

# INDICADORES NA GESTÃO PÚBLICA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: UMA ANÁLISE DO PRÊMIO “MUNICÍPIOS QUE FAZEM RENDER MAIS”

INDICATORS IN PUBLIC MANAGEMENT AND THE STRATEGIC PLANNING SITUATION:  
AN ANALYSIS OF THE AWARD “MUNICIPALITIES THAT MAKE MORE RENDER”

Oderlei Ferreira dos Santos<sup>1</sup>  
Monica Franchi Carniello<sup>2</sup>  
Jorge Luiz Knupp Rodrigues<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente artigo busca analisar os indicadores públicos utilizados no Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, à luz dos balanços de governo do Planejamento Estratégico Situacional, a fim de identificar se existem relações entre ambos com potencial para avaliar a gestão pública no balanço global proposto pelo Planejamento Estratégico Situacional e, assim, contribuir com a mensuração da efetividade e da eficácia tecnocrática, política e da Gestão Pública. Procurou-se resgatar os conceitos teóricos do Planejamento Estratégico Situacional e a concepção do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais e, assim, estabelecer uma análise qualitativa buscando identificar a convergência dos indicadores com os balanços. O estudo apontou que é possível mensurar os balanços através de indicadores, entretanto é necessário que haja uma definição adequada para que expresse a real condição do governo.

**Palavras-chave:** Prêmio municípios que fazem render mais. Planejamento estratégico situacional. Avaliação da Gestão Pública.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the public indicators used in the Award Municipalities that Make More Render considering the balance of government of Situational Strategic Planning in order to identify whether there is a relationship with the potential to evaluate public management in the global balance proposed by Situational Strategic Planning, and so contribute to the measurement of effectiveness and efficiency technocratic, policy and Public Management. Tried to rescue the theoretical concepts of Situational Strategic Planning and the conception of Award Municipalities that Make More Render and establish a qualitative analysis in order to identify the convergence of indicators with the balance. The study indicated that it is possible to measure the balance through indicators, however there needs to be a definition suitable for expressing the true condition of the government.

**Keywords:** Award municipalities that make more render. Situational strategic planning. Evaluation of Public Management.

<sup>1</sup> Mestrando em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté. oderlei.santos@gmail.com.

<sup>2</sup> Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté, Rua Expedicionário Ernesto Pereira, 225, Portão 2, CEP 12020-030, Taubaté, SP, Brasil, monicafcarniello@gmail.com.

<sup>3</sup> Professor Doutor Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté, Rua Expedicionário Ernesto Pereira, 225, Portão 2, CEP 12020-030, Taubaté, SP, Brasil, jorgeknupp@gmail.com.

## 1 INTRODUÇÃO

Com a consolidação do planejamento plurianual, a gestão pública passou a aprimorar seus controles administrativos, surgindo nesse âmbito os indicadores de desempenho. Outro fator que contribui para essa evolução é a função da sociedade civil e das organizações sociais ao exercer o papel de fiscalizador do governo, exigindo resultados efetivos e eficientes, levando a um planejamento de maior qualidade com bases tecnicamente mais consolidadas (ANTICO; JANNUZZI, 2013). Entre as técnicas que dão base ao governo, pode ser citado o Planejamento Estratégico Situacional – PES, idealizado especificamente para a gestão pública e que fomenta a evolução e a modernização da gestão. De acordo com Matus (2005), o PES provém da necessidade de preencher um vazio científico na política em busca de sanar o acúmulo de problemas oriundos da prática de métodos ultrapassados. Essa prerrogativa pressupõe a relevância deste trabalho ao considerar os benefícios das ações que buscam melhorar os aspectos da administração pública, seja de forma direta, como programas de gestão, ou indireta, como a divulgação ou o fomento de tais programas.

No Brasil, o método PES possui diversas iniciativas de divulgação e aplicação por organizações reconhecidas, como, por exemplo, a FUNDAP – Fundação de Desenvolvimento Administrativo. Segundo Fonseca, Beltrão e Prado (2012), o PES serviu como embasamento teórico para a elaboração do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, idealizado em 2011 pela FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – e coordenado pela FGV – Fundação Getúlio Vargas –, com o intuito de divulgar e reconhecer boas práticas de gestão pública.

O Prêmio Municípios que Fazem Render Mais foi aberto para todos os municípios do Estado de São Paulo e estruturado em quatro etapas eliminatórias, em que, ao final, foram obtidos os municípios vencedores. Os critérios de eliminação foram por meio de avaliações de aspectos da gestão municipal em que buscaram as práticas de estado independente do governo. Para tanto, foram avaliados programas e selecionados indicadores públicos que retrataram a capacidade de governo (FONSECA; BELTRÃO; PRADO, 2012).

Considerando a abrangência do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais e seu relacionamento com o PES, o objetivo deste estudo consiste em explorar a relação dos indicadores abordados no Prêmio com os balanços propostos no PES. O presente artigo busca responder se existem interfaces entre os indicadores e os balanços de governo, de forma a extrair subsídios para avaliar a gestão pública por meio de um balanço global estruturado. Tendo tal objetivo como alvo, buscou-se desenvolver um referencial teórico sobre o PES e os aspectos do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, de forma a explorar seus conceitos e, assim, por meio de uma análise qualitativa, buscou avaliar os dados do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais em relação aos balanços de governo contido no PES, atendendo, assim, ao objetivo proposto.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico apresenta uma alusão ao PES, sua aplicação na gestão pública, faz uma breve apresentação do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais e os indicadores utilizados no respectivo em sua edição.

## 2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – PES

O PES foi concebido pelo economista chileno Carlos Matus entre os anos 70 e 80. O método tem por objetivo servir a gestão pública ou quaisquer órgãos que não tenham o mercado como alvo exclusivo e em que seja inerente o jogo político, econômico e social (HUERTAS, 1996). O PES caracteriza-se pelo fato de sua aplicação ser delineada exclusivamente para a gestão pública e, assim, conforme Huertas (1996), esse método se distingue dos outros tipos de planejamento estratégico, denominado como tradicional, principalmente pela forma de responder a quatro questões básicas colocadas pelo autor e demonstradas no Quadro 1.

Questão	Planejamento estratégico tradicional	PES
Como explicar a realidade?	Diagnóstico	Apreciação situacional
Como conceber o plano?	Cálculo paramétrico	Apostas
Como tornar viável o plano necessário?	Consulta política	Análise estratégica
Como agir a cada dia de forma planejada?	Execução do plano	Cálculo ação e correção

Quadro 1 - Comparativo entre o PES e o Planejamento Estratégico Tradicional  
 Fonte: Elaborado a partir de Huertas (1996) e Matus (1997)

Gonçalves (2005) aponta que a concepção do PES provém de uma alternativa ao planejamento estratégico tradicional e é pautada na democracia e na descentralização, tendo como resultado a criação coletiva. Para Migliato (2004), o planejamento estratégico situacional concentra as ações para uma realidade em constante alteração. Nesse sentido, o plano constitui-se em uma aposta. Pode-se planejar e não prever o futuro, porque a realidade está cheia de surpresas que impedem a predição. Pode-se prever com algumas variáveis, mas os planos de contingência são indispensáveis para enfrentar as surpresas.

[...] planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não pode planejar isoladamente, esta se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja quem deve atuar como indutor do projeto (MATUS, 1993, p. 13).

O PES consiste em quatro etapas: a apreciação situacional por meio da explicação da realidade; as apostas em cenários na concepção do plano; a análise estratégica para viabilizar o plano; e cálculo, ação e correção para atuar no cotidiano (HUERTAS, 1996).

Para explicar a realidade, Matus (1996a) descreve que essa etapa se dá através de diagnóstico ou na explicação situacional. Para tanto, analisa o ambiente social, considerando as dimensões da ação humana, inclusive as percepções que os atores possuem em relação a um determinado problema. Para Matus (1996a), o que é ameaça para um ator pode ser a oportunidade de outro e isso leva à constituição de planos diferentes entre os diversos atores do ambiente social em relação ao mesmo problema. Dessa forma, a relevância da explicação da realidade consiste na obtenção dos motivos que levam os atores a terem planos distintos.

Na concepção do plano, o autor destaca o tratamento e o surgimento da ação. Para Matus (1996a), o resultado do plano depende de circunstâncias em que não há previsão nem controle, dessa forma, é necessária a instituição de vários planos para atuar em diversas circunstâncias. Em entrevista com o jornalista Franco Huertas, Carlos Matus afirma que o plano não depende somente das definições de quem planeja, pois interage em um meio que sofre interferências e passa a depender também de circunstâncias externas que o planejador não controla e não pode prever (HUERTAS, 1996).

Após a concepção do plano, deve-se despender esforços para sua implementação e, nessa fase, entra a estratégia. O método PES, conforme Huertas (1996), conclui que quem interage com o plano, ou seja, os atores não conseguem conhecer toda a realidade, assim, é possível distinguir ação de decisão, na medida em que o ator relaciona os caminhos dentro de sua realidade visando ao objetivo e, quando escolhe um caminho, transforma a decisão em ação. No planejamento tradicional, as decisões transformam--se em ações, assim, decisões e ações são iguais. No método PES, o planejador considera as possíveis decisões e busca construir a viabilidade da ação, articulando seus aspectos técnicos e políticos e nisso consiste o papel da estratégia. É na estratégia que o ator busca informações para pensar nas decisões e viabilizar ações adequadas para aquilo que predomina sobre as possibilidades de ser.

Como é impossível prever as ações dos outros atores, a estratégia surge como forma de buscar as melhores alternativas dentro do jogo e, assim, redirecionar constantemente os objetivos e os caminhos da organização (MOTTA, 1997, *apud* FIGUEREDO FILHO; MULLER, 2002). Dessa forma, Matus (1996a) afirma que a ação tem significado ambíguo entre um ator e outro, caso não esteja no contexto situacional, havendo, assim, variações na interpretação de cada indivíduo. “Trata-se da ação intencional ou reflexiva, por meio da qual o ator da ação espera alcançar conscientemente determinados resultados. E o fundamento dessa ação é um juízo complexo que foge às previsões” (MATUS, 1996a, p. 158). Matus (1996b) insere que o plano requer ações de impacto em direção dos objetivos. Nesse contexto, a adoção de táticas adequadas é essencial para que o plano proposto possa ser uma realidade viável.

Por fim, o último momento do PES trata do monitoramento das ações, ou seja, controlar e corrigir as ações, se necessário. Matus (1996a) propõe um sistema de monitoramento através de três balanços.

O primeiro balanço refere-se à gestão pública. Consiste em contabilizar os resultados (positivos ou negativos) oriundos das decisões tomadas.

O segundo balanço trata da situação macroeconômica. Esse balanço considera custos e benefícios, além das “[...] consequências políticas do manejo macroeconômico e dos resultados econômicos alcançados nas condições políticas vigentes [...]” (MATUS, 1996a, p. 31). Nesse contexto insere-se a eficácia macroeconômica.

No terceiro balanço, é abordado o intercâmbio de problemas específicos. Esse balanço trata do saldo dos efeitos políticos oriundos da forma de ação frente aos problemas. Matus (1996a) propõe, nessa etapa, a visualização de placares dos problemas.

Para analisar os balanços, Matus (1996a) recorre aos conceitos de Marx Weber e transcreve a necessidade da eficácia formal ou técnica e a eficácia material ou política, considerando que ambas são inter-relacionadas e produzem impactos mútuos de uma à outra e, assim, produzem efeito no balanço global.

Carlos Matus (2005) propõe o PES como um instrumento que contribui para a evolução da gestão pública. A necessidade do método é justificada frente à grande distância entre a ciência e a política, enquanto a primeira acumula uma evolução acelerada, a segunda detém certa carência que resulta na má gestão pública e, por consequência, em acúmulos de problemas sociais. O autor destaca que “a intensidade e complexidade dos problemas sociais crescem em ritmo acelerado, enquanto a capacidade pessoal ou institucional de governar fica cada vez mais distante deste desafio” (MATUS, 2005, p.21) e, assim, incide um problema de teoria da prática com base na forma de atuação vertical da equipe de governo.

A atuação vertical refere-se às atividades especialistas dos departamentos que divergem com a função pública. Conforme as Figuras 1 e 2, a função pública ultrapassa as fronteiras tradicionais (vertical) na medida da necessidade da explicação da realidade e da identificação, análise de problemas e suas causas. Dessa forma, calcula o futuro incerto, a fim de estabelecer estratégias para viabilizar ações e monitorar a evolução das mudanças na realidade, além de buscar modernizar as organizações.

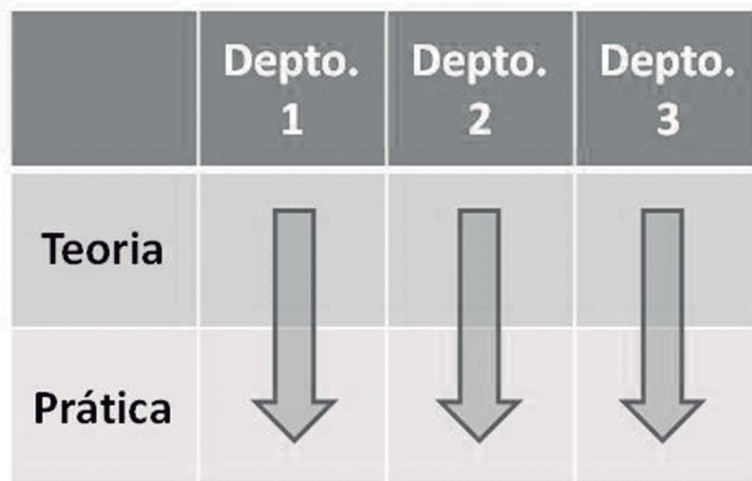


Figura 1 - Caso vertical  
 Fonte: Adaptado de Matus (2005, p.23)

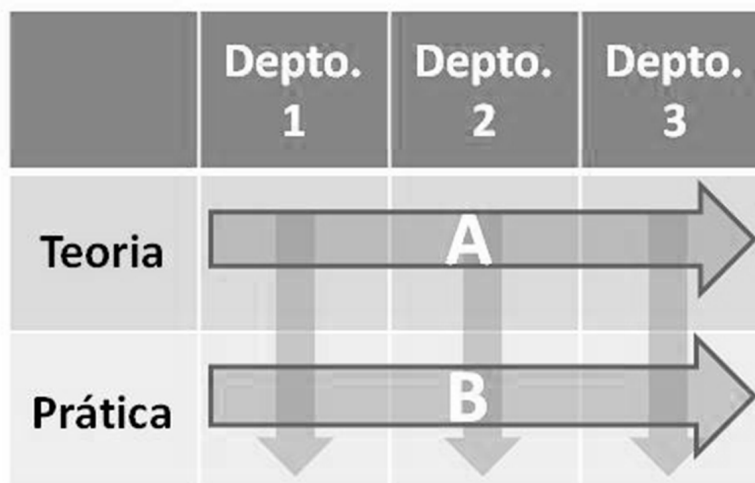


Figura 2 - Caso horizontal  
 Fonte: Adaptado de Matus (2005, p.23)

Os problemas sociais são transdepartamentais, de tal forma que exigem uma análise de causa e efeito entre departamentos, como, por exemplo, um médico faz políticas de saúde, entretanto um problema de saúde pode ter ligações diretas com problemas econômicos, ecológicos, políticos e outros, exigindo assim uma análise horizontal, conforme a Figura 2, em que gera relações transdepartamentais de conteúdo (seta A) e exige a análise de intercâmbio de problemas entre os departamentos (seta B), que, por sua vez, geram problemas para a sociedade, que geralmente não são reconhecidos no sistema vertical. Nisso consiste o enfoque da teoria da prática que busca avaliar os problemas e fazer apostas em um cenário de incerteza.

Matus (2005) enfatiza a necessidade da modernização da gestão pública com a adoção de métodos sistêmicos operacionalizados por políticos preparados para tal função, sendo primordial o abandono do estilo político no qual a concorrência está a serviço da sociedade, mas gera mais problemas do que resolve. Tais estilos são caracterizados pelos aspectos negativos das alegorias de Chimpanzés e, por outro lado, Maquiavel e Gandhi, conforme o Quadro 2.

Estilo / polo de governo	Características
Chimpanzé	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polo de acumulação de poder</li> <li>• O poder como fim (poder pelo poder)</li> <li>• Domina a micropolítica (pouco espaço para a macropolítica)</li> <li>• A micropolítica é afastada das ciências e dos interesses dos cidadãos</li> <li>• Tem a ver com lutas pessoais e entre partidos</li> </ul>
Maquiavel e Gandhi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polo do uso do poder no combate dos problemas sociais</li> <li>• Poder como meio (os fins justificam os meios)</li> <li>• Opta por problemas sociais que são avaliados em época de eleições e tais problemas estão distantes do cidadão que os avalia).</li> </ul>

**Quadro 2 - Estilos de governos – Polo de poderes**  
 Fonte: Elaborado a partir de Matus (2005)

Diante de tal problemática, ao considerar a alta complexidade da função de governo, o PES traz consigo o triângulo de governo (Figura 3) como método para elevar a qualidade da gestão pública e contribuir para responder a questões essenciais, conforme observadas no Quadro 3 (MATUS, 1996a e MATUS, 1997). Tais questões são respondidas através dos balanços de governo, e o sucesso dos resultados depende da proposta de governo (B), da capacidade do governo ( $\alpha$ ) e da governabilidade ( $\beta$ ), entretanto, Matus (1996a) descreve que essas questões podem ser respondidas de forma imprópria, se houver o domínio de improvisações no governo, o que levaria a sérias falhas, com um alto prejuízo na gestão.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como vai o governo? Qual seu balanço global?</li> <li>• Em que medida estão sendo cumpridos os compromissos em relação aos objetivos e às metas?</li> <li>• As decisões tomadas levam a um enfrentamento eficaz dos problemas que são focos da atenção do governo e dos cidadãos?</li> <li>• Quais são as principais causas do êxito ou do fracasso da gestão do governo?</li> <li>• O que é preciso para corrigir as falhas identificadas? Em que pontos devemos perseverar?</li> <li>• É necessário ou inevitável mudar ou alterar os objetivos e as metas?</li> <li>• Qual é o peso, nas falhas, das circunstâncias fora do controle do ator?</li> </ul> |
|--|

**Quadro 3 - Questões essenciais para a gestão pública**  
 Fonte: Elaborado a partir de Matus (1996a, p.28)

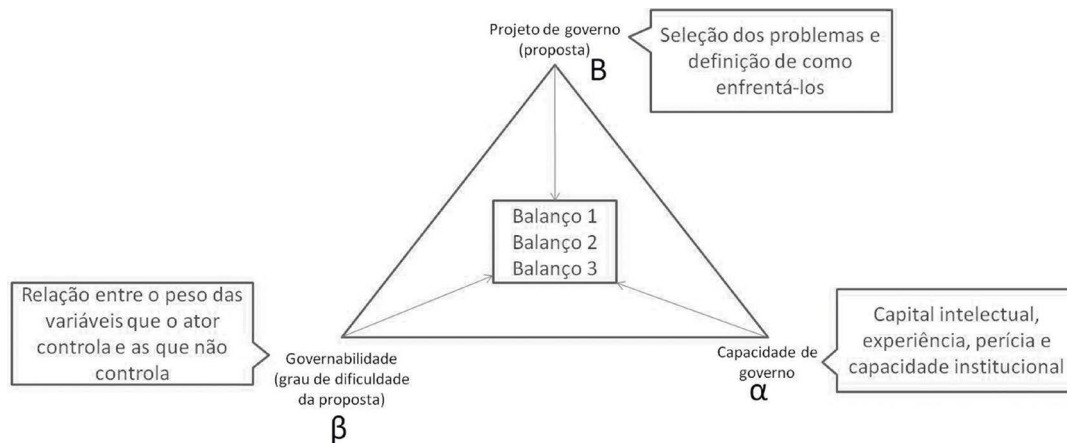


Figura 3 - Triângulo de governo segundo o PES  
 Fonte: Adaptado de Matus (1996a), Matus (1997) e Matus (2006)

Matus (2006) aponta que o triângulo de governo expõe o posicionamento do governo diante da realidade. Dessa forma, as variáveis B, β e α formatam um sistema inter-relacionado em que “a baixa capacidade de governo afeta a governabilidade, a qualidade da proposta e a gestão do governo. As exigências do projeto de governo põem em prova a capacidade de governo e a governabilidade do sistema” (MATUS, 2006, p. 130), que, por sua vez, limitam o projeto de governo e cobram a capacidade de governo. Em resumo, “deve haver um equilíbrio dinâmico entre B, β e α” (MATUS, 2006, p. 130).

De acordo com Matus (1996a, p. 30),

[...] o método PES qualifica a gestão do governo segundo os resultados e as condições fora do controle do ator (variantes) nas quais os resultados são alcançados.

No jogo social (Figura 4), o ator escolhe o plano, mas não pode escolher as circunstâncias em que esse será aplicado (favoráveis ou desfavoráveis). Dessa forma, não há como prever resultados com precisão, mas, sim, suposições formadas pelo conjunto de circunstâncias de β.

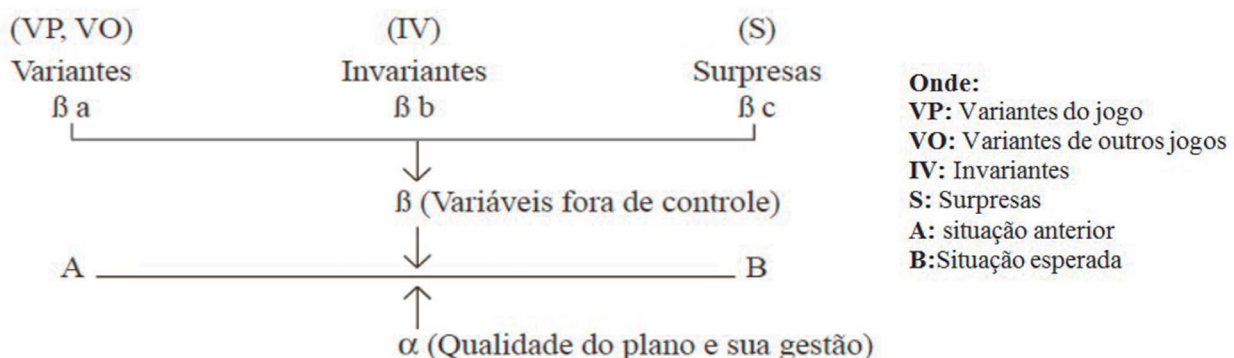


Figura 4 - Jogo social  
 Fonte: Matus (2006, p. 129)

Dessa forma, para lidar com as circunstâncias β, Matus (2006) propõe a aplicação de técnicas de cenários e técnicas de absorção de incertezas sobre as Variantes (VP, VO) e Invariantes (IV) e o estabelecimento de planos de contingência sobre as Surpresas (S). Para obter um alto nível

de qualidade em  $\alpha$ , o autor aponta a adesão de direção estratégica, análise de vulnerabilidade e confiabilidade dos programas adotados e avaliação prévia das ações propostas, bem como análise das ações implantadas.

Os conceitos expostos demonstram as características e a abrangência do PES na gestão governamental. Para Fonseca, Beltrão e Prado (2012), o PES tem por objetivo o planejamento governamental e os conceitos expostos contribuíram nas questões teóricas e práticas do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, que teve por objetivo a avaliação da gestão pública.

## 2.2 PRÊMIO MUNICÍPIOS QUE FAZEM RENDER MAIS

O Prêmio Municípios que Fazem Render Mais foi iniciado no estado de São Paulo no ano de 2011, por meio de uma iniciativa da FIESP e conduzido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV, e teve por objetivo

Identificar, reconhecer e disseminar as melhores práticas de gestão dos recursos públicos, valorizando os esforços voltados à melhoria da capacidade de planejamento, inovação e prestação de serviços das prefeituras para os cidadãos (PRÊMIO. Municípios que Fazem Render Mais. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/municipios-que-fazem-render-mais/>>).

Para tanto, o desenvolvimento do trabalho passou por quatro etapas conforme o Quadro 4.

Etapa	Descrição da Etapa
Etapa 1	Escolha dos municípios pré-finalistas pelo Comitê Técnico (especialistas) apoiado pela Coordenação do programa. Nessa etapa, foram analisadas as respostas dos questionários enviadas pelos municípios, tendo como critério a sustentabilidade, a transparência da gestão pública, a participação popular, a contribuição para o desenvolvimento local, o custeio e a qualidade do investimento, bem como as responsabilidades fiscal e social.
Etapa 2	Escolha dos municípios finalistas. A coordenação do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais enviou aos municípios pré-finalistas um questionário complementar para obter informações específicas a respeito dos respectivos programas e projetos, sendo base para a escolha dos municípios finalistas.
Etapa 3	Visita dos especialistas aos municípios finalistas para conhecer algumas das ações desenvolvidas (realização de entrevistas e análise de dados).
Etapa 4	Avaliação das informações coletadas e definição dos vencedores pela banca julgadora composta por especialistas em gestão pública.

Quadro 4 - Etapas do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais  
 Fonte: Elaborado a partir de Prêmio Municípios que Fazem Render Mais (2011)

O Prêmio Municípios que Fazem Render Mais foi aberto para todos os 645 municípios do estado de São Paulo e contou com a participação voluntária de 74 municípios que se inscreveram a fim de expor suas práticas de gestão. Os municípios foram classificados por porte, sendo agrupados pelo número de habitantes e divididos em três grupos: municípios com menos de 50 mil habitantes, municípios com 50 a 250 mil habitantes e municípios com mais de 250 mil habitantes. A etapa final contou com 16 municípios e os vencedores de cada grupo foram divulgados em junho de 2012 (PRÊMIO Municípios que Fazem Render Mais). Conforme Fonseca, Beltrão e Prado (2012), a ideia do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais advém da Associação Comercial e Industrial de Joinville (ACIJ), que, no ano de 2010, realizou um trabalho semelhante ao instituído no estado de São Paulo, dessa forma, o Prêmio Municípios que Fazem Render Mais surge “da inquietação de setores empresariais” (FONSECA; BELTRÃO; PRADO, 2012 p. 250).

Segundo Crantschaninov e Medeiros (2012, p. 5), o Prêmio Municípios que Fazem Render Mais

baseia-se em um sentido mais amplo de desenvolvimento, no qual o “maior rendimento” de cada município é considerado através de sua capacidade de sustentabilidade das ações; transparência; participação popular; desenvolvimento local; qualidade do custeio e investimento; e responsabilidade fiscal e social, ou seja, as seis dimensões de análise.

De acordo com Fonseca, Beltrão e Prado (2012), o Prêmio buscou avaliar a gestão pública e não programas específicos. Para tanto, buscou-se no PES o embasamento teórico necessário, principalmente, nas considerações do triângulo de governo. Fonseca, Beltrão e Prado (2012) descrevem que o Prêmio procurou avaliar:

- a capacidade do município institucionalizar suas ações em prol da democratização, da transparência, da eficiência e da efetividade no uso dos recursos públicos;
- a demonstração da transparência da gestão pública;
- a abertura à participação dos cidadãos nas decisões governamentais;
- a contribuição da administração municipal ao desenvolvimento local;
- a conjugação entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social.

Esses critérios tiveram por objetivo acolher os aspectos do governo municipal a fim de retratar o governo e suas ações. Buscou-se avaliar as dimensões possíveis e dependentes da capacidade de governo, e não aquelas indeterminadas pela realidade. O trabalho contou com a avaliação de informações estratégicas que envolveram fatores de natureza econômica, social e político-administrativa e, do ponto de vista quantitativo, foram utilizados indicadores públicos. A seleção dos indicadores buscou parâmetros comparativos entre os municípios que tivessem disponibilidade de dados para todos os municípios do Estado e que respondessem quanto ao significado de render mais perante as disparidades da realidade entre os municípios. Dessa forma, foram identificados 19 indicadores distribuídos nas dimensões econômica, social e gestão municipal, conforme demonstrados no Quadro 5. Tais dimensões formam um sistema interativo que representa a capacidade de governo. Entendendo que capacidade de governo é afetada por diversos fatores, buscou-se, nas variáveis escolhidas, o potencial de apresentar o marco situacional de qualquer governo, entretanto a avaliação dos indicadores não teve o caráter evolutivo do mesmo município, mas, sim, a comparação entre os municípios (FONSECA; BELTRÃO; PRADO, 2012).

Dimensões	Indicadores
Econômica	PIB per capita (em R\$) – 2008
	Crescimento real do PIB entre 2004 e 2008 (%)
	Rendimento domiciliar per capita (R\$) – 2010
	Empregos / população em idade ativa (%) – 2010
	Taxa anual de expansão do emprego formal (%) – 2008 a 2010
	Rendimento médio dos vínculos empregatícios (R\$) – 2010
Social	Municipalização do ensino público fundamental (%) – 2010
	Cobertura de educação infantil pela rede municipal (%) – 2010
	Proxy da taxa de mortalidade infantil – média anual do período 2007-09
	Óbitos por causas externas por grupo de 10 mil habitantes – média anual do período 2005-09
	Servidores na saúde municipal por grupo de 10 mil habitantes – 2010
	Taxa de pobreza (% de domicílios com renda mensal familiar per capita < R\$ 140,00) – 2010
	Cobertura do Programa Bolsa Família / famílias pobres (%) – 2011
	Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada / famílias pobres (%) – 2011
	Município verde-azul (nota)
Gestão municipal	Receita municipal per capita (R\$) – média anual do período 2008-10
	Receita própria / receita total (%) – 2010
	Servidores municipais por grupo de mil habitantes – 2009
	Gastos sociais e em infraestrutura / total das despesas municipais (%) – 2010

Quadro 5 - Etapas do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais  
 Fonte: Adaptado de Fonseca, Beltrão e Prado (2012)

### 3 MÉTODO

A presente pesquisa apresenta-se como qualitativa, o que possibilita “entender a natureza de um fenômeno social” (RICHARDSON, et al. 1999, p. 79). Tendo o objetivo exploratório, o desenvolvimento foi a partir da análise bibliográfica e documental. Para Lima (2008), a pesquisa bibliográfica exhibe-se como forma de obter as informações requeridas no objetivo, sendo importante ferramenta para os trabalhos acadêmicos, enquanto a pesquisa documental configura um instrumento analítico com o objetivo de complementar ou extrair novas interpretações, pois, conforme Moreira (2008), permite expor os fatos registrados em um novo ângulo de visão, respeitando a originalidade dos documentos.

Diante desses métodos, após o embasamento teórico do PES e o entendimento do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, busca-se constatar se há relacionamento entre os balanços de governo do PES e os indicadores do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais, a fim de apoiar a gestão pública através do balanço global proposto pelo PES.

Dessa forma, o resultado será obtido através da análise conceitual de cada balanço de governo e a identificação da existência da convergência com os indicadores. Não se busca analisar os resultados de tais indicadores a fim de obter o desempenho dos municípios. A intenção do trabalho restringe-

se a avaliar se tais indicadores dispõem de potencial para responder aos balanços de governo propostos pelo PES.

Os dados considerados provêm de uma publicação acadêmica que reflete a experiência do referido Prêmio realizado por Fonseca, Beltrão e Prado (2012), todos integrantes da FGV e que coordenaram a execução do trabalho. Também foram utilizadas informações disponíveis na página da FIESP referente ao Prêmio na Internet. Esse fator se coloca como limitação deste trabalho, pois não foram encontradas outras publicações de informações sobre o Prêmio Municípios que Fazem Render Mais. Além disso, considerando que o PES foi o embasamento teórico para o Prêmio (FONSECA; BELTRÃO; PRADO, 2012), vale ressaltar que o fato de este artigo apresentar uma amostra de dados não significa que os relacionamentos entre os dados e a teoria abordada se limitam somente às análises aqui apresentadas.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A discussão deste trabalho foi construída com base nas teorias abordadas no referencial teórico e nos indicadores abordados no Prêmio Municípios que Fazem Render Mais. De acordo com a Figura 3, o triângulo de governo do PES possui em suas extremidades o projeto de governo, a governabilidade e a capacidade de governo, que, interligados, produzem resultados a três balanços de governo, os quais seguem.

- **Balanco 1 - Balanco da gestão pública:** resume os resultados positivos e negativos das ações governamentais para atender a sociedade, tal como a manutenção da democracia, descentralização de poder, atendimento aos direitos humanos com observância aos preceitos éticos e legais. Este balanço tem por objetivo elevar ao máximo os benefícios políticos à sociedade em geral de forma ponderada entre os grupos sociais, como por exemplo, a distribuição de renda. Um dos fatores essenciais para a obtenção de resultados positivos neste balanço é o poder político. Por outro lado, há dois extremos que pontuam negativamente para os resultados: o autoritarismo ditatorial e o democratismo populista, corrupto e irresponsável (MATUS,1996a).

O Quadro 6 apresenta os indicadores abordados no Prêmio que podem responder ao Balanço 1, sendo identificados seis indicadores na dimensão social e dois indicadores na dimensão da gestão municipal.

Dimensão	Indicadores
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proxy da taxa de mortalidade infantil – média anual</li> <li>• Óbitos por causas externas por grupo de 10 mil habitantes – média anual do período</li> <li>• Servidores na saúde municipal por grupo de 10 mil habitantes</li> <li>• Taxa de pobreza (% de domicílios com renda mensal familiar per capita &lt; R\$ 140,00)</li> <li>• Cobertura do Programa Bolsa Família / famílias pobres (%)</li> <li>• Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada / famílias pobres (%)</li> <li>• Município verde-azul (nota)</li> </ul>
Gestão municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servidores municipais por grupo de mil habitantes</li> <li>• Gastos sociais e em infraestrutura / total das despesas municipais (%)</li> </ul>

Quadro 6 - Indicadores do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais situados no Balanço 1  
 Fonte: Elaborado a partir de Fonseca, Beltrão e Prado (2012)

- **Balanço 2 – Balanço Macroeconômico:** trata das consequências políticas das ações macroeconômicas e dos resultados econômicos oriundos das políticas aplicadas, tal como o crescimento econômico, emprego e taxa de inflação. Para a obtenção de sucesso neste balanço é necessário ter bons meios econômicos e os pontos negativos geralmente são marcados pelos extremos do tecnocratismo e populismo econômico (MATUS,1996a).

O relacionamento dos indicadores do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais com o Balanço 2 é demonstrado no Quadro 6. Foram identificados seis indicadores na dimensão econômica e dois indicadores da dimensão da gestão municipal.

Dimensão	Indicadores
Econômica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB per capita (em R\$)</li> <li>• Crescimento real do PIB</li> <li>• Rendimento domiciliar per capita (R\$)</li> <li>• Empregos / população em idade ativa (%)</li> <li>• Taxa anual de expansão do emprego formal (%)</li> <li>• Rendimento médio dos vínculos empregatícios (R\$)</li> </ul>
Gestão municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Receita municipal per capita (R\$) - média anual</li> <li>• Receita própria / receita total (%)</li> </ul>

Quadro 6 - Indicadores do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais situados no Balanço 2  
 Fonte: Elaborado a partir de Fonseca, Beltrão e Prado (2012)

- **Balanço 3 – Balanço de intercâmbio de problemas específicos:** refere-se aos efeitos políticos positivos ou negativos gerados pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população, como o saneamento básico, habitação, transporte, educação, saúde, recreação, entre outros. O objetivo deste balanço é atender os objetivos conforme suas metas e demonstrar a evolução obtida. O sucesso depende do poder político, recursos econômicos e capacidade gerencial e os desvios mais comuns consistem na burocracia, déficit dos serviços públicos e deterioração da qualidade de vida (MATUS,1996a).

No balanço 3, foram identificados dois indicadores, ambos na dimensão social.

Dimensão	Indicadores
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipalização do ensino público fundamental (%)</li> <li>• Cobertura de educação infantil pela rede municipal (%)</li> </ul>

Quadro 7 - Indicadores do Prêmio Municípios que Fazem Render Mais situados no Balanço 3  
 Fonte: Elaborado a partir de Fonseca, Beltrão e Prado (2012)

Na exploração dos dados, foi possível identificar aspectos que convergem com os balanços que não estavam apresentados na forma de indicadores, como, por exemplo, o fato de o Prêmio ter buscado avaliar a competência dos municípios em instituir a transparência da gestão (FONSECA; BELTRÃO; PRADO, 2012), o que poderia ser convergente com o primeiro balanço de governo.

Para obter o balanço global, Matus (1996a) descreve que se deve equilibrar a eficácia técnica e política dos balanços, de forma a possuir um resultado total positivo. O balanço global provém da soma dos três balanços, entretanto, é importante entender que eles estão inter-relacionados, ou seja, um resultado negativo em um determinado balanço por um determinado tempo pode levar a

um ou mais resultados negativos em outro balanço. As defasagens prolongadas nos três balanços levam, de forma respectiva, à barbárie tecnocrática (Balanço 1), política (Balanço 2) e gerencial (Balanço 3). Dessa forma, o autor aponta que, além de sempre buscar uma soma positiva nos três balanços, na necessidade de ter um balanço negativo, deve-se compensar com outro balanço:

Se precisar apertar dois furos do cinto econômico, um bom estrategista afrouxará o cinto político ou de intercâmbio de problemas até compensar a redução do cinto econômico e produzir um balanço global positivo (MATUS, 1996a, p. 33).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os resultados obtidos, constata-se que há uma relação entre os indicadores públicos considerados no Prêmio Municípios que Fazem Render Mais e os Balanços de Governo do método PES, entretanto também se nota uma ausência de indicadores que representem itens como a distribuição de renda, a justiça e a corrupção no Balanço 1. Ainda nesse balanço, não há indicadores para a transparência da gestão e para a participação popular, entretanto, de acordo com Fonseca, Beltrão e Prado (2012), esses aspectos foram objetos de avaliação do programa. No Balanço 2, não há indicadores explícitos para a taxa de inflação e o custo de vida oferecido pelo município, entretanto os indicadores existentes remetem aos conceitos do balanço (macroeconômico). No terceiro balanço, foi identificada uma maior carência de indicadores, sendo isso uma surpresa, pois o balanço se refere a itens básicos à sociedade e à efetividade da gestão frente a problemas específicos.

As carências de indicadores podem ser explicadas por dois fatores: o primeiro se dá pela hipótese da falta de disponibilidade de indicadores para todos os municípios do estado de São Paulo, o que inviabilizou a utilização no trabalho. Supondo que essa hipótese seja verdadeira, fica a sugestão, para próximos trabalhos, do levantamento de tais indicadores, a fim de estruturar os balanços de governo com uma representatividade abrangente, agregando mais qualidade na avaliação do governo e tendo subsídios para o desenvolvimento de programas e ações.

A segunda presunção remete à inviabilidade da criação de indicadores para tais aspectos, sendo mais eficiente uma avaliação qualitativa de programas. Essa situação expõe a possibilidade da mensuração dos resultados desses programas através dos efeitos causados sobre os problemas sociais. Outra situação que pode ser viabilizada é a obtenção de respostas através de uma composição de indicadores compreendidos nas três dimensões do Prêmio para cada balanço.

De acordo com Fonseca, Beltrão e Prado (2012), a definição de indicadores não é uma tarefa fácil, portanto, dada a relevância, é importante que os balanços sejam bem mensurados, para que não haja falsos resultados no balanço global, o que sugere que um bom dimensionamento pode ser mais bem definido por uma equipe técnica de gestão pública que considere o cenário situacional do governo em questão. Por fim, considerando que todos os indicadores levantados pelo Prêmio foram enquadrados nos balanços de governo, o estudo permitiu vislumbrar que é possível mensurar o desempenho de governo por meio de indicadores considerando a teoria do PES, a qual foi concebida especificamente para o aprimoramento da gestão pública e apresenta-se como uma útil ferramenta a ser utilizada na gestão governamental.

## REFERÊNCIAS

- ANTICO, C.; JANNUZZI, P. M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. FUNDAP, 2003. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap>>. Acesso em: 01 abr. 2013.
- CRANTSCHANINIV, T. I.; MEDEIROS, A. K. Dilemas da Gestão Pública no Pós-1988: Participação, Controle Social e Eficiência nos municípios do estado de São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 36., Rio de Janeiro, 2012. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2012.
- FIGUEIREDO FILHO, W.B.; MÜLLER, G. Planejamento estratégico segundo Matus: proposta e crítica. In: GERARDI, L. H. O; MENDES, I.A. (Org.) **Do natural, do social e suas interações**. Rio Claro, 2002, p. 121-132. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/igce/geografia/pos/dowdonatural.php>>. Acesso em: 14 abr. 2013
- FONSECA, F.; BELTRÃO, R. E. V.; PRADO, O. Avaliando a capacidade de governo: reflexões sobre a experiência do Prêmio “Municípios que Fazem Render Mais” (2010 e 2011). **Revista Adm. Pública**, Rio de Janeiro 47(1):249-272, jan./fev. 2013.
- GOLÇALVES, R. G. **Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão**. 2005. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- HUERTAS, F. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: Fundap, 1996.
- LIMA, M. C. **Monografia: a engenharia da produção acadêmica**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Adeus, senhor presidente**. São Paulo: Fundap, 1996a.
- \_\_\_\_\_. **Estratégias políticas: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. São Paulo: Fundap, 1996b.
- \_\_\_\_\_. **O Método PES: roteiro de análise teórica**. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.
- \_\_\_\_\_. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. **Planejamento e orçamento governamental: coletânea, v. 2**, Brasília: Enap, 2006.
- MIGLIATO, A. L. T. **Planejamento estratégico situacional aplicado à pequena empresa: estudo comparativo de casos em empresas do setor de serviços (hoteleiro) da região de Brotas-SP**. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004.
- MOREIRA, S. V. Análise documental como método e como técnica. In: BARROS, A. (Org.). DUARTE, J. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2008.
- PRÊMIO MUNICÍPIOS QUE FAZEM RENDER MAIS — Estado de São Paulo. São Paulo: Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2011. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/municipios-que-fazem-render-mais/>>. Acesso em: 04 abr. 2013.
- RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.