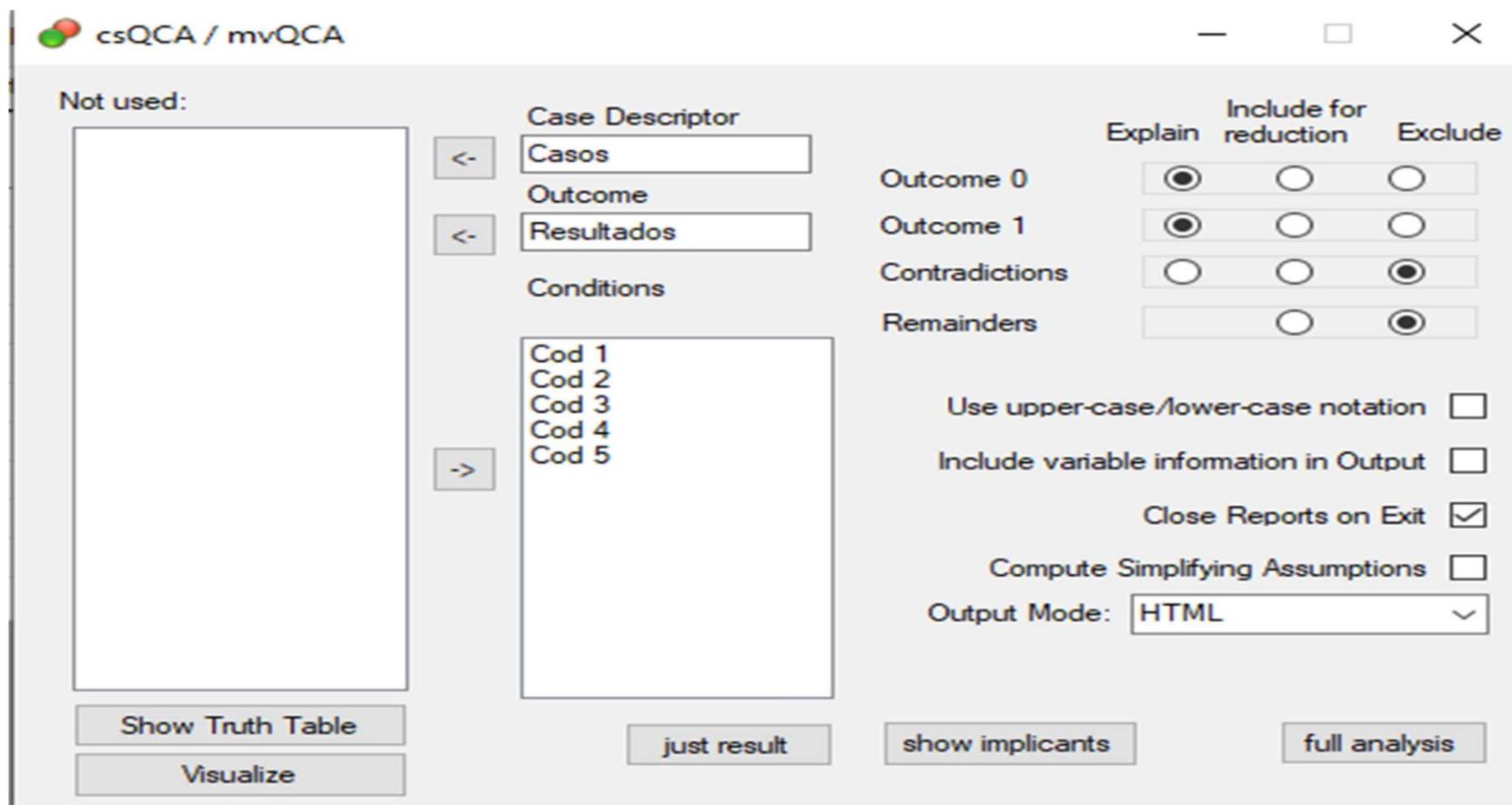
Na lógica booleana e a teoria dos conjuntos utilizadas na pesquisa pela técnica do *crispset* (csQCA) apresenta uma perspectiva dicotômica das variáveis utilizadas e analisadas de forma comparativa, que incluem em sua avaliação o sentido de pertencer ou não pertencer ao conjunto de dados analisados (RIHOUX, 2006).

Uma condição é necessária para um dado resultado quando “uma determinada condição (conjunto) pode ser considerada suficiente para um resultado se, sempre que ela estiver presente em todos os casos, o resultado nesses casos também está presente” (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018, p. 48).

Já quando a pesquisa apresenta condições suficientes, afirma-se que “uma determinada condição é necessária se, sempre que o resultado está presente, a condição também está presente. Isto é, o resultado não pode ser realizado sem a presença da condição” (BETARELLI JÚNIOR; FERREIRA, 2018, p. 49).

Assim, o objetivo nessa parte é apresentar uma expressão algébrica que simplifique as possibilidades de análises e identificar com isso, as condições necessárias e suficientes para o resultado, conforme a Figura 5.

Figura 5 – Tela do software Tosmana – Configurando análise da Equação Geral



Fonte: Elaboração própria, a partir das fontes indicadas (2022).

#### 4.7 Emissão dos Relatórios de Análise no Tool for Small-N Analysis (Tosmana)

A partir desta etapa foi possível obter um relatório que se expressa análise da equação geral, seguindo a configuração já mencionada, que apresentamos na Figura 6.

Figura 6 – Relatório no Tosmana –Equação Geral

**Tosmana Report**

Algorithm: Quine

File: C:\Users\israel.costa\OneDrive - Ministério da Saúde\Documents\MESTRADO\DISSERTAÇÃO\DADOS\DADOS INICIAL.xml

Settings:  
 Minimizing: 0 1  
 including:

**Truth-Table:**

Casos	Cod 1	Cod 2	Cod 3	Cod 4	Cod 5	Resultados
Bahia	0	1	0	1	1	1
Rondônia	0	1	1	0	1	0
Acre	0	1	1	1	0	1
Maranhão, Alagoas, Pará	0	1	1	1	1	1
Paraná, Rio de Janeiro	1	0	0	0	1	0
Mato Grosso	1	1	1	0	0	0
Distrito Federal	1	1	1	0	1	0

**Result(s):**

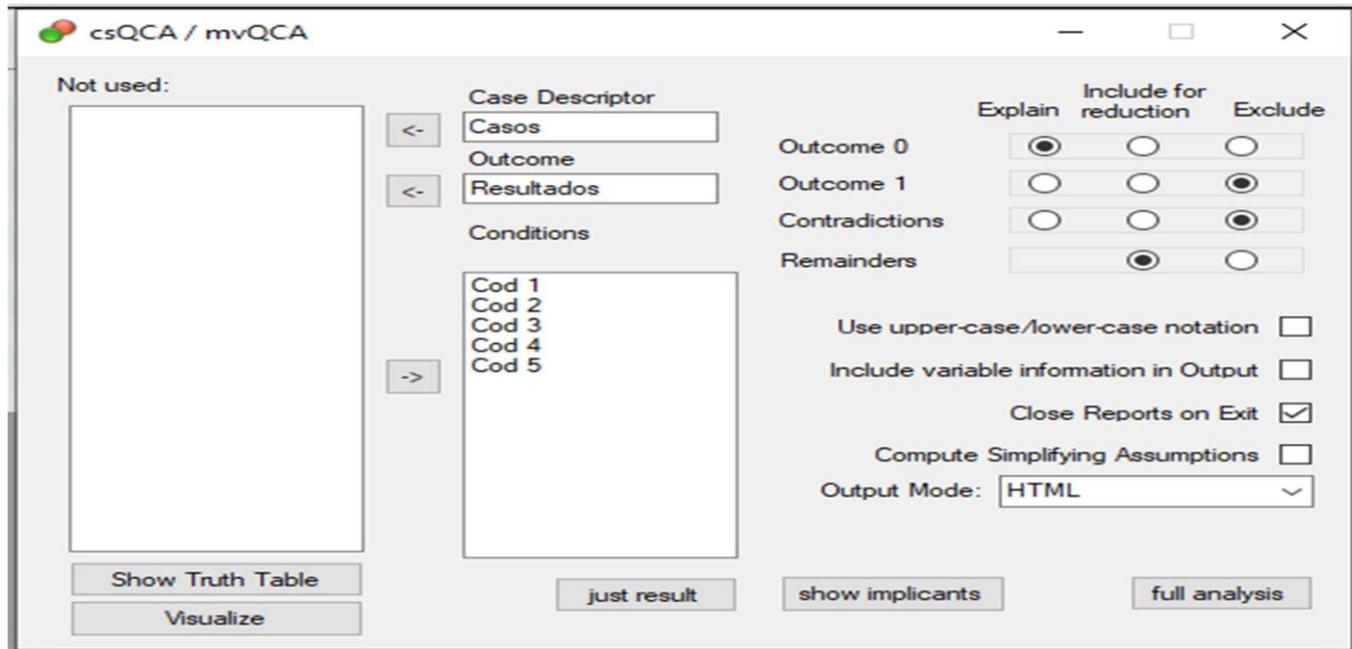
$Cod\ 1\{1\} * Cod\ 2\{1\} * Cod\ 3\{1\} * Cod\ 4\{0\} + Cod\ 2\{1\} * Cod\ 3\{1\} * Cod\ 4\{0\} * Cod\ 5\{1\} + Cod\ 1\{0\} * Cod\ 2\{1\} * Cod\ 4\{1\} * Cod\ 5\{1\} + Cod\ 1\{0\} * Cod\ 2\{1\} * Cod\ 3\{1\} * Cod\ 4\{1\} + Cod\ 1\{1\} * Cod\ 2\{0\} * Cod\ 3\{0\} * Cod\ 4\{0\} * Cod\ 5\{1\}$   
 (Distrito Federal+Mato Grosso) (Distrito Federal+Rondônia) (Maranhão,Alagoas,Pará+Bahia) (Maranhão,Alagoas,Pará+Acre) (Paraná,Rio de Janeiro)

$Cod\ 1\{1\} * Cod\ 2\{1\} * Cod\ 3\{1\} * Cod\ 4\{0\} + Cod\ 1\{0\} * Cod\ 2\{1\} * Cod\ 3\{1\} * Cod\ 5\{1\} + Cod\ 1\{0\} * Cod\ 2\{1\} * Cod\ 4\{1\} * Cod\ 5\{1\} + Cod\ 1\{0\} * Cod\ 2\{1\} * Cod\ 3\{1\} * Cod\ 4\{1\} + Cod\ 1\{1\} * Cod\ 2\{0\} * Cod\ 3\{0\} * Cod\ 4\{0\} * Cod\ 5\{1\}$   
 (Distrito Federal+Mato Grosso) (Rondônia+Maranhão,Alagoas,Pará) (Maranhão,Alagoas,Pará+Bahia) (Maranhão,Alagoas,Pará+Acre) (Paraná,Rio de Janeiro)

Created with Tosmana Version 1.61

Fonte: Elaboração pela pesquisa (2022)

Figura 7 - demonstra a configuração para os casos de insucesso.



Fonte: Elaboração pela pesquisa (2022).

O relatório apresenta que não há casos que possuam comportamento idêntico quando são analisadas todas as condições conjuntamente. Ou seja, o programa Tosmana agregou os Estados do Maranhão, Alagoas, Pará e Acre tendo os mesmos resultados. Da mesma forma, foram agregados no mesmo conjunto os Estados do Paraná e Rio de Janeiro e em outro grupo os Estados do Distrito Federal e Mato Grosso.

Na sequência, foram configuradas mais duas análises na metodologia do *crispset* utilizada no software Tosmana. Foram solicitadas as equações reduzidas para os casos de insucesso (0) e as equações reduzidas para os casos de sucesso (1).

Este passo é relevante para a pesquisa, visto que nessa etapa foi possível obter relatório com as informações demandadas para iniciar a discursão sob o prisma do referencial teórico já delimitado no estudo.

Após, foi realizado a configuração no programa solicitando um relatório com a equação reduzida para os casos de insucesso, conforme Figura 8. Na sequência, a pesquisa configurou o Tosmana para os casos de sucesso, conforme Figura 9. Dessa maneira, foi realizado a configuração no programa solicitando um relatório com a equação reduzida para os casos de sucesso, conforme Figura 10.

Cabe destacar que após a emissão dos dois relatórios, expressando a equação reduzida dos casos de insucesso e de sucesso, na forma matemática da álgebra booleana, não foram encontradas nenhuma contradição, o que permitiu avançar na pesquisa para a interpretação (RAGIN, 1989), seguindo as definições constantes na figura 11.

Figura 8 - demonstra o Relatório para os casos de insucesso.

## Tosmana Report

Algorithm: Graph-based Agent

File: C:\Users\israel.costa\OneDrive - Ministério da Saúde\Documents\MESTRADO\DISSERTAÇÃO\DADOS\DADOS INICIAL.xml

### Settings:

Minimizing: 0

including: R

### Truth-Table:

Casos	Cod 1	Cod 2	Cod 3	Cod 4	Cod 5	Resultados
Bahia	0	1	0	1	1	1
Rondônia	0	1	1	0	1	0
Acre	0	1	1	1	0	1
Maranhão, Alagoas, Paraíba	0	1	1	1	1	1
Paraná, Rio de Janeiro	1	0	0	0	1	0
Mato Grosso	1	1	1	0	0	0
Distrito Federal	1	1	1	0	1	0

### Result(s):

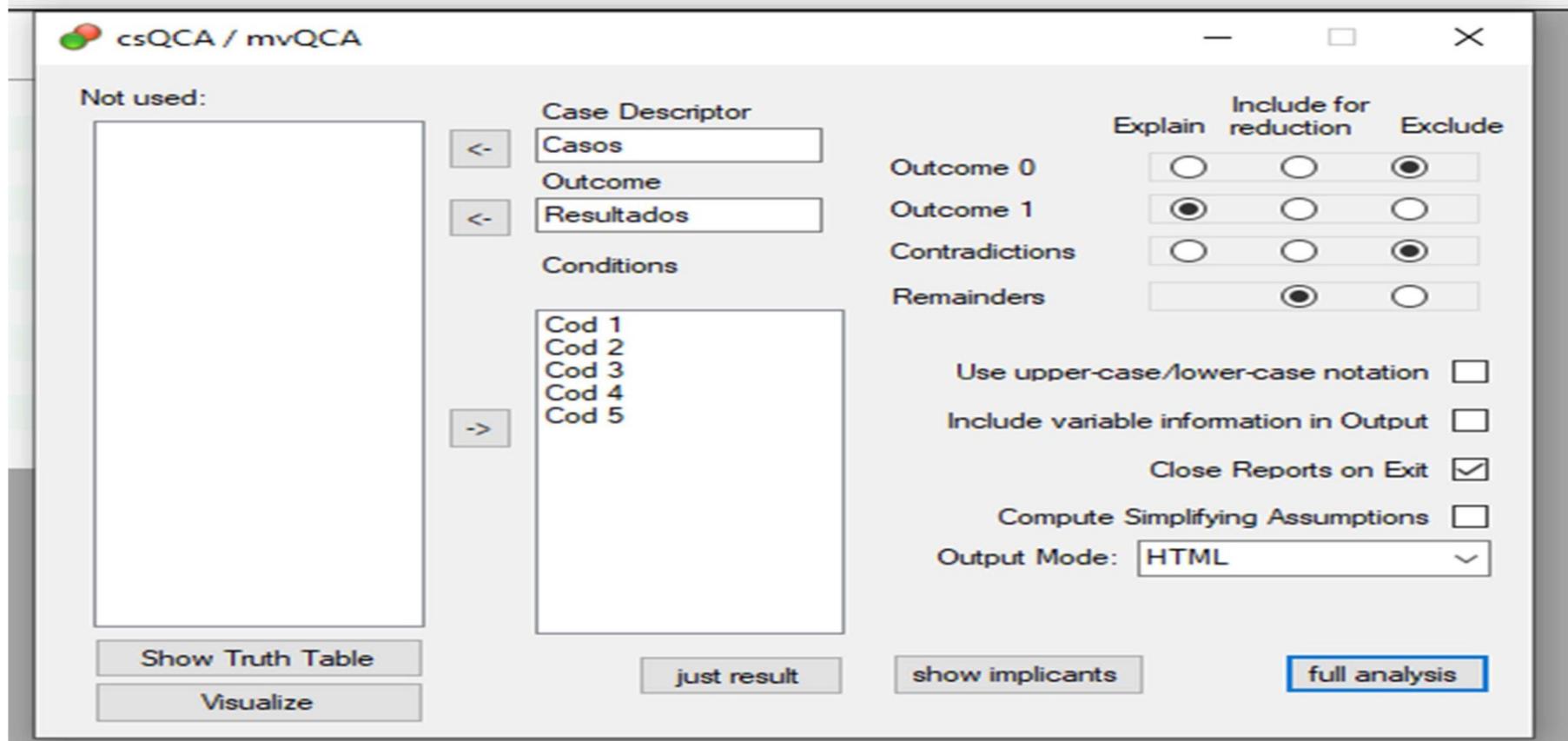
Cod 4{0}

(Distrito Federal+Paraná,Rio de Janeiro+Mato Grosso+Rondônia)

Created with Tosmana Version 1.61

Fonte: Elaboração pela pesquisa (2022).

Figura 9 - demonstra a configuração para os casos de sucesso.



Fonte: Elaboração pela pesquisa (2022).

Figura 10 - demonstra o Relatório para os casos de sucesso.

## Tosmana Report

Algorithm: Graph-based Agent

File: C:\Users\israel.costa\OneDrive - Ministério da Saúde\Documents\MESTRADO\DISSERTAÇÃO\DADOS\DADOS INICIAL.xml

### Settings:

Minimizing: 1

including: R

### Truth-Table:

Casos	Cod 1	Cod 2	Cod 3	Cod 4	Cod 5	Resultados
Bahia	0	1	0	1	1	1
Rondonia	0	1	1	0	1	0
Acre	0	1	1	1	0	1
Maranhão, Alagoas, Pará	0	1	1	1	1	1
Paraná, Rio de Janeiro	1	0	0	0	1	0
Mato Grosso	1	1	1	0	0	0
Distrito Federal	1	1	1	0	1	0

### Result(s):

Cod 4{1}

(Maranhão,Alagoas,Pará+Bahia+Acre)

Created with Tosmana Version 1.61

Fonte: Elaboração pela pesquisa (2022).

Figura 11 – Interpretação das equações lógicas necessária para a análise

$S = AC + Bc$  (Sem causa necessária ou suficiente)

Nenhuma das quatro condições causais na equação (A, B, C, c) é necessária ou suficiente porque todos os termos contêm combinações de causas, e nenhuma condição causal aparece em todos os termos. Se, em vez disso, a equação final tivesse sido:

$S = AC + BC$  (C é necessário, mas não suficiente)

Seria possível concluir que C é uma condição necessária, mas não suficiente porque ele aparece em cada termo, mas não sozinho (não suficiente por si só). Adicionalmente, exemplos que mostram outros padrões de causalidade necessária e suficiente são:

$S = AC$  (Ambos A e C são necessários, mas não suficientes)

$S = A + Bc$  (A é suficiente, mas não necessário)

$S = B$  (B é ambos, isto é, necessário e suficiente)

A partir da etapa de configurações e emissão dos relatórios das equações reduzidas e da demonstração dos resultados e, do conjunto de dados coletados e tratados e das definições na figura 11, é possível chegar entender que:

- a) Em relação aos Estados que apresentam bom desempenho, a presença da variável 4 de natureza de Política Social – Recursos em Auxílio Emergencial foi a condição necessária e suficiente para todos os casos que tiveram um bom desempenho no enfrentamento a COVID-19 - no caso da pesquisa foram os Estados do Maranhão, Alagoas, Pará, Acre e Baía -, em relação ao número de mortes decorrentes desta epidemia. Este achado decorre do fato que foi observado que em todos os casos de sucesso, a condição (Recursos em Auxílio Emergencial) estava presente e quem também esteve ausente em todos os casos de insucesso, como bem demonstrado em todos os relatórios já mencionados extraídos do programa Tosmana.
- b) Em relação aos Estados que apresentam baixo desempenho, a ausência da variável 4 de natureza de Política Social – Recursos em Auxílio Emergencial foi a condição suficiente e necessária para o baixo desempenho dos Estados analisados (Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro e Rondônia).
- c) A ausência das outras condições selecionadas na presente pesquisa (IDH, Recurso Gerais Transferidos, quantidade de Leitos e de Doses aplicados) demonstraram que as mesmas não foram suficientes e necessárias, sob o prisma da metodologia do *crispset* QCA, mas que exigem outras reflexões frente ao conjunto de dados coletados e na teoria delimitada na pesquisa.

Os conjuntos dos dados coletados e tratados e a natureza de todas as condições aplicadas na análise da presente pesquisa derivam outras observações:

- a) A condição 1 (IDH) está presente em todos os Estados que apresentaram baixo desempenho (Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro) e ausente em todos os Estado de bom desempenho (Maranhão, Alagoas, Pará, Acre e Baía) e no Estado de Rondônia (bom desempenho).
- b) A condição 2 (Recursos Gerais Transferidos) está presente em todos os Estados que tiveram bom desempenho (Maranhão, Alagoas, Pará, Acre e Baía) em dois Estados

de baixo desempenho (Distrito Federal, Mato Grosso e Rondônia) e está ausente nos demais casos de baixo desempenho (Paraná, Rio de Janeiro).

- c) A condição 3 (Quantidade de Leitos) está presente no Estado de Rondônia, Distrito Federal, Mato Grosso (todos de baixo desempenho), presente também nos Estados que tiveram bom desempenho (Maranhão, Alagoas, Pará e Acre). Está ausente no Estado da Bahia (bom desempenho) e nos Estados do Paraná e Rio de Janeiro (baixo desempenho).
- d) A condição 5 (Percentual de Vacinação) está presente nos Estados que tiveram bom desempenho (Maranhão, Alagoas, Pará e Bahia) e no Distrito Federal, Paraná e Rio de Janeiro (baixo desempenho) em ausente no Acre (bom desempenho) e Mato Grosso (baixo desempenho).

A próxima etapa da pesquisa foi feita a partir dos dados gerados no programa Tool for Small-N Analysis (Tosmana) e dos resultados obtidos nos relatórios já apresentados.

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS, CONCLUSÕES E LIMITAÇÕES

Os resultados obtidos e pelos relatórios emitidos pelos Tosmana, a partir dos dados da pesquisa, demonstraram que a variável política social desempenha um papel relevante em uma perspectiva de proteção econômica ao trabalhador, o que foi um dos fatores determinantes para uma menor exposição das pessoas e em decorrência disso, menor contaminação pelo vírus da COVID-19, conforme pesquisa já apresentada por Lopes et. al. (2021), o qual relatou que o auxílio emergencial foi um importante aliado das pessoas beneficiárias durante a situação de calamidade, atenuando de forma considerada os efeitos da crise.

Este manto de proteção social (Lopes e et. al.,2021) provido com os recursos investidos no Auxílio Emergencial para o enfrentamento da pandemia em estudo reflete vários casos observados em outros países. Como observados por Marins et. al. (2021), que em estudo sobre os efeitos do auxílio emergencial na pandemia, sob a perspectiva sociológica, econômica e da assistência social, identificou que programas semelhantes pelo mundo produziram impactos na vida das pessoas no período da pandemia. Entretanto destacou que no caso brasileiro o atraso e as dificuldades tecnológicas na implementação, bem como a desigualdade digital do país prejudicaram os mais vulneráveis (MARINS, et. al, 2021).

Nesse aspecto, as barreiras na implantação de uma política de renda de forma eficiente e célere teve diversas dificuldades no caso brasileiro (MARINS et. al.,2021) e pode ter tido influência da população real a ser beneficiada, o que corrobora com achados da pesquisa da Maragos, Maravelakis e Ilinardis (2021), que investigaram o impacto de metodologia DEA em uma implantação de um política de saúde, identificando, entre outras, que a eficiência é um fator determinante no sucesso de uma implantação de uma política social. Tem-se tanto nos estudos de Marins (2021) e de Maragos et al. (2021) que a eficiência da política pública depende de como é feita sua gestão, ou seja, da eficiência como objetivo meio (controle) para se alcançar o objetivo fim de dita política.

Nesse sentido, destaca-se que uma política pública, em seu aspecto avaliativo, é influenciada pelas ações do governo (efeitos da confiança, percepção de risco e efeitos emocionais) como investigado por Bian, Zhang e Mao (2021), que são decorrentes das dificuldades de implantação de políticas públicas no período da pandemia da COVID-19. Sendo assim, este é um achado já discutido em outra pesquisa, que ao realizaram estudos sobre a relação entre mais ações públicas e o desempenho na gestão da crise da COVID-19 na China demonstrou que o desempenho de políticas públicas também é afetado por fatores subjetivos como percepções e sentimentos públicos (BIAN, ZHANG, MAO, 2021; KERR, et. al, 2020).

Este ponto chama a atenção, pois a pesquisa identificou que a construção, implantação e avaliação de uma política pública social é crucial para oferecer suporte às pessoas (WARREN; WISTOW; BAMBRA, 2013), em especial, as mais vulneráveis. Uma política social é uma variável que tem o poder de afetar não somente elementos institucionais como a gestão, mas o desempenho de ações que refletiram na perda das vidas de milhares de pessoas (MONTE, 2020). Nesse caso, a falta de eficiência da administração pública (BIONSKI *et al.*, 2017) pode ter significado aqui a perda de vidas de cidadãos brasileiros.

A pesquisa investigou e identificou que no cenário brasileiro, a pandemia da covid-19 teve melhor desempenho em alguns Estados das Regões Nordeste e Norte, que são os entes federativos com grande índice de desigualdade social (PNUD, 2020) e que por isso, precisam de suporte das políticas sociais. Nesse aspecto, a pesquisa sob o prisma da metodologia do *crisp* QCA, identificou que a variável política social, no caso em estudo, o Auxílio Emergencial, foi a condição tanto suficiente como necessária para um bom desempenho no enfrentamento a crise.

Pesquisas já indicavam que a pandemia aprofundou ainda mais a desigualdade entre os entes federativos (DEMENECH *et. al*, 2020), necessitando por isso, maiores ações governamentais para o enfrentamento da crise. Esta pesquisa indicou (Tabela 10) que houve investimentos na tentativa de proteção à renda da população (MARINS, 2021). Assim, a situação levou ao Governo Federal ao desembolso de um volume de recursos financeiros repassados diretamente à população, por meio de um programa social específico, em especial na Região Nordeste que sofreu de forma significativa na pandemia do COVID-19 (KERR, *et. al*, 2020).

Com a entrada desta política social de renda, de forma majoritária nos entes de melhores desempenho no enfrentamento da pandemia (tabela 6), ocorreu uma profunda alteração dos níveis de pobreza nesses Estados e o que levou a uma maior proteção das pessoas mais vulneráveis (MARINS, 2021), sendo considerado uma das maiores políticas de gasto social do Brasil (MONTE, 2020). Este fato parece relevante na análise extraída dos relatórios da pesquisa, pois conforme os documentos (Figura 10), o bom desempenho no enfrentamento à pandemia passava, necessariamente e, nos casos estudados, também suficientemente, por uma política social relacionada à saúde, como foi o caso do Auxílio Emergencial.

Estas ações com o objetivo de diminuir a desigualdade de renda da população mais vulnerável corrobora o achado na pesquisa de Kerr *et. al* (2020), que verificou que a conjugação dos conjuntos de pobreza, desemprego, nível de escolaridade, raça, gênero e cor têm sido verificadas como elementos determinantes nos efeitos da COVID-19. Já outras pesquisas,

investigando os efeitos positivos que uma política de renda, apontam que isso traria um efeito de mitigação dos danos da pandemia sobre os mais carentes, e que, portanto, uma política social possibilitaria melhores resultados (KERR, et. al, 2020), fato este que confirma os achados da pesquisa, em especial dos efeitos da variável política social sobre o desempenho dos Estados selecionados no estudo.

Assim, nesse cenário, verificou-se que esta foi a condição de maior relevância para demonstrar a influência da política social relacionadas à saúde no contexto da pandemia do COVID-19 como eixo central no bom desempenho da gestão pública. A presença da variável 4, de natureza de Política Social – Recursos em Auxílio Emergencial foi a condição necessária e suficiente para todos os casos que tiveram um bom desempenho no enfrentamento a COVID-19 (no caso da pesquisa foram os Estados do Maranhão, Alagoas, Pará, Acre e Baía).

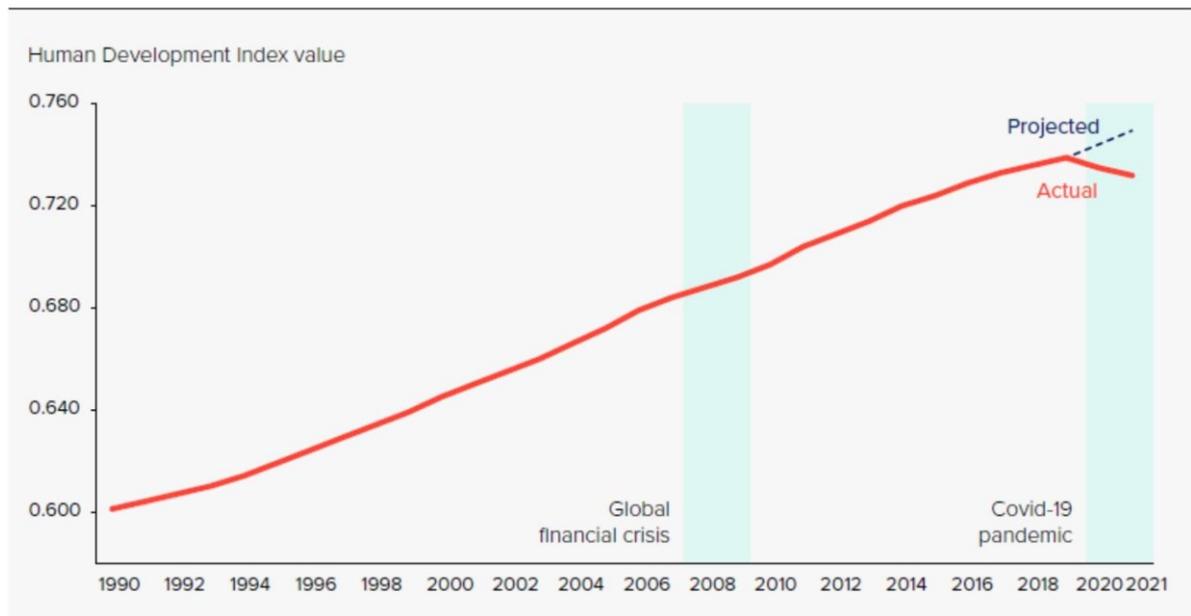
Cabe destacar que a pesquisa investigou outras condições no enfrentamento da pandemia da COVID-19 (variáveis de natureza econômica e de infraestrutura de saúde), mas que na análise não foram consideradas como necessárias ou suficientes por si mesma, para os casos estudados, como uma característica fundamental para o bom desempenho, o que foi justificativa a escolha da metodologia conforme apresentada por Ragin (1989), o qual afirmou que o QCA é antes de tudo, uma abordagem que permite ao pesquisador prever a relação entre a teoria e os dados coletados e analisados.

A pesquisa verificou, antes de tudo, a influência da economia, infraestrutura e da política social relacionadas à saúde foram condições suficientes e/ou necessárias (RAGIN, 1989) para preservar vidas durante a pandemia da COVID-19. Neste ponto, esclarece-se que metodologia não afirma que as outras condições (variáveis de natureza econômica e de infraestrutura de saúde) não foram importantes, mas tão somente, que a variável de natureza de política social foi, para os casos estudados, tanto suficiente como necessária para um bom desempenho, ou seja, mesmo que outras variáveis tenham sido, como foram, implantadas, essa condição seria a peça fundamental para um bom desempenho da gestão pública, como demonstrado no relatório extraído do programa Tool for Small-N Analysis – Tosmana (Figura 10 e 11 desta pesquisa).

Sobre O IDH cabe discutir os aspectos que podem ter levado a não se haver encontrado uma relação com o número de óbitos. Esse índice está associado ao desenvolvimento humano e à distribuição de bens públicos – educação, saúde etc. - e também como um indicador alternativo à criação de riqueza (PIB), como falam Saab et al. (2021). Ele pode ser considerado um contraponto à análise do PIB, isoladamente (PNUD, 2022).

Dados da ONU (ONU, 2022) apontam que o IDH mundial projetado para 2021 deveria ser acima de 0,740, enquanto que o valor realizado ficou em torno de 0,730, indicando um decréscimo na série histórica iniciada em 1991. Então, houve um declínio no desenvolvimento econômico mundial (Figura 12).

Figura 12: IDH 1990-2021



Fonte: ONU (2022, p.4)

Um olhar mais próximo para os dados desse índice nas nações da OCDE comparados aos dados dos BRICS (Tabela XYZ) mostra que o IDH está correlacionado negativamente ( $-0,511, p < 0,000$ ) no primeiro conjunto de nações, enquanto que no segundo a correlação é positiva ( $0,811, p < 0,000$ ). Ainda que a correlação não represente causalidade entre as variáveis, o fato de haver sinais contrários nos dois conjuntos chama a atenção. O maior IDH dentre os BRICS é o da Rússia, que ainda assim é maior apenas que dois países listados entre as nações da OCDE (Colômbia e Costa Rica).

Tabela 13: IDH por país da OCDE e BRICS (em verde)

País	IDH/VALOR	IDH/POSIÇÃO	Mortes/covid/100k
HUNGRIA	0,846	46	477
REPÚBLICA TCHECA	0,889	32	377
ESLOVÁQUIA	0,848	45	369
LITUÂNIA	0,875	35	329
<b>BRASIL</b>	<b>0,754</b>	<b>87</b>	<b>327</b>
ESLOVÊNIA	0,918	23	318
CHILE	0,855	42	309
ESTADOS UNIDOS	0,921	21	308
LETÔNIA	0,863	39	306
POLÔNIA	0,876	34	306
GRÉCIA	0,887	33	283
ITÁLIA	0,895	30	279
BÉLGICA	0,937	13	278
COLÔMBIA	0,752	88	278
REINO UNIDO	0,929	18	266
<b>RÚSSIA</b>	<b>0,822</b>	<b>52</b>	<b>258</b>
MÉXICO	0,758	86	255
PORTUGAL	0,866	38	235
ESPAÑA	0,905	27	229
AÚSTRIA	0,916	25	226
FRANÇA	0,903	28	218
<b>CHINA</b>	<b>0,768</b>	<b>79</b>	<b>202</b>
ESTÔNIA	0,890	31	195
SUÉCIA	0,947	7	185
LUXEMBURGO	0,930	17	176
<b>ÁFRICA DO SUL</b>	<b>0,713</b>	<b>109</b>	<b>173</b>
ALEMANHA	0,942	9	170
COSTA RICA	0,809	58	168
SUIÇA	0,962	1	161
IRLÂNDIA	0,945	8	151
PAÍSES BAIXOS	0,941	10	129
ISRAEL	0,919	22	121
TURQUIA	0,838	48	118
CANADÁ	0,936	15	111
DINAMARCA	0,948	6	111
FINLÂNDIA	0,940	11	88
NORUEGA	0,961	2	62
ISLÂNDIA	0,959	1	49
COREIA DO SUL	0,925	19	47
AUSTRÁLIA	0,951	5	39
<b>ÍNDIA</b>	<b>0,633</b>	<b>132</b>	<b>38</b>
NOVA ZELÂNDIA	0,937	13	31
JAPÃO	0,925	19	24
		Média	204,2

Fonte: Elaboração própria, a partir das fontes indicadas (2022).

Pode-se inferir que estar em um ou outro grupo pode ter algum transbordamento em termos de trocas de experiência em políticas públicas, ou mesmo acesso a recursos comuns. Mas as proporções entre países de um e outro bloco que tiveram mais de 300 óbitos/100 mil habitantes é a mesma. Então o que percebemos aqui é um efeito idiossincrático, já que países

com alto IDH como Reino Unido (0,929) tiveram número de óbitos semelhante a IDH menor como da Rússia (0,822), que possui uma população maior, ou do contrário entre o Brasil (IDH 0,754) e Eslovênia (IDH 0,918). O fato de nessa pesquisa se aplicar o IDH como variável independente tal como encontrado em outros estudos (FINGER et al., 2020) e não se encontrar uma condição de necessidade ou suficiência (RAGIN, 1989) nos estados pode se dar pelo mesmo efeito que se viu nos países. Pode-se verificar que no caso da China (Hopman et al., 2020), que foi o epicentro da pandemia, e possui a maior população do planeta, as medidas severas de isolamento social foram impostas de modo que a média de mortes ficou em 202, muito próxima da média entre os países da OCDE e dos BRICS juntos (Tabela 13).

Cabe também destacar a questão da infraestrutura. Mesmo com o empenho das autoridades da China para conter o COVID19, a emergência logo teve efeito negativo sobre a infraestrutura de atendimento, fazendo com que o incremento da incidência da doença se transformasse em incidência concomitante do aumento no número de mortes (Hopman et al., 2020). A exemplo do que foi feito naquele país (Hopman et al., 2020), no Brasil também houve aumento da oferta de leitos hospitalares (ver Tabela 10), na ordem de 36%. Contudo essa não se mostrou uma condição necessária ou suficiente para preservação de vidas dado que o incremento aconteceu tanto em estados de baixo como de alto desempenho. Esse resultado deve ser encarado com certa cautela. A Tabela 9 mostra que o incremento de leitos não parece ser uma política pública com objetivos baseados em critérios claros. Ou seja, enquanto que Rondônia aumentou sua oferta em 123%, Mato Grosso, Distrito Federal e Paraná fizeram crescer sua oferta menos de 30%. Essa pode ser uma das justificativas em que essa política pública não resultou na redução do número de óbitos. Ao parecer, não houve coordenação no incremento do número de leitos, o que pode ter trazido esse efeito.

Já sobre a vacinação, como condição ela se mostrou menos discriminante. A Tabela 12 indica que o critério adotado para dicotomização fez com que a maioria dos estados tivessem um output =1. Isso significa que o próprio processo de dicotomização, essencial para se aplicar o QCA, ficou prejudicado e impactou negativamente na utilidade da variável empregada.

Inclusive, a pesquisa identificou também que os efeitos positivos da vacinação só começaram a mostrar resultados no período posterior ao delimitado na pesquisa, que se concentrou nos anos iniciais da pandemia, onde ainda era nula ou praticamente incipiente os níveis de vacinação para a pandemia do covid-19. Por isso, a metodologia utilizada na pesquisa teve dificuldades em captar os resultados desta variável.

## 6 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Pode-se identificar que a pesquisa contribui como difusora da metodologia csQCA/mvQCA que é relativamente nova nas pesquisas, no cenário brasileiro, relacionadas ao campo das políticas públicas (ALBALA, COUTO, 2022), sendo um método eficiente para combinar dados de forma quantitativa e qualitativa (HUDSON; KUHNER, 2013).

A pesquisa traduz mais um esforço acadêmico no desenvolvimento das temáticas discutidas em todo o trabalho, em especial, as temáticas que envolvem políticas públicas em seu aspecto de aplicação do conhecimento como forma de não só entender a realidade social, na forma delimitada pelo trabalho, mas de contribuir para toda a sociedade.

Buscou-se demonstrar que os conhecimentos teóricos sobre a gestão pública e a avaliação das políticas governamentais podem trazer um novo olhar sobre os mais distintos e complexos problemas que envolvem toda nossa sociedade, podendo refletir as mais variadas circunstâncias (Hopman et al., 2020). Podendo, inclusive, avaliar o desempenho da gestão da em período de crises (WENZL; NACI; MOSSIALOS, 2017).

Os resultados apresentados significam mais um esforço na consolidação deste campo da gestão pública, pensando as ações do governo sob um olhar crítico, mas ciente da necessidade de se discutir, sob o manto teórico empírico, as limitações e avanços que toda política pública encontra ao ser aplicada na sociedade, pois os atos de gestão, quer de natureza econômica, infraestrutura de saúde ou política sociais influenciam na vida das pessoas (MENDES; TEXEIRA; FERREIRA, 2019; Hopman et al., 2020).

Portanto, entende-se que a presente pesquisa pode contribuir de forma relevante aos formuladores de políticas públicas, pois é por este meio que a sociedade determina suas necessidades (BIRKLAND, 2020). Assim, o trabalho apresenta resultados sobre variáveis no enfrentamento da pandemia do COVID-19 e que, portanto, trazem análises das ações dos entes governamentais, em especial o ente federal através do Ministério da Saúde.

Os resultados encontrados na pesquisa servem como fonte para futuras consultas ao se elaborar, aplicar e avaliar uma política pública, pois demonstrou-se um conjunto de relações e ações que envolvem o comportamento de variáveis que estão presentes no cotidiano das pessoas. A pesquisa é uma tentativa de ajudar aos gestores no planejamento de uma política pública de saúde em um cenário de crises, visto que a pandemia do COVID-19 modificou profundamente a prestação dos serviços de saúde no mundo (FUENTE *et al.*, 2021).

Também contribui para o campo gerencial, ao apresentar uma perspectiva avaliativa das ações governamentais no enfrentamento a uma grande crise sanitária, como no caso, uma avaliação de políticas sociais (WARREN; WISTOW; BAMBRA, 2013). Inclusive, os resultados encontrados ajudaram a consolidar a exigência constitucional da gestão pública de atender a população de forma eficiente, pois o conhecimento sobre avaliação de políticas de saúde fortalece a gestão governamental (BIAN; ZHANG; MAO, 2021).

As conclusões da pesquisa em primeiro momento trazem impactos sobre o cenário da formulação, execução e avaliação de políticas públicas de saúde, determinando se as características econômicas, de infraestrutura e de políticas públicas foram suficientes e ou necessárias para a preservação da vida durante a pandemia do COVID-19.

Entretanto, em nenhum momento a pesquisa se apresentou como a única resposta ou a melhor resposta, ao contrário, reconhecemos e esclarecemos nossas limitações, mas acreditamos que o trabalho será bastante útil em uma perspectiva também gerencial, pois a metodologia aplicada é bem eficiente no estudo sobre análise de políticas públicas, combinando dados de forma quantitativa e qualitativa (HUDSON; KUHNER, 2013).

Dessa forma, os resultados apresentados é um esforço de apresentar a combinação dos trabalhos sobre avaliação de políticas públicas com a metodologia csQCA/mvQCA como mais um dos caminhos para se aperfeiçoar a gestão pública brasileira, mesmo em períodos de crise, como a estudada no presente estudo.

A escolha da metodologia de pesquisa é sempre uma escolha do pesquisador, sem um *prima* específico sobre um fato ou objeto a ser pesquisador (GERHARDT, SILVEIRA, TOLFO, 2009), portanto faz parte de umas etapas da própria pesquisa em si (LAKATOS; MARCONI, 2005). Nesse sentido, a pesquisa em nenhum momento afirma então ser a única forma de analisar o objeto aqui enfrentado, o desempenho da COVID-19 pelos entes governamentais do Brasil.

Ao contrário, como se exige de qualquer pesquisa, é preciso partir de um ponto, uma forma, um método, e o nosso foi o que possibilitou uma análise das condições (econômicas, infraestrutura e políticas relacionadas à saúde). Assim o método é uma delimitação mais que uma limitação.

Os resultados já discutidos na pesquisa demonstraram que variável de natureza política social foi a condição suficiente e necessária para os Estados, aqui estudos, tivessem melhores resultados no enfrentamento a pandemia, no objetivo de preservar vidas.

Nesse aspecto, é preciso esclarecer que a pesquisa não afirma que as outras variáveis não têm valor ou influência, mas que seria necessários estudos com um conjunto de casos maior ou mesmo, ou com maiores variáveis, o que seria então uma oportunidade para novos estudos. A limitação quanto a outras variáveis, como mobilidade urbana ou mobilização social para assistência comunitária também podem trazer luzes para este trabalho e ensejam novas pesquisas.

## REFERÊNCIAS

- ABBAS, Hafiz Syed Mohsin; XU, Xiaodong; Sun Chunxia. The role of state capacity and socio-economic determinants on health quality and its access in Pakistan (1990–2019). **Socio-Economic Planning Sciences**, [S. l.], 2021.
- ALASSAF, Nouf *et al.* Evaluation of official healthcare informatics applications in Saudi Arabia and their role in addressing Covid-19 pandemic. **Healthcare Informatics Research**, Seoul, v. 27, n. 3, p. 255-263, July 2021.
- ALBALA, Adrián; COUTO, Lucas. QCA para políticas públicas: uma abordagem configuracional para estudar o Estado em ação. **In book Desafios metodológicos das políticas públicas baseadas em evidências**, Ed. Iole, v. 1, cap. 3.
- ALVES, Eder Junior; GONÇALVES, Carlos Alberto. Análise comparativa qualitativa como método de pesquisa em administração: uma revisão sistemática de literatura. **Métodos e Pesquisa em Administração**, Bananeiras, v. 2, n. 2, p. 4-18, 2017.
- ARAÚJO, Luíza; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelo de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, v. 83, p. 11-35, 2017.
- BARBOSA, Cláudio Vinicius da Silva; CARVALHO, Erica Priscilla. Eficiência dos gastos públicos e políticas setoriais: uma avaliação do serviço de saúde nos municípios Potiguares. **Administração Interface**, Natal, v. 16, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2019.
- BETARELLI JÚNIOR, Admir Antonio; FERREIRA, Sandro de Freitas. **Introdução à análise qualitativa comparativa e aos conjuntos Fuzzy (fsQCA)**. Brasília, DF: Enap, 2018.
- BIAN, Qi; ZHANG, Xiaojun; MAO, Qingduo. The more actions, the higher evaluation? Evidence from the crisis management of Covid-19 in China. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, [S. l.], v. 60, n. 6, p. 102281, June 2021.
- BIONSKI, Fabiano *et al.* O controle gerencial na perspectiva do New Public Management: o caso da adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 9, n. 1, p. 15-30, jan./mar. 2017.
- BIRKLAND, Thomas. An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making. 5. ed. New York: Routledge, 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 nov. 2021.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Recursos Federais destinados ao combate da pandemia de Coronavírus (COVID-19)**. Brasília, DF, dez. 2021a. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. **Saúde**. Brasília, DF, dez. 2021c. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2021>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2. Disponível em: [https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_vol2\\_guia\\_expost.pdf](https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf). Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. **Brasil gasta r\$ 3,83 ao dia com a saúde de cada habitante**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020d. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/noticias/brasil-gasta-r-383-ao-dia-com-a-saude-de-cada-habitante-2/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Coronavírus**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Covid-19 no Brasil**. Brasília, DF, 10 jan. 2022b. Disponível em: [https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Covid-19**: leitos. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022c. Disponível em: [https://infoms.saude.gov.br/extensions/Leitos\\_C19/Leitos\\_C19.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/Leitos_C19/Leitos_C19.html). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde. **Consulta**: leitos. Brasília, DF: CNES, 2019. Disponível em: [http://cnes2.datasus.gov.br/Mod\\_Ind\\_Tipo\\_Leito.asp?VEstado=00](http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Tipo_Leito.asp?VEstado=00). Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **RECOMENDAÇÃO Nº 026, DE 22 DE ABRIL DE 2020e**. Brasília, DF: CNS, 2020. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1131-recomendacao-n-026-de-22-de-abril-de-2020>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Vacinação**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/vacinacao/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

**BRASIL. Ministério da Economia. Membros e Estrutura Organizacional da OCDE**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/ocde/membros-e-estrutura-organizacional-da-ocde/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

BRIGDMAN, Peter; DAVIS, Glyn. What use is a policy cycle? Plenty, if the aim is clear. **Australian Journal of Public Administration**, Sydney, v. 62, n. 3, p. 98-102, set. 2003.

- CHALMERS, Linda Maree; ASHTON, Toni; TENBENSEL, Tim. Measuring and managing health system performance: an update from New Zealand. **Health Policy**, Amsterdam, v. 121, n. 8, p. 831-835, 2017.
- COVID-19 Dashboard. Coronavirus Resource Center. **Jonhs Hopkins University**. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- DIAS, Osorio Carvalho. Análise Qualitativa Comparativa (QCA) Usando Conjuntos Fuzzy: uma abordagem inovadora para estudos organizacionais no Brasil. *In*: ENCONTRO ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpad, 2011.
- DEMENECHI *et al*, Desigualdade econômica e risco de infecção e morte por COVID-19 no Brasil Income inequality and risk of infection and death by COVID-19 in Brazil. **REV BRAS EPIDEMIOL**, 2020; v. 23.
- DIEFENBACH, Thomas. New public management in public sector organizations: the dark side of managerialistic ‘enlightenment’. **Public Administration**, London, v. 87, n. 4, p. 892-909, 2009.
- DOBUZINSKIS, Laurent; HOWLETT, Michael; LAYCOCK, David. **Policy analysis in Canada: the state of art**. Toronto: University of Toronto Press, 2007.
- ENGBRETSSEN, Rebecca Elisabeth Husebye; BRUGGUER, Fritz. Divergent corporates: explaining mining companies divergent performance in health impact assessments. **Resource Policy**, [S. l.], v. 74, p. 102355, Dec. 2021.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.
- FARIA, Flávio Peixoto; JANNUZZI, Paulo de Martino; SILVA, Silvano José da. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 155-177, jan./fev. 2008.
- FINGER, E.; BERTOLLO, D. L.; SCHOENELL, L.; ECKERT, A. Relação entre despesas com educação, desempenho escolar e o IDH: um estudo exploratório nos municípios do Vale do Caí em 2017. **Pensamento & Realidade**, v. 35, n. 3, p. 1-19, 2020.
- FREEMAN, Edward R.; REED, David L. Stockholders and stackeholders: a new perspective on corporate governance. **California Management Review**, California, v. 25, n. 3, p. 88-106, 1983.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FUENTE, Jesús de la *et al*. How has the Covid-19 crisis affected the academic stress of university students? The role of teachers and students. **Frontiers in Psychology**, 1 June 2021.

Disponível em: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2021.626340/full>. Acesso em: 10 jul. 2021.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde. **Monitora Covid-19**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. Disponível em: <https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIESE, Karla K. Coronavirus Disease 2019's Shake-up of Telehealth Policy: application of kingdom's multiple streams framework. **The Journal for Nurse Practitioners**, New York, 16, n. 10, p. 768-770, 2020.

GOOL, Kess Van; MU, Chunzhou; HALL, Jane. Does more investment in primary care improve health system performance? **Health Policy**, [S. l.], v. 125, n. 6, p. 717-724, June 2021.

GONÇALVES, Andrea de Oliveira. Transferência de recursos financeiros ao nível estadual para enfrentar a pandemia Covid-19. In: SANTOS, Alethele de Oliveira; LOPES, Luciana Tolêdo (org.). **Competências e Regras**. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2021. p. 208-223. (Coleção Covid-19, v. 3). Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/volume-3-competencias-e-regras/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

GREENER, Ian. Healthcare funding and its relationship to equity and outcomes: a QCA analysis of Commonwealth Fund and OECD data. **Journal of European Social Policy**, London, v. 30, p. 480-494, 2020.

HENRY, Gary T. How modern democracies are shaping evaluation and the emerging challenges for evaluation. **American Journal of Evaluation**, [S. l.], v. 22, n. 3, p. 419-429, Sep. 2001.

HOOD, C. A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1 mar. 1991. Disponível em: <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasylabus/110041265941/hood%20npm%201991.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

HOPMAN, Joost; ALLEGRANZI, Benedetta; MEHTAR, Shaheen. Managing Covid-19 in low- and middle-income countries. **The Journal of the American Medical Association**, Chicago, v. 323, n. 16, p. 1549-1550, 2020. Disponível em: <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2763372/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

HUDSON, Jonh; KUHNER, Stefan. Qualitative comparative analysis and applied public policy analysis: new applications of innovative methods. **Pollicy and Society**, Amsterdam, v. 32, n. 4, p. 279-287, 2013.

JANSSEN, Marijn; HELBIR, Natalie. Innovating and changing the policy-cycle: Policy-makers be prepared! **Government Information Quarterly**, [S. l.], v. 35, n. 4, p. S99-S105, Oct. 2018. Supplement.

KERR *et al.* COVID-19 no Nordeste brasileiro: sucessos e limitações nas respostas dos governos dos estados. *Ciência & Saúde Coletiva*. Mon, 04 Jan 2021 in *Journal of Management & Primary Health Care* 25(Supl.2):4099-4120, 2020.

KNOEPFEL, Peter *et al.* **Public policy analysis**. Bristol: University of Bristol, 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LASSWELL, Harold D. The emerging conception of the policy science. **Policy Sciences**, Dordrecht, v. 1, n. 1, p. 3-14, 1970.

LIMA FILHO, Saulo Silva; PEIXE, Blênio Cezar Cevero. Análise de eficiência na gestão de recursos das Instituições Federais de Ensino Superior à luz da nova administração pública. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 17, n. 43, p. 88-103, abr./jun. 2020.

LIMA, Alessandra Almeida; MONTEIRO, Luciano Fernandes; VASCONCELOS, Cleiton Rodrigues de. Avaliação do desempenho dos serviços de saúde: uma análise das usuárias de uma unidade de Atenção Básica com base no modelo de Kano. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 42-21, jan./abr. 2017.

LIMA, Luciana Dias de; Pererira, Adelyne Maria Mendes; Machado, Cristiani Viera . Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00185220, 2020.

LOPES *et al.* O Auxílio Emergencial como mitigação aos impactos econômicos provocados pelo COVID-19: Um Estudo de Caso em um município da Amazônia Paraense. **Brazilian Journals of Business**, Braz. J. of Bus., Curitiba, v. 3, n. 3, p. 2459-2473, jul. /set. 2021

MACIEL, Ethel, Leonor Noia. A Epidemiologia no enfrentamento da pandemia de coronavírus – **Coronavírus - parte 9**. Universidade Federal do Espírito Santo - UFSC, Vitória, 2020. Disponível em: [https:// https://coronavirus.ufes.br/conteudo/epidemiologia-no-enfrentamento-da-pandemia-de-coronavirus-parte-9](https://coronavirus.ufes.br/conteudo/epidemiologia-no-enfrentamento-da-pandemia-de-coronavirus-parte-9). Acesso em: 10 nov. 2021.

MARAGOS, Elias K.; MARAVELAKIS, Petros E.; LINARDIS, Apostolos I. A DEA evaluation of the successful implementation of HEALTH2020 policies. **Socio-Economic Planning Sciences**, New York, v. 76, n. 6, Aug. 2021.

MARINS *et al.* Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Revista Sociedade e Estado**, New York, v. 76, n. 6, Aug. 2021.

MATHIASSEN, David G. The new public management and its critics. **International Public Management Journal**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 90-111, 1999.

MATTOS, Enlison; TERRA, Rafael. Conceitos sobre eficiência. *In*: BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 211-233.

MENDES, Wanderson de Almeida; TEIXEIRA, Karla Maria Damiano; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Os investimentos em saúde pública: uma avaliação do desempenho dos gastos públicos em Minas Gerais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 40, n. 1, p. 87-104, 2019.

MONTE, Paulo Aguiar do. Auxílio Emergencial e seu impacto na redução da desigualdade e pobreza. **Economia Regional**, 2020. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/nordeste/2020/submissao/arquivos\\_identificados/105-1c9403577ef3d3dd8fa1ad114b268474.pdf](https://www.anpec.org.br/nordeste/2020/submissao/arquivos_identificados/105-1c9403577ef3d3dd8fa1ad114b268474.pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

ORLANDI, Bullini *et al.* To do or not to do? Technological and social factors affecting vaccine coverage. **Technological Forecasting & Social Change**, New York, v. 174, p. 121283, Apr. 2022.

ONU. **Uncertain Times, unsettled lives: shaping ou future in Transforming World**. The 021/2022 Human Development Report. Disponível em: [https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf\\_1.pdf](https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

PAGE, Stephen. What's new about the new public management? **Administrative Change in the Human Services, Public Administration Review**, Washington, DC, v. 65, n. 6, p. 713-727, 2005.

PRIETO, Marina de Freiras; GUERRA, Mariana. Avaliação na saúde pública: um olhar sobre o desempenho dos municípios brasileiros na subfunção Atenção Básica à Saúde. **Revista de Administração e Inovação Hospitalar**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 13-31, 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas Brasil: ranking**. Brasília, DF: IPEA/PNUD/FJP, 2020. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 10 jan. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO O QUE É DESENVOLVIMENTO HUMANOS E IDH. **PNUD**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://www.undp.org/pt/brazil/idh>. Acesso em: 10 jan. 2022.

RAGIN, Charles C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies**. California: University of California Press, 1989.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RESENDE, Tamiris Cristhina *et al.* Policy evaluation: systematic review about a pay-for-performance programme in public health in Brazil. **Revista de Ciências da Administração**, São Carlos, v. 23, n. 59, p. 63-77, jan./abr. 2021.

RIHOUX, Benoît. Qualitative comparative analysis (QCA) and related systematic comparative methods: recent advances and remaining challenges for social science research. **International Sociology**, London, v. 21, n. 5, p. 679-706, 2006.

SAAB, F., Dias, F. O., Lopes, A. V., & Ramalho, P. I. S. (2021). Políticas públicas e desenvolvimento humano: fatores que impactam o IDH em municípios brasileiros. **RACE - Revista De Administração, Contabilidade E Economia**, 20(2), 209–230. <https://doi.org/10.18593/race.23354>

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; FREITAS, Marcelo Machado de; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues. Impacto da Governança na eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, Fortaleza, v. 16, n. 3, p. 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5707/570761047005/html/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; CAPELÃO, Luiz Gonzaga Ferreira. **A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing?** Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 1-9, 2000.

SCHNEIDER, Carmen Huckel; MILAT, Andrew J.; MOORE, Gabriel. Barriers and facilitators to evaluation of health policies and programs: Policymaker and researcher perspectives. **Evaluation and Program Planning**, Oxford, v. 58, p. 208-215, 2016.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SILVA, HUDSON PACIFICO DA ; Lima, Luciana Dias de . Política, economia e saúde: lições da COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, p. e00200221, 2021.

THOMPSON, Franklin J.; RICUCCI, Norma N. Reinventing government. **Annual Review of Political Science**, [S. l.], v. 1, p. 231-257, Nov. 2003.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Covidômetro**: acompanhe a velocidade da Covid-19. Campina Grande, 31 maio 2021. Disponível em: <https://www.covidometro.com.br>. Acesso em: 31 maio 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2003.

WANG, Chia-Nan; HSU, Hsien-Pin; TSAI, Nien-Tzu. The performance evaluation for government projects. **Asia Pacific Management Review**, [*S. l.*], v. 26, n. 2, p. 59-66, June 2021.

WARREN, Jon; WISTOW, Jonathan; BAMBRA, Clare. Applying Qualitative Comparative Analysis (QCA) to evaluate a public health policy initiative in the North East of England. **Policy and Society**, [*S. l.*], v. 32, p. 289-301, 2017.

WENZL, Martin; NACI, Husseyin; MOSSIALOS, Elias. Health policy in times of austerity: a conceptual framework for evaluating effects of policy on efficiency and equity illustrated with examples from Europe since 2008. **Health Policy**, Amsterdam, v. 121, n. 9, p. 947-954, 2017.