



**REFLEXÕES SOBRE O USO DE MODELOS  
E FERRAMENTAS DO SETOR PRIVADO  
NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MUNICÍPIOS  
DE PEQUENO PORTE**

**MIRIAN DE ASSUMPÇÃO E LIMA  
HELTON CRISTIAN DE PAULA  
LELIS MAIA BRITO  
LUCIANO BATISTA DE OLIVEIRA  
ADRIANO SÉRGIO LOPES DA GAMA CERQUEIRA**



## REFLEXÕES SOBRE O USO DE MODELOS E FERRAMENTAS DO SETOR PRIVADO NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Mirian de Assumpção e Lima  
Helton Cristian de Paula  
Lelis Maia Brito  
Luciano Batista de Oliveira  
Adriano Sérgio Lopes da Gama Cerqueira

### RESUMO

A docência de disciplinas na área de gestão do curso de Administração Pública a distância da Universidade Federal de Ouro Preto tem possibilitado a discussão de casos práticos ocorridos em municípios de Minas Gerais, São Paulo e Bahia, onde residem os alunos deste curso. Nas disciplinas de Elaboração e Gestão de Projetos, Gestão de Pessoas e Orçamento Público estes alunos discutem em seus trabalhos finais casos ocorridos na administração municipal. Observou-se, em parte significativa dos casos apresentados, o uso de modelos e ferramentas de planejamento e gestão da iniciativa privada na administração pública municipal. A partir desta constatação, elaborou-se um modelo de análise baseado em **Dimensões** (perspectivas de análise), **Variáveis** (tópicos específicos dentro de cada perspectiva) e **Indicadores** (instrumentos de medição) para verificar a possibilidade ou não da transferência de eficiência por meio de instrumentos de planejamento e gestão utilizados na iniciativa privada para a administração pública municipal. Buscou-se levantar de que forma e em que grau consultorias privadas contratadas pelos municípios qualificam a governança municipal com ferramentas da iniciativa privada.

## INTRODUÇÃO

Quando nos reunimos para discutir a proposta de um painel para o CONSAD pensamos em apresentar, dentro das pesquisas que realizamos enquanto docentes em nossas disciplinas de graduação e pós-graduação, nos projetos de extensão e pesquisa, resultados no eixo temático da governança, da participação e do controle social.

Isto porque nosso grupo de pesquisa tem se dedicado a estudar a gestão municipal. Somos professores de um recém-criado Departamento de Gestão Pública, do nem tão recente Centro de Educação Aberta e a Distância, da secular Universidade Federal de Ouro Preto.

Talvez, nem todos tenham a dimensão do que seja um centro de educação aberta e a distância, mas em nossa unidade nos dedicamos exclusivamente à essa modalidade de ensino. Apesar de ser uma metodologia largamente empregada desde a década de 60 do século passado, ainda há muita resistência no meio acadêmico sobre sua utilização.

Lecionamos no curso de Administração Pública, numa parceria com a Universidade Aberta do Brasil, em polos sediados em municípios nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Bahia. A maioria destes polos possui população menor do que 50.000 habitantes (alguns menores do que 10.000). Este é o principal motivo que nos leva a pesquisar a gestão municipal. Nossos alunos são moradores de pequenos municípios e, desses, mais de 60% são servidores públicos.

Inicialmente, quando propus o artigo estava estruturando uma pesquisa que acabou por não acontecer. Contudo, o problema a ser pesquisado ainda continua latente como um desejo, e pensei o quão rico seria aproveitar o público deste seminário para melhor refinar meu problema.

Das muitas questões que me atormentam sobre a gestão pública municipal, a proliferação de consultorias, nas mais diversas áreas, em pequenos municípios, tem sido a mais incisiva. Esta não é uma tribulação recente. Desde a década de 80, observo as consultorias, nos diversos órgãos em que trabalhei. Mas, citarei neste artigo as mais próximas, dos anos de 2009 a 2010, quando fui secretária de planejamento de Ouro Preto, um município de médio porte de Minas Gerais.

Aliada a minha vivência, comecei a perceber novamente essa questão agora na academia pesquisando sobre o uso de modelos e ferramentas do setor privado no planejamento e gestão de municípios, principalmente os de pequeno porte.

Pretendo organizar neste texto minhas reflexões a partir das inferências obtidas no exercício da gestão municipal e na vida acadêmica com ferramentas e modelos desenvolvidos para o planejamento e gestão do setor privado e empregados na administração pública.

Para o arcabouço teórico baseie-me na discussão da professora Ana Paula Paes de Paula apresentada no livro *Por uma nova gestão pública*. E o fiz porque entendi que a autora sintetiza a discussão da nova gestão pública e das reformas administrativas em tese e hipóteses que compartilho.

(...) A tese central deste trabalho é que a nova administração pública mantém a dicotomia entre a política e a administração, pois adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos ao processo decisório. Além disso, apontamos que o seu grau de inovação é questionável, uma vez que esse modelo tende a imitar as ideias e práticas da gestão empresarial, desviando-se da elaboração de alternativas adequadas para o setor público.

(...) Analisando os antecedentes e as características dessas vertentes, formulamos duas hipóteses:

- a vertente gerencial não foi bem-sucedida na abordagem da dimensão sociopolítica, pois ao focalizar a nova administração pública como modelo de gestão, deixou a desejar no que se refere à democratização do Estado brasileiro.
- A vertente societal busca construir e implementar um projeto político capaz de subverter o padrão autoritário das relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. (Paes de Paula, 2005:23)”

Para discutir a tese e as hipóteses Paes de Paula (2005) realiza uma avaliação da nova administração pública e a partir do estudo do caso brasileiro e propõe uma agenda de pesquisa e questões a serem aprofundadas pelos estudiosos das políticas públicas no Brasil.

As conclusões de Paes e Paula (2005) nos permitem verificar que a profusão de consultorias nos municípios segue uma disfunção que teve início após a reforma administrativa de 1967. Esta reforma proposta pelo Decreto-Lei 200/67, previa que o planejamento, a descentralização, a coordenação, a delegação de competências e o controle dariam celeridade a administração direta por meio da criação de autarquias, fundações e empresas públicas. Esta administração indireta teria flexibilidade para contratação de pessoal e aquisições e seriam centros de

“excelência insulados e impermeáveis as práticas clientelistas”(Misoczky,2011:103), dotados de autonomia administrativa e financeira com objetivo de promover um projeto nacional de desenvolvimento.

Sabemos que a administração indireta não logrou o êxito esperado em alavancar um projeto virtuoso de desenvolvimento nacional. O que ocorreu foi aumento significativo de contratações de pessoal sem concurso e aquisições sem licitação.

Depois da reforma administrativa engendrada pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, na década de 90, entendi que as consultorias cumpriam papel importante nas administrações públicas municipais, em razão dos incipientes e não qualificados quadros de pessoal. Desta sorte, até o início do século XXI, acreditei piamente que as consultorias eram fundamentais aos municípios para que esses conseguissem implementar o modelo gerencial por meio das diversas medidas propostas pelo governo federal.

Nesta época, nunca tinha vivenciado a realidade de um município de pequeno porte. Quando me aproximei dessa realidade, pude constatar que a exemplo do que ocorreu com a criação da administração indireta, na reforma administrativa de 1967, por meio do Decreto-Lei n.200, as consultorias no século XXI também se propunham dar flexibilidade e celeridade às administrações municipais.

Minha hipótese é que no Brasil os processos de reforma com foco na inovação, aumento da eficiência e empreendedorismo acabam capturados pelos guardiões da cultura patrimonialista, responsáveis pela manutenção do círculo vicioso de práticas clientelistas. As autarquias, fundações, empresas públicas e **consultorias** transformaram-se em cabides de emprego políticos, a despeito de seus quadros de especialistas.

As exigências havidas após a Constituição de 1988 que descentralizaram a governança federal para o município expuseram ainda mais as incapacidades técnica, organizacional e financeira dos poderes legislativo e executivos municipais para a gestão pública. E reforçam o círculo vicioso da contratação de pessoal qualificado para implementar as mudanças constitucionais tais como elaboração de Plano Diretor, Plano Plurianual, prestações de contas dentre outros.

Isso pode ser constatado em trabalhos realizados através de uma pesquisa financiada pelo CNPQ sobre a Administração Pública em municípios do sul de Minas Gerais e da tese e hipóteses apresentadas por Paes e Paula (2005). Assim, a tese Administração Pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais: Velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas de João Batista Rezende (2011) busca analisar a gestão pública com base nos instrumentos compulsórios de gestão. As evidências apontadas pelo estudo sugerem que ainda sobrevivem na gestão dos municípios de pequeno porte modelos distintos de administração pública com predominância de patrimonialismo, da burocracia e tentativas de incorporação de práticas do modelo gerencial induzidas por meio de leis e normas emanadas pelos governos federais e estaduais.

A dissertação de Freitas Júnior (2009) apresenta uma avaliação da administração pública gerencial por meio de indicadores. O autor elaborou indicadores a partir de duas dimensões de atuação da administração pública referenciadas por Paes de Paula (2005): institucional- administrativa e econômico-financeira que abrangem os quatro indicadores: recursos humanos, instrumentos de gestão, articulações institucionais e participação dos cidadãos. O objetivo de Freitas Júnior com este constructo foi detectar o *quantum* de gerencialismo está presente nos municípios.

A pesquisa demonstrou que municípios de pequeno porte apresentam baixíssima penetração do gerencialismo.

Quanto à relação entre gerencialismo e porte do município, verificou-se que este tipo de gestão pública encontra-se mais difundido entre os municípios de médio e grande porte do que entre os municípios de pequeno porte. Estudos futuros poderão ajudar a entender o porquê da menor incidência do gerencialismo nesta categoria de municípios, bem como se as necessidades administrativas desses municípios apontam realmente na direção do gerencialismo ou se outros tipos de administração pública, como a societal, seriam mais adequados à sua realidade.

Pesquisas semelhantes a esta, tendo como foco outros tipos de administração pública, como o patrimonialismo, a burocracia e a administração pública societal, poderão também ser empreendidas, complementando o foco dado por este trabalho e caminhando em direção a um modelo de indicadores mais completo, no qual seja possível discernir se a administração de um município é mais patrimonialista, burocrática, gerencialista ou societal.

No artigo Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal, Araújo e Pereira (2012) analisam as razões pelas quais um município de médio porte do estado de Minas Gerais não adotou integralmente o modelo gerencial, após mais de 15 anos da última reforma do estado e mais de 8 anos do Choque de Gestão de Minas Gerais.

Foram identificados vários entraves que dificultam ou impedem a adoção do gerencialismo na administração pública municipal, quais sejam: falta de capacidade de gerenciamento e controle dos gestores públicos com base nos pressupostos do modelo; falta de incentivo por parte dos dirigentes para a capacitação e qualificação dos funcionários; ausência de políticas e mecanismos que permitam a valorização e a motivação dos funcionários; falta de iniciativa e criatividade por parte dos gestores do município em promover as ações direcionadas para mudanças organizacionais e sociais; não cumprimento de forma equilibrada das despesas de acordo com as receitas do município; inexistência de postura empreendedora; baixa capacidade dos dirigentes municipais em se articular com os cidadãos e com os setores privados da comunidade; presença de características autoritárias e patrimonialistas na gestão pública. Portanto, os gestores públicos não conseguem se articular e pôr em prática os princípios gerenciais.

Este arcabouço teórico irá nos permitir redesenhar a pesquisa anteriormente proposta.

O uso de modelos e ferramentas do setor privado no planejamento e gestão de municípios: parcerias virtuosas ou viciadas?

A docência de disciplinas na área de gestão do curso de Administração Pública a distância da Universidade Federal de Ouro Preto tem possibilitado a discussão de casos práticos ocorridos em municípios de Minas Gerais, São Paulo e Bahia, onde residem os alunos deste curso. Nas disciplinas de Elaboração e Gestão de Projetos, Gestão de Pessoas no Setor Público e Orçamento Público estes alunos discutem em seus trabalhos finais casos ocorridos na administração pública municipal. Observou-se, em parte significativa dos casos apresentados, o uso de modelos e ferramentas de planejamento e gestão da iniciativa privada na administração pública municipal. A partir desta constatação, elaborou-se um modelo de análise baseado em **Dimensões** (perspectivas de análise), **Variáveis** (tópicos específicos dentro de cada perspectiva) e **Indicadores** (instrumentos de medição) com o objetivo de constatar a existência ou não da transferência de eficiência por meio de instrumentos de planejamento e gestão utilizados na iniciativa privada, na pública. Buscou-se levantar de que forma e em que grau consultorias que são contratadas pelos municípios qualificam as gestões municipais com ferramentas da iniciativa privada.

Contudo, entendo que a direção, ainda tênue do trabalho é proposta por Paes e Paula (2005)

(...) a nova administração pública não conseguiu transcender a dicotomia entre a política e a administração, pois sua estrutura e características dificultam a infiltração das demandas populares e uma efetiva participação social. Também verificamos que, no Brasil, a adesão à nova administração

pública contribuiu para se continuar reproduzindo as características autoritárias que permeiam a história político-administrativa do país.

(...) O que verificamos examinando a literatura é que, ao contrário da vertente gerencial, que estabelece um modelo federal a ser reproduzido nas diversas instâncias governamentais, temos uma focalização na organização local de experiências alternativas de gestão.

Percebemos essas experiências alternativas de gestão nos casos descritos nos trabalhos realizados por nossos alunos da graduação e da pós-graduação. Exemplifico com o resumo do artigo apresentado como trabalho final da disciplina de Planejamento Estratégico da Pós-Graduação, no polo de Governador Valadares, dos alunos Maria Cristina Gomes da Silva e Rômulo Perentone Amorim.

Planejamento e Saneamento desde os primórdios da humanidade preocupam diferentes povos mesmo em tempos remotos. Agravada pelo aumento das doenças negligenciadas, pelo consumo excessivo de bens e mercadorias e pela obrigatoriedade das novas legislações, esta preocupação continua bastante atual. Fazem-se necessárias, novas ações, principalmente sobre a recuperação de embalagens e produtos. A proposta deste artigo é discutir os desafios na elaboração e implementação do planejamento na administração pública e apresentar uma experiência no município de Tarumirim no processo de elaboração e implantação de um programa de coleta seletiva. Utilizou-se na pesquisa busca em fontes primárias, secundárias bem como entrevista semiestruturada com informante chave. **Ficou evidenciado que devido a práticas sociais, características socioeconômicas e regionais existem diferenças marcantes nas metodologias e alcances no sucesso em programas de coleta seletiva municipal de municípios pequenos e interiores para os congêneres de médio e grande porte populacional.**(g.n.)

Contudo, percebemos que a vertente gerencial se impõe. Veja no trabalho do aluno Alcendiney Francisco Satheler, do mesmo polo e curso.

O presente trabalho tem como objetivo compilar e discutir os desafios mais relevantes na elaboração e implementação do planejamento nos diversos órgãos que compõem os municípios. A metodologia utilizada incluiu uma pesquisa teórica a partir da literatura disponível, com destaque àqueles que podem servir de alerta para mudança de posicionamento dos gestores municipais, de modo a conduzir a uma administração pública mais eficiente e responsável. Como resultado da pesquisa podemos ponderar que o poder público precisa aperfeiçoar seu sistema de planejamento, de modo a fazer o enfrentamento necessário diante das exigências legais, e a necessidade de gerir adequadamente a causa pública, com enfrentamentos dos principais limitadores representados pelos recursos financeiros, institucionais e administrativos.

O desafio posto para o projeto no levantamento dos dados será reconhecer na nova administração pública o que ignoramos como administradores públicos. Reconhecer que esta administração pública está em processo de reinvenção e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um processo inacabado, como bem disse Paes e Paula.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In:

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005. p. 173-200

BRASIL. Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília, 1995. 68 p.

FREITAS JR., Dionysio B. *Avaliação da administração pública gerencial em municípios por meio de indicadores*. 2009. 139 p. Dissertação (mestrado em administração) — Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

MISOCZKY, Maria Ceci A. Uma defesa da reflexão teórica crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2004. 1 CD-ROM

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995. 436 p.

PAES DE PAULA, Ana P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

VILHENA, Renata et al. *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 363 p.

---

**AUTORIA**

**Mirian de Assumpção e Lima** – Professor do Departamento de Gestão Pública (DEGEP) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

Endereço eletrônico: [mirian@cead.ufop.br](mailto:mirian@cead.ufop.br)

**Helton Cristian de Paula** – Professor do Departamento de Gestão Pública (DEGEP) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

Endereço eletrônico: [helton@cead.ufop.br](mailto:helton@cead.ufop.br)

**Lelis Maia Brito** – Professor do Departamento de Gestão Pública (DEGEP) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

Endereço eletrônico: [lelis@cead.ufop.br](mailto:lelis@cead.ufop.br)

**Luciano Batista de Oliveira** – Professor do Departamento de Gestão Pública (DEGEP) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

Endereço eletrônico: [luciano@cead.ufop.br](mailto:luciano@cead.ufop.br)

**Adriano Sérgio Lopes da Gama Cerqueira** – Professor do Departamento de Gestão Pública (DEGEP) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Coordenador do Núcleo de Estudos Aplicados e Sociopolíticos Comparados (NEASPOC/DEGEP/UFOP).

Endereço eletrônico: [adriano@cead.ufop.br](mailto:adriano@cead.ufop.br)