

ANÁLISE DO NÍVEL DE ADOÇÃO DO MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE CAMPINAS, ESTADO DE SÃO PAULO

JOÃO ARTUR DE ARAÚJO MOREIRA

CENTRO UNIVERSITÁRIO HERMINIO OMETTO (UNIARARAS)
joao.artur94@hotmail.com

BRUNO TAFFAREL RICCI

CENTRO UNIVERSITÁRIO HERMINIO OMETTO (UNIARARAS)
bruno.taffarel.ricci@hotmail.com

GLEISON LOPES FONSECA

FEA-RP/USP
gleisonlf@gmail.com

BRUNO GARCIA DE OLIVEIRA

FEA-RP/USP
brunogarcia@fearp.usp.br

NELSON OLIVEIRA STEFANELLI

FEA-RP/USP
nelsonstefanelli@gmail.com

Introdução

O modelo burocrático foi oficializado no Brasil pelo então presidente Getúlio Vargas (1930 – 1945). Nos anos seguintes, o modelo se espalhou rapidamente pelos demais níveis da administração pública, até o ano de 1995, quando na busca pela solução da crise fiscal vivenciada pelo país, implementou-se a Reforma Gerencial do Estado, também conhecida como Administração Pública Gerencial (APG) (ARAÚJO; PEREIRA, 2012).

O Modelo Gerencial possui ênfase nos resultados e não nos procedimentos, descentralizando atividades e prestando maior assistência ao servidor público (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Problema de Pesquisa e Objetivo

Problema: Qual o nível de adoção dos conceitos da Administração Pública Gerencial nos municípios da Região Administrativa de Campinas?

Objetivo geral: analisar o nível de adoção dos pressupostos da Administração Pública Gerencial nos 90 municípios da Região Administrativa de Campinas.

Objetivos específicos: Identificar, por meio da revisão de literatura, indicadores que caracterizem o nível de adoção do modelo; Classificar e categorizar os municípios de acordo com o nível de adoção do modelo gerencial; Verificar se municípios de grande porte possuem maior IAPG-M em relação aos de pequeno porte.

Fundamentação Teórica

O Modelo Burocrático de Max Weber tornou-se popular nas instituições públicas durante o século XX, caracterizado por três pilares: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Ainda na primeira metade do século XX começaram a surgir críticas ao Modelo Burocrático em relação as tarefas restritas e falta de dinamismo dos cargos dos funcionários (MERTON, 1949). Surge como respostas às críticas o Modelo de Administração Pública Gerencial, onde buscasse incorporar uma maior racionalidade e eficiência na utilização dos recursos financeiros e pessoais públicos (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013).

Metodologia

Optou-se por uma pesquisa do tipo descritiva em conjunto com levantamento bibliográfico (PRODANOV; FREITAS, 2013). Utilizou-se de uma abordagem quantitativa, com dados provenientes dos bancos de dados do SEADE (2015), da Secretaria do Tesouro Nacional (2014) e do IBGE (2014). Posteriormente, gerou-se o Índice de Administração Pública Gerencial Municipal (FREITAS JÚNIOR, 2009), analisando os dados por meio de estatística descritiva, após aplicar os testes de KS e Mann-Whitney. Testou-se as seguintes hipóteses: H0: $\mu_1 = \mu_2$ e H1: $\mu_1 > \mu_2$, sendo μ_1 para municípios de grande porte e μ_2 pequeno porte.

Análise dos Resultados

Dos 88 municípios analisados, apenas 4 (4,5%) podem ser considerados plenamente gerencialistas: Campinas, Sumaré, Valinhos e Araras. Do total, 81 aplicam parcialmente os conceitos preconizados pela APG, ou seja, 92% dos municípios estudados podem ser considerados parcialmente gerencialistas. Apenas 3 (3,5%) dos municípios não possuem uma administração caracterizada como gerencialista. Esse resultado contrapõe o encontrado por Freitas Jr. (2009) nos municípios mineiros, onde verificou-se que apenas 22% se enquadraram como parcialmente gerencialistas e nenhum como plenamente.

Conclusão

Conclui-se que a maioria dos municípios estudados aplica parcialmente os conceitos da APG. esse resultado se contrapõe aos alcançados por Freitas Jr. (2009), indicando possível avanço da adoção da APG na gestão dos municípios brasileiros, visto que 92% da amostra foi classificada como parcialmente gerencialista. Por meio dos testes estatísticos, validou-se a hipótese de que municípios de grande porte possuem médias maiores em relação ao IAPG-M, demonstrando que esses municípios possuem maior eficiência na prestação dos serviços à população e na utilização dos recursos financeiros.

Referências Bibliográficas

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. Cap. 2, p. 21-38

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

ANÁLISE DO NÍVEL DE ADOÇÃO DO MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE CAMPINAS, ESTADO DE SÃO PAULO

1 - INTRODUÇÃO

Durante o século XX, o modelo burocrático de Max Weber disseminou-se pelas instituições públicas ao redor do mundo, fazendo com que tal modelo de administração imperasse por vários anos, caracterizando-se principalmente por introduzir o conceito de impessoalidade na gestão pública (SECCHI, 2009). O modelo burocrático recebeu críticas de Merton (1949) que atacavam justamente a impessoalidade do modelo, afirmando que o servidor público estava fadado a falta de dinamismo e impedido de crescer profissionalmente, pois desempenhava funções estáticas e impedidas de sofrer adições.

No Brasil o modelo burocrático foi oficializado pelo governo do presidente Getúlio Vargas (1930 – 1945). Nos anos seguintes, este modelo se espalhou rapidamente pelos demais níveis da administração pública, até o ano de 1995, quando na busca pela solução da crise fiscal vivenciada pelo país na época, implementou-se a Reforma Gerencial do Estado (ARAÚJO; PEREIRA, 2012). As mudanças na gestão pública brasileira implementadas pela reforma gerencial se basearam nas reformas internacionais ocorridas em países como o Reino Unido, na década de 1980, onde houve a desconstrução de pressupostos burocráticos visando a maior eficiência do serviço público (BRESSER-PEREIRA, 2008).

O Modelo Gerencial possui ênfase nos resultados e não nos procedimentos, descentralizando atividades e prestando maior assistência ao servidor público (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). Analisando-se os conceitos e premissas do modelo gerencial e voltando-se para administrações municipais, como o estudo realizado por Freitas Jr. (2009) em municípios de Minas Gerais, chega-se ao problema desta pesquisa: qual o nível de adoção dos pressupostos da Administração Pública Gerencial nos municípios da Região Administrativa de Campinas? A região possui 90 municípios, divididos em 7 regiões de Governo, sendo uma das mais importantes em termos econômicos e de representação populacional dentro do Estado de São Paulo (SEADE, 2015). A pesquisa se embasou em dados secundários, coletados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹ e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Considerando os pressupostos da Administração Pública Gerencial quanto a sua maior eficiência e retorno para a população, faz-se necessário compreender qual o nível de aplicação desses conceitos na administração dos municípios brasileiros, um dos principais entes da Federação. Nesse sentido, este estudo tem por objetivo analisar o nível de adoção dos pressupostos da Administração Pública Gerencial nos 90 municípios da Região Administrativa de Campinas. Torna-se importante analisar a aplicação desses conceitos, visando contribuir para o melhor planejamento no uso dos recursos públicos.

¹ Utilizou-se para tanto o banco de dados do FINBRA (Finanças do Brasil).

2 - REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção é apresentada uma introdução ao modelo burocrático, com breve histórico sobre a administração pública brasileira desde a reforma burocrática do governo de Getúlio Vargas até a reforma gerencial do Estado brasileiro iniciada em 1995, época em que o Presidente da República era Fernando Henrique Cardoso. Discorre-se também sobre definições e conceitos do modelo gerencial e o início das reformas gerenciais no cenário internacional, dando base às mudanças implementadas no Brasil. Por fim, evidencia-se estudos realizados em municípios do Estado de Minas Gerais no sentido de verificar a aplicação do modelo de administração pública gerencial.

2.1 O Modelo Burocrático

O Modelo Burocrático de Max Weber tornou-se popular nas instituições públicas durante o século XX, caracterizado por três pilares: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade representa a padronização de serviços e legitima a hierarquia das instituições burocráticas, oferecendo diretrizes para que as tarefas desempenhadas possuam rotinas padronizadas; a impessoalidade diz respeito a hierarquização, pressupondo autoridade e respeito nas linhas de comando e nas relações interpessoais; o profissionalismo institui uma meritocracia, combatendo privilégios e nepotismos na alocação de indivíduos aos cargos das instituições (SECCHI, 2009). Em resumo, a burocracia de Weber se caracteriza em uma divisão horizontal e vertical de trabalho, onde prevalece a rigidez hierárquica, tendo a impessoalidade como base para o recrutamento (TRAGTENBERG, 1992). O Modelo Burocrático se preocupa, *a priori*, em como os procedimentos serão realizados, colocando os resultados em segundo plano:

A preocupação com a eficiência organizacional é central no modelo burocrático. Por um lado, os valores de eficiência econômica impõem a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Por outro lado, o valor da eficiência administrativa induz à obediência às prescrições formais das tarefas, em outras palavras, preocupações do “como as coisas são feitas” (SECCHI, 2009, p. 352).

O estudo da burocracia continua atual, e ela representa um importante papel na aplicação da democracia, garantindo a aplicação de rotinas e práticas legais que visam a transparência das ações tomadas pelos governos (OLIVIERI, 2011).

Por outro lado, ainda na primeira metade do século XX começaram a surgir críticas ao Modelo Burocrático. Para Merton (1949) o modelo possuía defeitos em relação à participação das pessoas no mesmo, justificando sua crítica em duas disfunções principais, sendo elas: as tarefas restritas e sem dinamismo dos cargos dos funcionários, que acarretam em dificuldades para mudança e podem levar a estagnação motivacional do empregado; e o princípio da impessoalidade que dificulta a percepção por parte da organização das necessidades e características individuais, afetando negativamente o ambiente organizacional.

2.2 A Administração Pública Gerencial (APG)

Na literatura, são elencados dois modelos que podem ser classificados como gerencialistas: o Governo Empreendedor (GE) e a Administração Pública Gerencial (APG) (SECCHI, 2009). Neste estudo abordasse a APG, tendo em vista sua importância e implementação nas reformas administrativas de diversos países europeus e no Brasil (ARAÚJO; PEREIRA, 2012; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006; WISE, 2002).

A APG busca incorporar uma maior racionalidade gerencial na gestão pública, por meio do uso de técnicas do setor privado na busca de maior eficiência na utilização dos recursos financeiros e pessoais, incorporando quatro características básicas, apresentadas na Figura 1 a seguir (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013):

Figura 1 – Características básicas da APG segundo a literatura

ORIENTAÇÃO PARA OS CIDADÃOS E PARA OS RESULTADOS	GRAU LIMITADO DE CONFIANÇA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E POLÍTICOS
<i>Busca impedir que os interesses dos gestores públicos e dos funcionários sobrepujem as necessidades da sociedade</i>	<i>Estabelece limites para a atuação de funcionários e agentes políticos e institui transparência em suas atividades</i>
DESCENTRALIZAÇÃO E INCENTIVO À CRIATIVIDADE	USO DE CONTRATOS DE GESTÃO PARA CONTROLE DOS GESTORES PÚBLICOS
<i>Proporciona agilidade e qualidade nas decisões e maior autonomia para os funcionários</i>	<i>Busca estabelecer metas que podem ser acompanhadas e cobradas</i>

Fonte: elaborado pelos autores com base em Sanabio, Santos e David (2013).

A APG tem como alguns dos pontos principais os resultados nos serviços prestados ao cidadão e a descentralização das atividades, visando maior eficiência em meio aos entraves burocráticos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). Para Rezende (2002) as políticas de *downsizing*² também refletem uma estratégia gerencial das administrações públicas, buscando atender de maneira mais eficiente o cidadão.

Além disso, a APG se baseia em macro-valores de eficiência, eficácia e competitividade. Esses valores se dividem em três grupos: alocação racional de recursos com eficiência, limitação de desperdício, simplicidade e clareza (grupo *sigma*); equidade, justiça, neutralidade, *accountability*³, e controle de imperícias e desonestidades dos agentes públicos (grupo *theta*); e resiliência, flexibilidade e elasticidade (grupo *lambda*) (HOOD, 1995; HOOD; JACKSON, 1991).

² Redução do número de funcionários.

³ Refere-se a prestação de contas de membros de determinado órgão administrativo.

Foi com base nesses macro-valores da APG que na década de 1980, países como Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia implementaram reformas no modelo de governo, tendo como base a desconstrução de pressupostos burocráticos (BRESSER-PEREIRA, 2008). Na Noruega e na Suécia, as reformas foram pautadas por cortes de despesas e mudanças administrativas, que acarretaram em condições sociais igualitárias para a população, além de possibilitar melhor dinamismo na máquina pública (WISE, 2002).

Nos anos seguintes, outros países foram influenciados pelos mesmos preceitos, tendo como principal exemplo as mudanças realizadas pelos Estados Unidos em 1990, com a implementação da Revisão Nacional de Desempenho⁴, realizando mudanças na estrutura organizacional, nos processos e na cultura da máquina pública (WALKER; BOYNE, 2006).

Mesmo com o intuito de criar alto grau de eficiência na gestão pública, a APG possui limitações quanto aos seus conceitos, pois reduz o papel do cidadão ao de um consumidor e parte do pressuposto de que a gestão privada é superior a gestão pública, fato não comprovado pela literatura (MATIAS-PEREIRA, 2008).

2.3 A Reforma Burocrática e Gerencial do Estado brasileiro

No Brasil, a Reforma Burocrática ocorreu no governo de Getúlio Vargas e introduziu a burocracia por meio da modalidade de contratação por concurso público, da criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), entre outros elementos (ARAÚJO; PEREIRA, 2012).

Na década de 1990 o Estado brasileiro buscou respostas para relacionar as maneiras de organização institucional com desempenho administrativo, tendo como modelo o gerencialismo que norteava sua reforma (REZENDE, 2009). As mudanças que ocorreram a partir desta década fizeram com que os modelos de burocracia linear dos governos ficassem ineficientes (WOSNIAK; REZENDE, 2012). Nesse sentido, a proposta do modelo gerencial chegou no ano de 1995 ao Brasil como uma solução para a crise fiscal pela qual passava o Estado brasileiro, porém tal reforma apresentava deficiências estruturais e não foi difundida de maneira satisfatória nos estados e municípios da federação. O evento de maior visibilidade com o intuito de introduzir conceitos gerencialistas na administração pública foi o “Choque de Gestão” ocorrido no estado de Minas Gerais, porém sem eficácia (ARAÚJO; PEREIRA, 2012).

Com a intenção de verificar os efeitos do “Choque de Gestão” nos municípios mineiros, Freitas Jr. (2009) concluiu, com o uso do IAPG-M⁵, que de um total de 177 municípios do sul de Minas Gerais apenas 39 possuíam uma administração gerencialista intermediária e nenhum possuía um governo plenamente gerencial. Embasando-se no mesmo modelo, Araújo e Pereira (2012), apresentaram os fatores que impediram que um município do mesmo Estado não implementasse o modelo gerencial, sugerindo a formação e qualificação dos governantes como um caminho para a mudança na gestão.

⁴ *The National Performance Review* (NPR) no original (WALKER; BOYNE, 2006).

⁵ Índice de Administração Pública Gerencial Municipal (IAPG-M), (FREITAS JR., 2009).

3 - METODOLOGIA

Para a realização do objetivo deste estudo de analisar o nível de adoção dos pressupostos da Administração pública Gerencial nos 90 municípios da Região Administrativa de Campinas, optou-se por uma pesquisa descritiva, que segundo Prodanov e Freitas (2013) são abordagens empregadas no sentido de se realizar levantamentos para estabelecer as características, causas e relações dos fenômenos estudados.

Quanto aos seus procedimentos técnicos, empregou-se uma pesquisa bibliográfica, desenvolvida por meio de materiais já elaborados, caracterizada pela fase de revisão da literatura, embasada em livros e artigos científicos (PRODANOV; FREITAS, 2013) e a coleta de dados, realizada por meio de fontes secundárias, provenientes dos bancos de dados do SEADE (2015), da Secretaria do Tesouro Nacional (2014) e do IBGE (2014a; 2014b; 2014c).

Já quanto a abordagem, optou-se pelo método quantitativa. Richardson (2012) define o método quantitativo por seu objetivo de reduzir a subjetividade e garantir a precisão das análises. Nesse sentido, empregou-se a análise por meio de estatística descritiva, onde após a tabulação e tratamento dos dados, criou-se o Índice de Administração Pública Gerencial Municipal (IAPG-M) desenvolvido por Freitas Jr. (2009), buscando verificar o nível de adoção da administração pública gerencial entre os municípios. Com base nesse índice, classificou-se e categorizou-se os municípios, conforme o nível de adoção da administração pública gerencial, e procederam-se as análises (FREITAS JR., 2009). As dimensões, indicadores e variáveis que compõem o IAPG-M são apresentadas no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Índice de Administração Pública Gerencial - Municipal

IAPG-M	Dimensão e peso	Indicadores e pesos	Variáveis e pesos na formação dos indicadores	Fonte de coleta de dados	
Índice de Administração Pública Gerencial Municipal	Institucional - Administrativa (85%)	Recursos humanos (19%)	Quantidade de funcionários para cada 100 habitantes (19%)	IBGE (2014a; 2014b)	
			% de funcionários com ensino superior (27%)	IBGE (2014a)	
			% de funcionários com pós-graduação (32%)	IBGE (2014a)	
			Existência de administração indireta (22%)	IBGE (2014a)	
		Instrumento de gestão (42%)	Existência de código de obras (17%)	IBGE (2014a) / Websites das prefeituras	
			Existência de lei de parcelamento de solo (39%)		
			Existência de lei de zoneamento (20%)		
			Existência de plano diretor (13%)		
		Articulação interinstitucional e participação do cidadão (24%)	Existência de cobranças de IPTU (11%)	IBGE (2014c) / Telefone.	
			Quantidade de conselhos gestores existentes (11%)		
			Existência de consórcio público com outros entes federativos (19%)		<i>Não se aplica</i>
			Existência de convênios ou parceria com o setor privado (32%)		IBGE (2014c) / Telefone
			Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal (21%)		IBGE (2014a) / Telefone.
		Participação em comitê de bacia hidrográfica (18%)	IBGE (2014a) / Telefone		

Econômico-Financeira (15%)	Responsabilidade fiscal e aplicação dos recursos (15%)	Aplicação de recursos em saúde - cumprimento do % previsto em lei (15%)	STN / FINBRA (2014)
		Aplicação de recursos em educação - cumprimento do % previsto em lei (8%)	
		Despesas com pessoal - cumprimento do % máximo previsto em lei (8%)	
		Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (6%)	
		Cumprimento de limites legais para o endividamento do município (10%)	<i>Não se aplica</i>
		Indicador de desenvolvimento tributário e econômico (11%)	STN/FINBRA (2014)
		Participação da dívida na receita corrente líquida (11%)	<i>Não se aplica</i>
		Esforço orçamentário em educação - % do orçamento investido (18%)	STN/FINBRA (2014)
		Esforço orçamentário em saúde - % do orçamento investido (13%)	

Fonte: adaptado de Freitas Jr. (2009, p. 89).

O IAPG-M é formado por quatro indicadores: o IRH (Indicador de Recursos Humanos) que mensura a quantidade de funcionários, o nível de escolaridade superior destes e a existência de administração indireta, com peso de 19% na formação do IAPG-M; o IIG (Indicador de Instrumentos de Gestão) que verifica a existência de instrumentos de planejamento urbano do município, com peso de 42%; o IAP (Indicador de Articulação Interinstitucional e Participação do Cidadão) que possui variáveis que dimensionam a participação do cidadão e de outros entes federativos na administração, com peso de 24%; e o IRF (Indicador de Responsabilidade Fiscal e Aplicação dos Recursos) que verifica o cumprimento de limites legais para uso dos recursos financeiros, a eficiência em sua aplicação e o equilíbrio fiscal do município, com peso de 15% (FREITAS JR., 2009).

Para a coleta de dados, utilizou-se os bancos de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do IBGE, todos referentes ao ano de 2014. Além destes bancos de dados, as variáveis “Existência de código de obras”, “Existência de lei de parcelamento do solo”, “Existência de Lei de Zoneamento” e “Existência de plano diretor”, que fazem parte do IIG, demandaram pesquisas nos *websites* das prefeituras de cada município e contatos telefônicos, realizados durante o período de 05 de março de 2016 a 12 de março de 2016. As variáveis “Quantidade de conselhos gestores existentes”, “Existência de convênios ou parceria com o setor privado”, “Existência de apoio do setor privado ou de comunidades na administração municipal” e “Participação em comitê de bacia hidrográfica”, referentes ao IAP, demandaram pesquisas pontuais por telefone com representantes das prefeituras, por falta de alguns dados no banco do IBGE, realizadas durante o período de 10 de março de 2016 a 21 de março de 2016.

Para os testes estatísticos, utilizou-se o *software* “Action Stat” versão 3.1.43.693.645, o qual utiliza a linguagem de programação R (PORTAL ACTION, 2016), integrado ao Microsoft Excel 2016; e dividiu-se os municípios em dois grupos, conforme Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Classificação dos portes dos municípios

Grupo 1 (G1)	Grande porte	Mais de 100.000 habitantes
Grupo 2 (G2)	Pequeno porte	Até 100.000 habitantes

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a classificação, aplicou-se o teste de normalidade nas amostras, por meio do modelo de Kolmogorov-Smirnov, com nível de confiança de 95% (ANDERSON; SWEENEY; WILLIAMS, 2003). Constatou-se que as amostras não seguiam uma tendência normal, e utilizou-se o teste não-paramétrico de Mann-Whitney para amostras independentes (STEVENSON, 2001).

Testou-se as seguintes hipóteses para este estudo, sendo μ_1 relativo ao Grupo 1 e μ_2 ao Grupo 2:

$$H_0: \mu_1 = \mu_2$$

$$H_1: \mu_1 > \mu_2$$

A hipótese nula (H_0) pressupõe a igualdade entre os grupos, enquanto a hipótese alternativa (H_1) presume que os municípios do G1 possuem médias maiores se comparados aos municípios do G2.

Com a divisão dos municípios nos grupos citados anteriormente, procedeu-se com a construção de gráficos tipo *boxplot* para evidenciar as diferenças entre os dois grupos.

4 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após o tratamento dos dados coletados criou-se o Índice de Administração Pública Gerencial dos municípios da Região Administrativa de Campinas, que foram classificados e categorizados conforme Apêndice 1. Durante a coleta de dados, verificou-se a inexistência de informações relacionadas a variável “*Existência de consórcio público com outros entes federativos*”, que compõe o IAP, nos bancos de dados utilizados para este estudo ou em outra fonte. Tal variável consiste na verificação de 36 consórcios firmados ou não com outros entes federativos, elencados pelo ZEE-MG⁶ (FREITAS JR., 2009, p. 75). Além desta, as variáveis “*Cumprimento dos limites legais para endividamento do município*” e “*Participação da dívida na receita corrente líquida*”, que fazem parte do IRF, não puderam ser mensuradas por falta de dados relacionados ao cálculo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) nas planilhas disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, referentes ao ano de 2014. A DCL é parte indispensável para o cálculo das duas variáveis (FREITAS JR., 2009, p. 80-81). As variáveis não consideradas possuem peso pequeno na pontuação final do índice: 7,71%; com isso, o IAPG-M, para efeitos deste estudo, corresponderá a valores entre 0 e 0,9229 e não entre 0 e 1.

⁶ O Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais – ZEE-MG consiste na elaboração de um diagnóstico dos meios geo-biofísico e sócio-econômico-jurídico- institucional, gerando respectivamente duas cartas principais, a carta de Vulnerabilidade Ambiental e a Carta de Potencialidade Social, que sobrepostas irão conceber áreas com características próprias, determinando o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado. O ZEE-MG tem a coordenação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, participação de todas as Secretarias de Estado de Minas, de outras entidades e da sociedade civil. (ZEE-MG)

Optou-se por excluir dois municípios do presente estudo (Estiva Gerbi e Mogi Guaçu), tendo em vista que não foram disponibilizados seus dados financeiros para o período analisado, impossibilitando o cálculo do IRF.

A Tabela 1 a seguir apresenta a classificação dos municípios de acordo com o nível de adoção da APG:

Tabela 1 – Classificação dos municípios em categorias

CLASSE	CATEGORIA	ÍNDICE	QTDE DE MUNICÍPIOS
ALTA	A	$\geq 0,69$	4
MÉDIA	B	$\geq 0,46$ e $< 0,69$	81
BAIXA	C	$\geq 0,23$ e $< 0,46$	3
MUITO BAIXA	D	$< 0,23$	0

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Freitas Jr. (2009, p.112).

Verificou-se que dos 88 municípios analisados, apenas 4 (4,54%) podem ser considerados plenamente gerencialistas: Campinas, Sumaré, Valinhos e Araras, enquadrando-se na categoria A (Tabela 1). Do total, 81 aplicam parcialmente os conceitos preconizados pela APG, ou seja, 92,05% dos municípios analisados podem ser considerados parcialmente gerencialistas, enquadrando-se na categoria B (Tabela 1). Apenas os municípios de Campo Limpo Paulista, Piracaia e Tuiuti, totalizando 3,41%, não possuem uma administração caracterizada como gerencialista, enquadrando-se na categoria C. Nenhum dos municípios analisados se enquadraram na categoria D, representada por administrações não gerencialistas.

Realizando um paralelo com o estudo de Freitas Jr. (2009), verifica-se que dos 177 municípios mineiros estudados pelo autor, apenas 22% se enquadraram na categoria B, e nenhuma administração foi considerada gerencialista.

Dentre os indicadores do IAPG-M, o IIG possui o maior peso, representando 42% na formação do índice. 93% dos municípios da Região Administrativa de Campinas atenderam todas as variáveis do IIG, evidenciando a existência de planejamento na gestão dos municípios e forte tendência gerencialista em suas administrações.

Com relação as variáveis do IAPG-M, apresenta-se a seguir nas Tabelas 2, 3 e 4 aquelas de maior representatividade segundo os pressupostos gerencialistas (SANABIO; SANTOS; DAVID, 2013).

Na Tabela 2 apresenta-se o resultado para a variável *Existência de administração indireta*, que compõe o cálculo do IRH.

Tabela 2 – Municípios que possuem administração indireta

MUNICÍPIO	ADM. IND.	MUNICÍPIO	ADM. IND.
Águas de Lindóia	Sim	Vinhedo	Sim
Serra Negra	Sim	Jundiá	Sim
Americana	Sim	Louveira	Sim
Artur Nogueira	Sim	Araras	Sim
Campinas	Sim	Cordeirópolis	Sim
Engenheiro Coelho	Sim	Leme	Sim
Holambra	Sim	Limeira	Sim
Indaiatuba	Sim	Pirassununga	Sim
Itapira	Sim	Capivari	Sim
Moji Mirim	Sim	Piracicaba	Sim
Nova Odessa	Sim	Rio das Pedras	Sim
Pedreira	Sim	Brotas	Sim
Santa Bárbara d'Oeste	Sim	São João da Boa Vista	Sim
Santo Antônio de Posse	Sim	São José do Rio Pardo	Sim
Sumaré	Sim	Vargem Grande do Sul	Sim
Valinhos	Sim		

Fonte: Elaborado pelos autores.

Analisando a variável *Existência de administração indireta*, verifica-se que apenas 35% dos municípios possuem algum tipo de administração indireta, indicando que as decisões estratégicas da maioria dos municípios são centralizadas e tendem a possuir maiores entraves burocráticos, tendo em vista que a descentralização dos serviços corrobora para sua eficiência (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Analisando-se a Tabela 3 a seguir, com o índice da *quantidade de funcionários para cada 100 habitantes* e a classificação dos municípios no IAPG-M (Apêndice 1), verifica-se que não há uma relação direta quanto ao baixo número de funcionários para cada 100 habitantes e a existência de uma administração gerencial, como descrito na literatura (REZENDE, 2002).

Tabela 3 – Quantidade de funcionários para cada 100 habitantes

CLASSIF.	MUNICÍPIO	VALOR DO ÍNDICE
1	Sumaré	1,00000
2	Hortolândia	0,99763
3	Campinas	0,99246
4	Várzea Paulista	0,98915
5	Atibaia	0,98525
6	Mococa	0,98046
7	Piracicaba	0,97418
8	Santa Cruz das Palmeiras	0,96936
9	Jundiá	0,96268
10	Aguai	0,95394

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como exemplo têm-se o município de Várzea Paulista, que ficou em 4º na classificação desta variável, porém ocupa a 44ª posição na classificação do IAPG-M. Já o município de Campinas classificado em 3º no índice da *quantidade de funcionários para cada 100 habitantes* ocupa o 1º lugar na classificação do IAPG-M.

A partir da Tabela 4 conclui-se que a maioria dos municípios atenderam as condições das principais variáveis financeiras, sendo que 89,8% atenderam todas elas. Com isso, constata-se que a eficiência, o controle e a clareza no uso dos recursos financeiros, em um primeiro momento, existem nas administrações dos municípios (HOOD, 1995; HOOD; JACKSON, 1991).

Tabela 4 – Porcentagem de municípios que atenderam as principais variáveis do IRF

CUMPRIMENTO DO GASTO PREVISTO EM LEI				
	SAÚDE	EDUCAÇÃO	DESPESAS COM PESSOAL	CUMPRIMENTO DA LRF
Porcentagem de municípios que atenderam a condição da variável	100%	91%	98%	98%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com relação ao Indicador de Instrumentos de Gestão (IIG), dos 88 municípios pesquisados, 93% atingiram o valor máximo no indicador, demonstrando a existência de planejamento estratégico e formulação de diretrizes gerais, com o uso de plano diretor e leis que caracterizam o zoneamento de cada região.

A seguir apresenta-se a Tabela 5, composta pelo resumo estatístico descritivo dos indicadores para os dois grupos (G1 e G2).

Tabela 5 – Resumo estatístico dos indicadores

		GRUPOS		GRUPOS		
		G1	G2	G1	G2	
Mínimo	IAPG-M	0,59730	0,27210	IRH	0,22000	0,10310
Limite Inferior		0,59730	0,51700		0,22000	0,10310
1º Quartil		0,62270	0,58810		0,43620	0,30340
Média		0,65630	0,60350		0,53310	0,40470
Pseudo Mediana		0,65490	0,60620		0,56430	0,37450
3º Quartil		0,68750	0,63550		0,63460	0,50830
Limite Superior		0,73960	0,68800		0,69920	0,75570
Máximo		0,73960	0,68800		0,69920	0,75570

Mínimo	IAP	0,13420	0,09000	IRF	0,28000	0,36900
Limite Inferior		0,13420	0,09000		0,44310	0,43960
1° Quartil		0,18750	0,14330		0,49650	0,48160
Média		0,25030	0,18990		0,49980	0,49060
Pseudo Mediana		0,19670	0,18750		0,51050	0,49600
3° Quartil		0,34230	0,19440		0,53210	0,50970
Limite Superior		0,48330	0,27090		0,56670	0,55170
Máximo		0,48330	0,37670		0,56670	0,57130
<hr/>						
Mínimo	IIG	1,00000	0,24000			
Limite Inferior		1,00000	1,00000			
1° Quartil		1,00000	1,00000			
Média		1,00000	0,97010			
Pseudo Mediana		1,00000	1,00000			
3° Quartil		1,00000	1,00000			
Limite Superior		1,00000	1,00000			
Máximo		1,00000	1,00000			

Fonte: Elaborado pelos autores.

Infere-se por meio da Tabela 5 que as médias dos municípios classificados no G1 são superiores em relação aos pertencentes ao G2, evidenciando que municípios de grande porte possuem um maior IAPG-M. No mesmo sentido, para os demais indicadores que compõem o cálculo do IAPG-M também foram encontradas médias amostrais superiores para o Grupo 1 em relação ao Grupo 2 de municípios.

Para uma maior elucidação, elaborou-se a Figura 2 a seguir, composta pelos gráficos *boxplot* para os dois grupos de municípios. Optou-se por não representar graficamente os dados do IIG, devido aos valores máximos alcançados pelos municípios do G1 e mínima variância no G2.

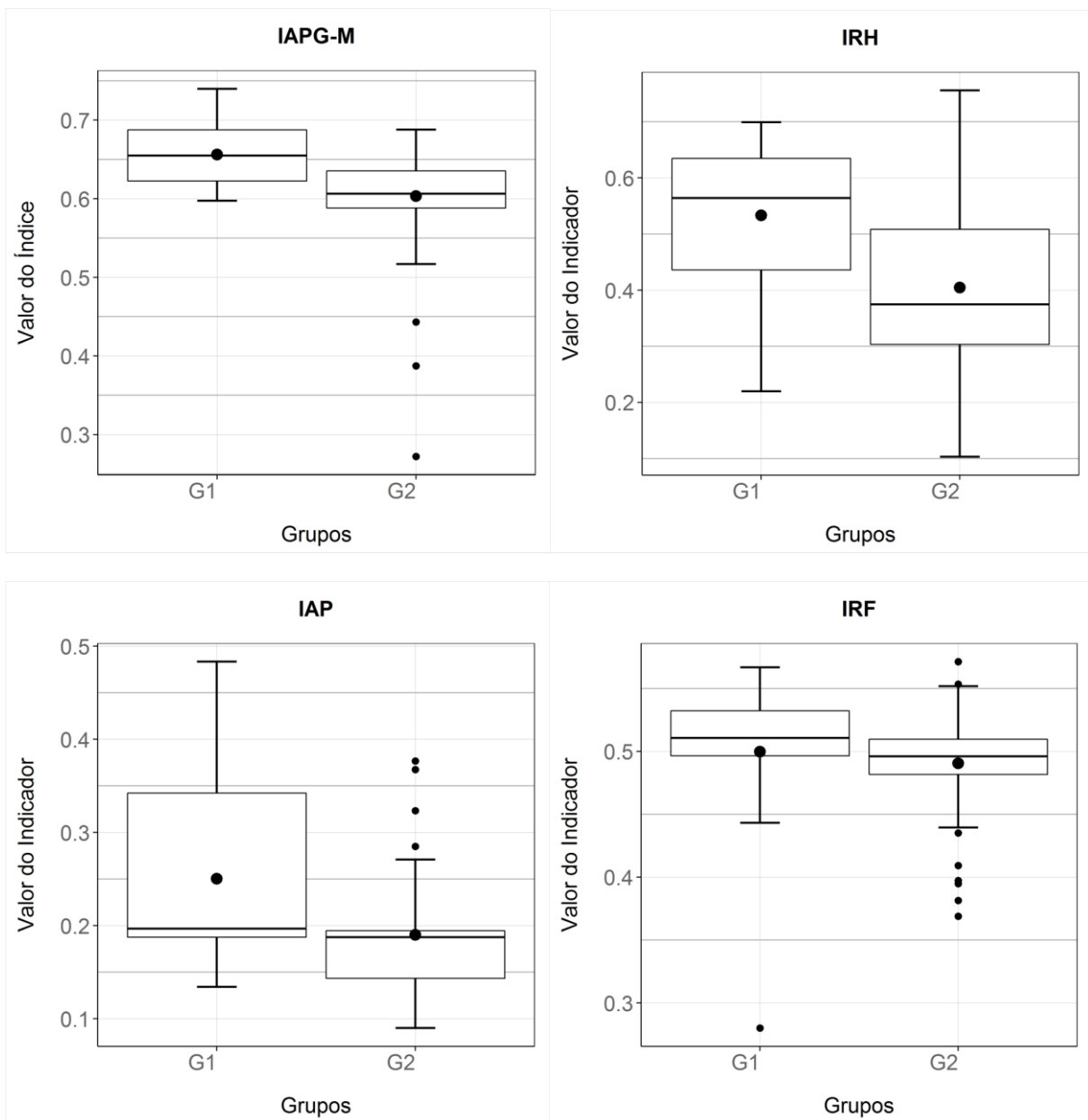


FIGURA 2 – Gráficos *Boxplot* dos municípios de grande (G1) e pequeno (G2) porte.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por fim, no sentido de verificar as diferenças entre as médias amostrais dos dois grupos em análise (G1 e G2), procedeu-se com os testes estatísticos. Após a aplicação do teste de Mann-Whitney, compilou-se os dados obtidos conforme a Tabela 6 a seguir:

Tabela 6 – Teste de Mann-Whitney para amostras independentes.

TESTE DE MANN-WHITNEY	IAPG-M	IRH	IIG	IAP	IRF
Estatística (W)	923,00	887,00	624,00	820,50	802,00
P-valor	0,0001	0,0004	0,1198	0,0036	0,0074

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por meio da Tabela 6, constatou-se que o IAPG-M, IRH, IAP e IRF possuem *p*-valor menor que o nível de significância de 0,05 (5%), o que demonstra que a média das amostras analisadas são diferentes. Com base nesses resultados, rejeita-se as hipóteses de igualdade entre as médias dos municípios do Grupo 1 e Grupo 2 (H_0) e aceita-se a hipótese de que os municípios com mais de 100.000 habitantes (G1) possuem médias maiores que os municípios com menos de 100.000 habitantes (G2) nos indicadores (H_1). Quanto ao indicador de IIG, obteve-se um *p*-valor de 0,1198, demonstrando que não há evidência amostral suficiente para se rejeitar a hipótese de igualdade entre as médias dos municípios (H_0). Vale lembrar que para esse indicador, a maioria dos municípios atingiu o valor máximo da pontuação.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o uso do IAPG-M, tornou-se possível analisar o nível de adoção dos pressupostos da Administração pública Gerencial nos 90 municípios da Região Administrativa de Campinas, concluindo-se que a maioria aplica parcialmente os conceitos desse modelo de administração. Os resultados encontrados se contrapõem aos alcançados na pesquisa de Freitas Jr. (2009), o que pode ser um indício do avanço da adoção da APG na gestão dos municípios brasileiros, visto que 4,54% da amostra foi classificada por ter uma administração plenamente gerencialista e 92,05% como parcialmente gerencialista, enquanto no estudo do autor nenhum município foi caracterizado por possuir uma administração plenamente gerencialista e apenas 22% foram classificados como parcialmente gerencialistas.

Já por meio dos testes estatísticos, validou-se a hipótese de que municípios de grande porte possuem médias maiores em relação ao IAPG-M, demonstrando que esses municípios possuem maior eficiência na prestação dos serviços à população e na utilização dos recursos financeiros, conforme os preceitos defendidos pela APG.

Verificou-se também que apenas 3 municípios não se classificaram como gerencialistas: Campo Limpo Paulista, Piracaia e Tuiuti. Nesse sentido, recomenda-se para estudos futuros a análise das causas do não enquadramento desses municípios como gerencialistas, além da replicação do estudo para outras regiões do Brasil.

Por fim, faz-se necessário ressaltar uma das limitações desse estudo, referente à modificação na maneira de divulgação dos dados financeiros dos municípios por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, impedindo o cálculo da variável Dívida Consolidada Líquida dos municípios, o que alterou a pontuação máxima final do IAPG-M. Recomenda-se para estudos futuros a elaboração de um novo indicador, com a atualização das ponderações desconsiderando-se a variável em questão.

6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, D. R.; SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A. **Estatística Aplicada à administração e economia**. Tradução de José Carlos Barbosa dos Santos. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, set./out. 2012. p. 1179-1199.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. Cap. 2, p. 21-38.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, mar./abr. 2008. p. 391-410.

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

HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, organizations and society**, v. 20, n. 2, p. 93-109, 1995.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. **Administrative argument**. Aldershot: Dartmouth, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais 2014**. IBGE, 2014a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014**. IBGE, 2014b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2014/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 05 mar. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais 2014 – Cultura**. IBGE, 2014c. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/cultura_2014/default.shtm> Acesso em: 12 mar. 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo : Atlas, 2008.

MERTON, R. K. **Social Theory and Social Structure**: Toward the Codification of Theory and Research. Reimpressão. ed. [S.l.]: Free Press, 1949.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, set./out. 2011. p. 1395-1424.

PORTAL ACTION. **Action Stat**, 2016. Disponível em: <<http://www.portalaction.com.br/sobre-o-action>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. D. **Metodologia do Trabalho Científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Editora Feevale, 2013.

REZENDE, D. A. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, mai./jun. 2007. p. 505-536.

REZENDE, Flávio da C. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.

REZENDE, F. C. Desafios Gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, n. 21, jan. 2009. p. 344-365.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J. D.; DAVID, M. V. **Administração Pública Contemporânea: Política, Democracia e Gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

SEADE. **Estado de São Paulo e suas regionalizações**. 2015. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/divpolitica/index.php?page=tabela&action=load&nivel=10>>. Acesso em: 24 out. 2015.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n. 2, mar./abr. 2009. p. 347-369.

STEVENSON, W. J. **Estatística Aplicada à Administração**. Tradução de Alfredo Alves de Farias. São Paulo: HARBRA, 2001.

TESOURO NACIONAL. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. FINBRA Contas Anuais. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. 2ª. ed. São Paulo: Ática, 1992.

WALKER, R. M.; BOYNE, G. A. Public Management Reform and Organizational Performance: An Empirical Assessment of the U.K. Labour Government's Public Service Improvement Strategy. **Journal of Policy Analysis and Management**, v.25, n. 2, mar. 2006. p.371-393.

WISE, L. R. Public Management Reform: Competing Drivers of Change. **Public Administration Review**, Indiana, v. 62, n. 5, set./out. 2002. p. 555-567.

WOSNIAK, F. L.; REZENDE, D. A. Gestão de estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. **Revista de Administração Pública**, v.46, n. 3, mai./jun. 2012. p. 795-816.

ZEE-MG. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais**. ZEE-MG. Disponível em: <<http://www.zee.mg.gov.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

APÊNDICE 1 – Tabela com a classificação dos municípios quanto ao IAPG-M

A
 B
 C
 D

CLASSIF.	MUNICÍPIO	VALOR DO ÍNDICE	CLASSIF.	MUNICÍPIO	VALOR DO ÍNDICE
1	Campinas	0,73965	45	Cosmópolis	0,61441
2	Sumaré	0,70670	46	Tapiratiba	0,61461
3	Valinhos	0,70505	47	Pinhalzinho	0,61095
4	Araras	0,69153	48	Corumbataí	0,60602
5	Vinhedo	0,68797	49	Rafard	0,60721
6	Pirassununga	0,68108	50	Mococa	0,60914
7	Rio das Pedras	0,67780	51	Nazaré Paulista	0,60799
8	Itapira	0,67745	52	Monte Mor	0,60639
9	Santa Bárbara d'Oeste	0,66755	53	Divinolândia	0,60588
10	Piracicaba	0,66733	54	Itupeva	0,60521
11	Vargem Grande do Sul	0,66460	55	Águas de São Pedro	0,59887
12	Jundiá	0,66200	56	Santa Gertrudes	0,60265
13	Águas de Lindóia	0,65720	57	Americana	0,60172
14	Rio Claro	0,67525	58	Leme	0,60045
15	Moji Mirim	0,65733	59	Monte Alegre do Sul	0,59742
16	Engenheiro Coelho	0,65702	60	Santa Cruz da Conceição	0,59642
17	São Pedro	0,67187	61	Casa Branca	0,59953
18	Águas da Prata	0,65149	62	Saltinho	0,59791
19	Socorro	0,65081	63	Bom Jesus dos Perdões	0,59766
20	Limeira	0,64772	64	Tambaú	0,59754
21	São José do Rio Pardo	0,64563	65	Charqueada	0,59526
22	Iracemápolis	0,64525	66	Santa Maria da Serra	0,59270
23	Holambra	0,64206	67	Torrinha	0,59237
24	Atibaia	0,64566	68	Capivari	0,59155
25	Artur Nogueira	0,64174	69	Conchal	0,59064
26	Cordeirópolis	0,63772	70	Lindóia	0,58724
27	Santa Cruz das Palmeiras	0,63915	71	Santo Antônio do Jardim	0,58726
28	Santo Antônio de Posse	0,63475	72	Ipeúna	0,58466
29	Nova Odessa	0,63574	73	Espírito Santo do Pinhal	0,58716
30	Paulínia	0,63111	74	Jaguariúna	0,58268
31	Serra Negra	0,63224	75	Morungaba	0,58261
32	Indaiatuba	0,59727	76	Joanópolis	0,58232
33	Pedra Bela	0,62793	77	Mombuca	0,57893
34	Jarinu	0,62765	78	Caconde	0,57825
35	Analândia	0,62441	79	Aguai	0,57922
36	Bragança Paulista	0,62836	80	Itirapina	0,57607
37	Brotas	0,62703	81	Itobi	0,56235
38	São João da Boa Vista	0,62526	82	São Sebastião da Gramma	0,56110
39	Hortolândia	0,62645	83	Elias Fausto	0,54881
40	Pedreira	0,62322	84	Amparo	0,59168
41	Itatiba	0,62140	85	Cabreúva	0,53015
42	Louveira	0,61927	86	Campo Limpo Paulista	0,44330
43	Vargem	0,61684	87	Piracaia	0,38748
44	Várzea Paulista	0,61772	88	Tuiuti	0,27212