

# Estudo da Criação de Valor Econômico e Transparência na Administração Pública

Wendel Alex Castro Silva<sup>1</sup>

Maria da Glória Pereira<sup>2</sup>

Elisson Alberto Tavares Araújo<sup>3</sup>

## Resumo

O objetivo foi analisar se houve criação de valor econômico e transparência na disponibilização de informações contábeis em um órgão público municipal, utilizando-se do modelo de Slomski (1996). A pesquisa é descritiva e qualitativa, um estudo de caso, com aplicação de entrevistas. A Demonstração do Resultado Econômico evidenciou superávit, sugerindo que o órgão foi gerenciado eficazmente. Identificou-se estar ocorrendo melhora na transparência, segundo os respondentes. O Valor Econômico Agregado de Curto Prazo (VECP) e o Valor Econômico Agregado à Sociedade (Veas) sinalizaram que o órgão gera economia de escala e retorno superior ao custo de oportunidade do capital investido, maximizando o bem-estar social.

**Palavras-chave:** Resultado econômico. Criação de valor. Transparência. *Accountability*.

## STUDY OF ECONOMIC VALUE CREATION AND TRANSPARENCY IN A PUBLIC ADMINISTRATION

## Abstract

The aim was to analyze whether there was economic value creation and and transparency in the provision of accounting information in a public hall, using the model Slomski (1996). The research is descriptive and qualitative, a case study, the application of interviews. The Statement of Economic showed a surplus, suggesting that the organ was managed effectively. It was identified to be occurring improvement in transparency, according to the respondents. Economic Value Added Short Term (VECP) and Economic Value Added to the Society (VEAS) signaled that the body generates economies of scale and superior return opportunity cost of invested capital, maximizing social welfare.

**Keywords:** Economic performance. Value creation. Transparency. *Accountability*.

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade Novos Horizontes (FNH). [wendel.silva@unihorizontes.br](mailto:wendel.silva@unihorizontes.br)

<sup>2</sup> Mestre em Administração pela Faculdade Novos Horizontes (FNH). Contadora da Prefeitura de Patos de Minas, MG. [maria.pereira@mestrado.unihorizontes.br](mailto:maria.pereira@mestrado.unihorizontes.br)

<sup>3</sup> Mestre em Administração, na linha de Finanças, pela Faculdade Novos Horizontes (FNH). Professor associado da Fundação Dom Cabral, MG. [elisson.araujo@unihorizontes.br](mailto:elisson.araujo@unihorizontes.br)

A crescente participação da sociedade, a partir da década de 90 do século 20, nos processos de discussão e de tomadas de decisão relacionados às questões e políticas governamentais no Brasil, incentiva a gestão pública a procurar mecanismos para evidenciar eficiência, transparência e eficácia na aplicação de recursos públicos, isto é, a *Accountability* (Bonacim; Araujo, 2009). Para Slomski (2001), significa a Administração Pública (AP) agir de maneira escorreita e prestar contas de seu desempenho e dos resultados obtidos.

Os entes públicos devem apresentar um desempenho adequado acerca de suas ações. Para tanto, Bonacim e Araujo (2009) considera que a métrica de Valor Econômico Agregado (EVA<sup>®</sup>), que é aplicada às empresas, pode ser adaptada às entidades públicas como um indicador de desempenho econômico, ampliando o grau de transparência e qualidade de informação da gestão pública. A partir desse tipo de mensuração, os cidadãos podem cobrar do Estado melhor relação custo *versus* benefício – eficiência – no alcance dos resultados de alocação dos recursos públicos – eficácia.

Conforme Olivieri (2006), para que as entidades públicas demonstrem eficácia e eficiência na gestão, melhoria dos relatórios financeiros e efetividade dos controles internos, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio da Resolução 1.135/08 das Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) T 16.8, define o controle interno, sob o enfoque contábil, como um conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade pública para salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais; dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente; propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada; estimular adesão às normas e às diretrizes; contribuir para promoção da eficiência operacional; auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, abusos, desvios e outros. O artigo 85, da Lei 4.320/64 (Brasil, 2011a), preceitua que um dos objetivos da Contabilidade Pública é a análise e a interpretação do resultado econômico (RE). Isso, no

entanto, é parcialmente atendido pelas Demonstrações Contábeis (DCs) da AP, prejudicando seu cumprimento e a transparência sobre o desempenho da gestão pública brasileira.

A AP deve visar a atender o interesse coletivo e, por isso, torna-se relevante ampliar o nível de transparência para que os cidadãos possam apreciar sua prestação de contas e verificar se o seu desempenho está atendendo o interesse coletivo. Contudo, Bonacim e Araujo (2009) mencionam que, muitas vezes, por questões políticas, inexistente interesse em divulgar o desempenho econômico da AP, evitando sua possível responsabilização. É tarefa da sociedade pressionar o governo para a melhoria no processo de gestão e de avaliação dos investimentos, por meio de ferramentas de análise que aproximem a gestão pública e a sociedade. Rocha (2012) assinala que a democracia contemporânea busca determinar uma interação entre o Estado e a sociedade, em que a esfera pública não se restringe ao estatal. Assim, o Poder Público precisa oferecer transparência na sua prestação de contas.

Nesse sentido, o artigo 37 da Constituição da República de 1988 (CR/88) trata do princípio da eficiência, que exige presteza, perfeição e rendimento funcional na execução da função administrativa. Os serviços públicos devem procurar obter resultados positivos e atendimento satisfatório das necessidades da sociedade, com produtividade e economicidade.

Para realizar o gerenciamento do RE, Slomski (1996) propôs um modelo conceitual que auxilia na evidenciação da transparência e do desempenho da AP. Esse modelo incorpora a remuneração do custo de oportunidade do capital do Estado (representado pela taxa de remuneração de títulos públicos, a Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) para a obtenção da receita econômica da entidade pública. Logo, para identificar se a AP gerou RE positivo ou negativo, a partir dessa perspectiva é necessário remunerar o capital investido pelo governo. Somente então será possível perceber se o serviço prestado pelo Estado criou valor econômico para os cidadãos e ampliou o bem-estar social. Isso ocorre quando os recur-

tos financeiros foram aplicados com eficiência, a um custo abaixo do preço do mercado privado. Cabe salientar que são incipientes os estudos sobre o tema pela academia brasileira.

A partir disso, busca-se responder à questão: Houve criação de valor econômico e transparência na disponibilização de informações contábeis em um órgão público municipal, utilizando-se do modelo de Slomski (1996)?

O objetivo foi analisar se houve criação de valor econômico e transparência na disponibilização de informações contábeis em um órgão público municipal, utilizando-se do modelo de Slomski (1996). Tal modelo foi elaborado para viabilizar a análise e a interpretação do RE de entidades públicas, conforme enuncia o artigo 85 da Lei 4.320/64. Especificamente, foram investigados aspectos do Bloco da Vigilância Epidemiológica (VE) da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) de Patos de Minas, no Estado de Minas Gerais.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### *Administração Pública e seus Princípios*

A AP é o instrumental do Estado para pôr em prática as opções políticas do governo (Meirelles, 2005). É dever dos órgãos governamentais traçar planos de ação, dirigir, comandar e, aos órgãos administrativos, subordinados, executar os planos de governo. Assim, a AP compreende a função política que dá as diretrizes governamentais e a administrativa, que as executa (Di Pietro, 2009).

A lei confere o exercício de funções administrativas à AP direta ou centralizada, que se encontra integrada e ligada, na estrutura organizacional, diretamente ao chefe do Poder Executivo (Kohama, 2006).

A AP deve considerar, segundo a CR/88, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Em relação a desempenho econômico e *Accountability*, aqueles mais relevantes são da publicidade e da eficiência.

O princípio da publicidade trata da divulgação oficial do ato da AP para a apreciação pública e começo dos efeitos externos (Meirelles, 2005). Apenas com a transparência da conduta pela AP é que os cidadãos poderão aferir a legalidade ou não dos atos e o nível de eficiência que se revestem (Carvalho Filho, 2009). A Lei nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, no artigo 48, preconiza que os instrumentos de transparência da gestão fiscal terão ampla divulgação nos meios eletrônicos públicos.

Para Meirelles (2005), o mais moderno princípio da função administrativa é o da eficiência. O núcleo desse princípio é a busca pela produtividade e economicidade nos serviços públicos, com redução de desperdícios de recursos públicos. Para obter qualidade na execução das atividades, a AP deve utilizar modernas tecnologias e métodos, criando novo organograma que evidencie as funções gerenciais e a competência dos agentes para exercê-las (Carvalho Filho, 2009).

### ***Serviços Públicos, Transparência e Accountability***

Serviço público é toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, sob regime jurídico de direito público, orientado à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade (Carvalho Filho, 2009). Para Slomski (2001), o Estado existe para ser prestador de serviços e utilidades aos cidadãos, por isso, cabe-lhe, por meio de seus controles internos e externos, mensurar e apontar a eficácia no serviço para justificar a cobrança de tributos. Tal eficácia é identificada por intermédio da transparência na prestação de contas dos recursos utilizados.

Grau (2004) explicita que a transparência facilita aos cidadãos a obtenção e interpretação da informação sobre a gestão dos recursos e conduta dos agentes, de forma plena, intempestiva, oportuna e fidedigna. A transparência como atributo da gestão pública democrática ocasiona a ruptura com velhos hábitos de gerenciamento que creditam somente ao Estado as informações que ele produz. Já nessa nova visão, incorpora práticas que garantam a efetividade da gestão da informação e maior apoio do cidadão nas decisões de governo.

Uma importante norma concernente à produção da informação pela AP é a Lei de Acesso à Informação (12.527/11), a qual, no artigo 6º I e II, enuncia que todos os órgãos e entidades públicas devem garantir o gerenciamento transparente da informação, proporcionando acesso à mesma, bem como sua divulgação e a proteção da informação, assegurando sua disponibilidade, integridade e legitimidade. O princípio da transparência e o direito à informação, todavia, sofrem limitações. Dentre elas, o próprio entendimento e a interpretação dos resultados, por parte do cidadão, das ações de um gestor público.

A AP deve basear-se em alguns princípios que influenciam no acesso à informação, quais sejam: da publicidade e do sigilo enquanto exceção; divulgar as informações de interesse coletivo mesmo sem um requerimento específico; utilizar os meios de comunicação mais efetivos; incentivar o avanço da cultura da transparência e do controle social (Rocha, 2012), permitindo que os gestores sejam responsabilizados pelos atos praticados.

O dever de transparência está associado à *Accountability*, que trata da obrigação dos governantes de realizar a prestação de contas das ações que empreenderem e de serem responsabilizados pelas mesmas (Rocha, 2012).

A partir da necessidade de prestar contas surgiu a *Accountability*, isto é, a responsabilização individual – dos agentes públicos – pelos atos cometidos e a prontidão para a prestação de contas, seja na esfera pública ou na

privada (Amaral; Pinho, 2008; Rocha, 2008; Ceneviva, 2006). Para Rocha (2012), refere-se à responsabilidade (responsabilização) desses agentes pela gestão dos recursos públicos.

Pinho e Sacramento (2009) mencionam que o termo [...] traz, de forma implícita, a ideia de responsabilização pessoal pelos atos emanados e, explícita, a exigência de prontidão para a prestação de contas, nos âmbitos público ou privado. É sinônimo de responsabilidade objetiva, ou seja, trata da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra (Amaral; Pinho, 2008; Rocha, 2008; Ceneviva, 2006). De maneira ampla, refere-se à responsabilização dos entes políticos ou governamentais.

Para Abrucio e Loureiro (2003), os trabalhos produzidos sobre *Accountability* têm tratado a matéria sob a perspectiva do controle das ações dos governantes pertinente ao programa de governo em relação à corrupção ou, ainda, acerca da preservação dos direitos dos cidadãos. Mais recentemente, estudos têm focado a responsabilização dos agentes públicos a partir de suas intersecções com a reforma do Estado.

No Brasil, os mecanismos de *Accountability* são deficientes. Só uma cidadania ativa assegurará a adequada aplicação do recurso público, sendo várias ações realizadas para isso. Os progressos, todavia, não estão formalizados em ações de *Accountability* (Silveira et al., 2012). Segundo Sacramento (2004), a correta aplicação da LRF, apoiada nos eixos de planejamento, transparência, controle e fiscalização, é um avanço na redução desse gargalo.

Para Slomski (2006), na teoria dos contratos, sempre uma pessoa (principal) delega parte de seu poder ou direitos à outrem (agente), que assume a responsabilidade de, em nome daquele, atuar de maneira esmerada com relação ao objeto da delegação e, periodicamente, prestar contas de seu desempenho e dos resultados atingidos.

Pinho e Sacramento (2009) assinalam que a LRF é o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil. A mesma impôs limites e condições para a gestão das receitas e despesas e a transparência dessas contas, promovendo uma mudança institucional no emprego do dinheiro público.

A expansão da *Accountability* ajuda no aumento da eficiência e transparência e proporciona uma gestão mais eficaz dos resultados pelos usuários. A Lei 4.320/64, artigo 85, indica que um dos fins da Contabilidade Pública (CP) é a análise e interpretação do RE e a NBC T 16.8 sinaliza para o controle interno da AP (Bonacim; Araujo, 2009).

## Contabilidade Pública

Segundo Kohama (2006), a CP serve como instrumento de *Accountability*, fornecendo informações relevantes aos usuários. Para atender à legislação e à CP na estruturação das contas, utilizam-se os sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial e de compensação, conforme o artigo 85 – Lei 4.320/64. O artigo 101 enuncia que os resultados do exercício serão evidenciados no Balanço Orçamentário (BO), no Balanço Financeiro (BF), no Balanço Patrimonial (BP), na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP). Exceção são as Contas de Compensação, que, por não oferecerem resultado, não entram em balanços, mas em balancetes mensais.

Ainda, a Resolução 1.133/08 do CFC criou a Demonstração do Resultado Econômico (DRE) para evidenciar eficiência na gestão dos recursos públicos, a qual foi inserida pela Portaria 665/10, no anexo 20 (DRE). Essa demonstração é de elaboração facultativa pelos entes da Federação e será exigida, para os municípios, a partir de 2013.

O Sistema Orçamentário, para Kohama (2006), traz o registro contábil da receita e da despesa à luz da Lei de Orçamento e dos Créditos Adicionais. No fim do exercício permite confrontar a previsão e a execução orçamen-

tária. O BO é um mecanismo que auxilia a AP no controle da legalidade e eficiência dos atos e fornece aos órgãos fiscalizadores informações para verificar a aplicação dos recursos e o desempenho da AP (Andrade, 2002).

O BF indica a receita e a despesa orçamentárias e os recebimentos e os pagamentos extraorçamentários, conjugados aos saldos em espécie oriundos do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte, segundo o artigo 103 da Lei 4.320/64. Já o artigo 105 determina que o BP conterá o Ativo Financeiro e Permanente, o Passivo e o Passivo Permanente, o Saldo Patrimonial e as Contas de Compensação.

O equilíbrio numérico do balanço é estabelecido pelo Saldo Patrimonial, que é o confronto entre o Ativo Real e o Passivo Real. Tem-se o Saldo Patrimonial, quando positivo, e Passivo Real a Descoberto, se negativo. Nas Contas de Compensação, serão registrados os bens e valores, obrigações e situações não contidas nos grupos, mas que possam afetar o patrimônio. A DVP evidencia as alterações verificadas no Patrimônio e o resultado patrimonial do exercício. Positivo, é um superávit, e negativo, um déficit (Slomski, 2001).

Na realização desta pesquisa serão utilizados os balanços conforme a Lei 4.320/64, modelos em vigor e que são elaborados pela SMS. Também será utilizada a DRE. Ressalta-se que o modelo constante da Portaria não traz, separadamente, a depreciação dos equipamentos do Órgão, como acontece no modelo proposto por Slomski (1996).

## DRE em Entidades Públicas

No setor público, a prestação de contas é examinada nas informações das DCs convencionais, como balanço social e relatórios de avaliação de desempenho, dos sistemas financeiro, patrimonial, de compensação e orçamentário (Bonacim; Araujo, 2009).

Inexistem diferenças entre o processo de avaliação de desempenho entre as empresas do setor privado e as entidades públicas. Estas devem prestar contas à sociedade, assim como as empresas privadas, aos seus proprietários. O cálculo do valor econômico agregado por essa entidade deve refletir a quantidade de valor econômico que adiciona à sociedade (Slomski, 2005).

Em relação à análise das DCs no mercado de capital de risco internacional, os sinais das associações entre os valores e os dados de DCs são semelhantes àqueles do mercado de capitais públicos, apesar das diferenças estruturais (Hand, 2005).

Slomski (1996) apresenta o modelo que viabiliza a análise e a interpretação do RE em Entidades Públicas, que consta do artigo 85 da Lei 4.320/64:

Quadro 1 – DRE

(+)	Receita Econômica
(-)	Custo dos Serviços Prestados
(=)	Margem Bruta
(-)	Depreciações
(-)	Custos Indiretos Indentificáveis ao Serviço
(=)	Resultado Econômico

Fonte: Slomski, 1996.

A receita econômica será apurada multiplicando-se o número de serviços prestados pelo seu custo de oportunidade:

$$RE = NSP \times CO \quad \text{Equação 1}$$

Em que: RE = Receita Econômica; NSP = Número de Serviços Prestados; CO = Custo de Oportunidade.

Para Slomski (2001), nas entidades públicas a RE é o produto da multiplicação do custo de oportunidade que o cidadão desprezou quando utilizou o serviço público, pelos serviços que o mesmo efetivamente usufruiu.

O custo de oportunidade é o menor preço de mercado à vista atribuído ao serviço prestado ao cidadão com similar qualidade, oportunidade e tempestividade daquele desprezado por ele ao utilizar-se desse serviço.

O custo dos serviços prestados será aquele efetivamente consumido no mês, considerando-se o princípio da competência. A depreciação dos equipamentos valorizados pelo seu custo histórico corrigido, deverá ser levada em conta para que a entidade tenha esse componente econômico considerado. Os custos indiretos são aqueles que não fazem parte da unidade, porém são imprescindíveis à administração dos serviços.

### Gestão Baseada em Valor (GBV) e Criação de Valor

A Gestão Baseada em Valor (*Value-Based Management*) estabelece um pensamento de que todos aprendem a priorizar as decisões a partir da repercussão destas no valor da organização. Por isso, os processos e sistemas relevantes devem ser orientados para a criação de valor e a mensuração do desempenho deve ser aplicada (Young; O'Byrne, 2003).

Araújo e Camargos (2011) mencionam que, se os gestores pautarem suas ações na racionalidade, na utilização dos recursos da entidade e nos investimentos, o proprietário do capital espera a maximização de retorno, tendo em vista o risco. Há, todavia, que se considerar o caráter social dos investimentos, sobretudo na AP.

Segundo Schumpeter (1909), o conceito de valor social influencia diretamente o valor econômico. Na esfera pública, os gestores devem visar a maximização do bem-estar coletivo, distinto do segmento privado. Assaf Neto (2009) expõe que a criação do valor econômico é o principal indicador de agregação de riqueza que se alcança mediante a adoção eficiente de estratégias financeiras e competência diferenciadora. A métrica Valor Econômico Agregado (EVA<sup>®</sup>), por considerar a remuneração exigida pelos proprietários

de capital, constituiu-se em uma eficaz medida de avaliação, preocupando-se com o sucesso e a continuidade da organização. Daí, surge a necessidade de adaptar esse indicador de valor às entidades públicas.

Quando os gestores não são os proprietários das organizações que administram, a criação de valor pode não ser sua prioridade, pois, o valor que geram pertence a outrem. Isso provoca a destruição de valor, que ocorre de forma involuntária. Esses gestores buscam outros objetivos, que, às vezes, diferem da criação de valor (Young; O'Byrne, 2003).

Para Carlsson (2001), no processo de criação de valor sustentável, os proprietários devem levar a sério, com responsabilidade, a maximização de riquezas. É muito importante buscar métodos que permitam uma maior compreensão de criação de valor futuro e, não tomar decisões baseando-se apenas nos balanços tradicionais.

Para atender o pressuposto de agregação de valor, as entidades públicas precisam trabalhar na criação de valor procurando-se a melhoria no desempenho operacional do setor. Este, então, deve ser um dos objetivos a serem alcançados por essas entidades, pois, a sociedade, ao aplicar seus recursos no setor, espera que o mesmo aja de forma eficiente, com a finalidade de agregar valor econômico ao setor e conseqüentemente proporcionar o maior grau possível de bem-estar à sociedade (Bonacim; Araujo, 2009).

### Valor Econômico Agregado (EVA®)

Ehrbar (2004) menciona que o EVA® baseia-se no lucro. A partir disso, a organização só produzirá lucro após remunerar o custo de capital investido. Para Young e O'Byrne (2003), o mesmo mede a diferença, em termos monetários, entre o retorno sobre o capital de uma empresa e o custo desse capital. Assim, mostra-se adequado para quantificar o desempenho econômico nas organizações, sendo necessária sua aplicação no setor público para averiguar a agregação de valor à sociedade e melhoria do bem-estar comum (Bonacim; Araujo, 2009).

Slomski (2001) argumenta que, para mensurar o resultado dessas entidades, deve-se considerar-se que: i) o cidadão compõe o corpo contribuinte das fontes de recursos para a manutenção da entidade; ii) o ente tem como missão a prestação de serviços para o desenvolvimento e bem-estar da coletividade; iii) se inexistisse o serviço público, num país capitalista, o cidadão pagaria o menor preço de mercado à vista na contratação dos serviços.

Assim, o RE é o melhor indicador da eficácia da entidade, a qual precisa ser observada e atendida, segundo o artigo 85 – Lei 4.320/64 –, no qual os serviços de contabilidade nas entidades serão organizados para permitir o acompanhamento da execução orçamentária e o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. Esse artigo, porém, é atendido parcialmente pelas DCs produzidas pela CP brasileira, segundo a Lei 4.320/64, que não contempla a análise e a interpretação dos resultados econômicos.

Assaf Neto (2009) mostra que a mensuração do retorno econômico pelo EVA<sup>®</sup>, nas organizações privadas, dá-se pela equação 2:

$$\text{EVA}^{\text{®}} = \text{LOP} - (\text{CMPC} \times \text{INV}) \quad \text{Equação 2}$$

Para as entidades públicas, o Lucro Operacional (LOP) é a diferença entre a receita pública e os custos (e despesas) operacionais na prestação do serviço público. O Custo Médio Ponderado do Capital (CMPC), com base no custo de oportunidade, é a taxa básica de juros da economia brasileira – a Selic. Já o valor do investimento (INV) é o patrimônio social espelhado no investimento do Estado no ativo permanente e o superávit/déficit acumulado (Bonacim; Araujo, 2009).

Bonacim e Araujo (2009) adotaram o modelo de Slomski (1996) de medição do RE em organizações públicas, para calcular o valor agregado por essas entidades – vide Quadro 2:

Quadro 2 – Medidas de Cálculo do Valor Agregado para a Entidade Pública

Medida	Cálculo	Medida	Cálculo
Valor Econômico Agregado de Curto Prazo (VECP)	Receita Econômica (-) Custos Operacionais  (-) Despesas Operacionais (=) <i>Resultado Econômico Operacional</i>	Valor Econômico Agregado para a Sociedade (Veas)	Receita Econômica (-) Custos Operacionais (-) Despesas Operacionais (=) <i>Resultado Econômico Operacional</i>
	Taxa Selic (x) Investimento feito pelo Governo na Entidade no período (=) <i>Custo de Oportunidade do Capital do Estado Resultado Econômico Operacional</i>  (-) Custo de Oportunidade do Capital do Estado (=) VECP		Taxa Selic (x) Investimento total feito na Entidade (Passivo oneroso + PS) (=) <i>Custo de Oportunidade para a Sociedade Resultado Econômico Operacional</i> (-) Custo de Oportunidade para a Sociedade (=) Veas

Fonte: Bonacim; Araujo, 2009.

De acordo com Bonacim e Araujo (2009), os cálculos do VECP e do Veas resultam em valores diferentes, e a proposta é adotá-los como indicadores de desempenho. O VECP é o gasto do governo no período e representa o quanto a sociedade ganha ou perde por terceirizar a prestação de um serviço para uma entidade isolada. Já o Veas representa o valor devolvido para a sociedade por ela “deixar” o capital investido no Estado.

### **Trabalhos Anteriores**

No Quadro 3 relatam-se algumas pesquisas recentes sobre valor agregado às entidades, sobretudo na AP. Destaca-se que não foram obtidas pesquisas internacionais sobre o tema.

Quadro 3 – Pesquisas Anteriores sobre Agregação de Valor

Autor/Ano	Objetivo	Considerações/Conclusões
Bonacim, Araujo e Miranda (2008)	Demonstrar que a GBV pode ser aplicada na avaliação de desempenho de entidades públicas.	Percebeu-se que a teoria da GBV pode ser adaptada para avaliação de desempenho de entidades públicas, a partir da análise de hospitais universitários públicos.
Bonacim e Araujo (2009)	Demonstrar o cálculo do Veas por hospitais públicos.	O Veas, no longo prazo, foi positivo, sugerindo que o hospital universitário está criando valor econômico, contribuindo ao bem-estar social.
Saito, Savoia e Angelo (2011)	Fornecer parâmetros que subsidiem as negociações entre concessionárias e o poder concedente.	Houve indícios da relevância de o órgão regulador avaliar os investimentos, a evolução da estrutura de custos e a adequação do custo de capital próprio do concessionário, para gerar economias de escala e oferecer melhores preços aos usuários.
Corrêa et al. (2012)	Avaliar o resultado econômico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, em 2010.	O Ifpa <i>Campus</i> Abaetetuba apresentou lucro econômico, evidenciando geração de valor econômico positivo.

Fonte: Compilado pelos autores, 2012.

Dentre as pesquisas identificadas, tanto nacionais quanto estrangeiras, obtiveram-se poucas produções referentes ao EVA<sup>®</sup> relacionado à AP. Das publicações encontradas, observou-se que o EVA<sup>®</sup> é visto como um indicador eficaz de criação de valor para os acionistas abrangendo todos os níveis de operação, ou seja, é visto como uma medida positiva dentre os vários indicadores de valor econômico agregado existentes.

## Caracterização da Secretaria Municipal de Saúde (SMS)

A SMS de Patos de Minas possui suas unidades de atendimento distribuídas pelo município. É um órgão de assessoramento ao prefeito e de planejamento, execução, coordenação, controle e avaliação das atividades

relacionadas à saúde pública municipal. Conta com 1.183 colaboradores, alocados nos blocos de Atenção Básica, Média e Alta Complexidade, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e o Bloco de Investimentos (Portaria MS/GM nº 399 de 22/2/2006).

O Bloco da Vigilância em Saúde é dividido em Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e Ambiental. A Vigilância Epidemiológica conta com 26 servidores públicos, com funções de: diretor (1), gerente (1), chefe de setor (3), enfermeiro (1), auxiliar de enfermagem (2), agente sanitário (9), auxiliar de serviços sanitário (1), tele-digítador (1), agente de administração (1), auxiliar de serviços (3) e vigilante (3). Compete à VE participar na formulação de políticas, planos e programas de saúde, na organização da prestação de serviços, na definição de padrões de qualidade da assistência e gerenciar as atividades dos serviços a ela subordinados, como desenvolver ações de prevenção de doenças e das situações de agravo à saúde. Dentro da VE, tem-se a parte das vacinas e, na ambiental, aquela de zoonoses. Nesta pesquisa, será analisada a VE que conta com 6 funcionários – responsáveis pelo controle, logística e informação das vacinas no município.

## Metodologia

Esta pesquisa é descritiva, uma vez que intenciona descrever com precisão os fatos e os fenômenos de um certo contexto (Triviños, 1987) a partir de uma situação prática, portanto, é empírica. Seu objetivo foi analisar se houve criação de valor econômico e transparência na disponibilização de informações contábeis em um órgão público municipal, utilizando-se do modelo de Slomski (1996).

Para demonstrar uma maneira de calcular o valor econômico agregado pela VE, foi aplicada a metodologia de cálculo do EVA<sup>®</sup>, de Bonacim e Araujo (2009). Foram utilizadas as receitas dos valores de doses de vacinas praticados pelo SUS e de duas clínicas situadas no município. Foram realizados os cálculos do VECF e Veas como indicadores de desempenho. O VECF gasto

pelo Estado no período representa o quanto a sociedade ganha ou perde por terceirizar a prestação de um serviço para uma entidade isolada. Já o Veas representa o valor devolvido para a sociedade por ela aportar o capital investido na entidade.

É, também, qualitativa, pois não se atém à representatividade numérica, mas, sim, foca na profundidade do entendimento de um grupo social, de uma organização, etc. (Collis; Hussey, 2005). Ainda, é uma pesquisa documental, que é executada em documentos conservados no interior de entidades públicas e privadas (Vergara, 2009). Foram considerados documentos internos: as DCs da entidade, as planilhas de custos, as planilhas de faturamento e as tabelas de preços referenciais de doses de vacinas.

Optou-se pelo método de estudo de caso, que é uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto real, quando os limites entre fenômeno e contexto são indefinidos e que múltiplas fontes de evidências são utilizadas (Yin, 2005).

A unidade de análise é a SMS. A de observação é a VE. Os sujeitos da pesquisa são os responsáveis pela gestão da Vigilância, sendo selecionados pelo critério de acessibilidade (Vergara, 2009) – aqueles interessados em contribuir com a pesquisa.

Para a coleta de dados foram utilizadas como técnicas: o levantamento documental e a aplicação de entrevista – uma fonte de informação de acentuada relevância para um estudo de caso (Yin, 2005). Aplicou-se a versão semi-estruturada, a qual, simultaneamente, valoriza a presença do investigador e fornece as perspectivas possíveis para que o informante tenha liberdade e espontaneidade demandadas, fortalecendo a investigação (Triviños, 1987).

As entrevistas foram aplicadas de junho a julho de 2011, com duração aproximada de 50 minutos, sendo gravadas e, após, transcritas. Buscando-se a preservação da confidencialidade das informações colhidas, os entrevistados foram identificados pela letra E, além de um número, escolhido pelos

pesquisadores. A identificação dos seis sujeitos foi a seguinte: o diretor da vigilância em saúde (E01), a gerente da VE (E02), a chefe da VE (E04), além dos três contadores (E03, E05, E06) responsáveis pelas DCs da Prefeitura.

Essa coleta compreendeu as seguintes etapas: i) obtenção dos dados secundários nos documentos da Entidade como: DCs, planilhas de custos, de faturamento, tabelas de preços e outros demonstrativos; ii) obtenção dos dados primários (em campo) por meio de entrevista semiestruturada, individuais, aplicadas aos responsáveis pela vigilância e pela contabilidade.

O tratamento dos dados, na pesquisa documental, compreendeu as informações disponíveis nos relatórios da SMS, consistindo na tarefa do pesquisador de descrição e análise de documentos e registros formais da empresa. As DCs econômicas e tabelas constituíram a base para comparação e análise dos resultados contábeis.

Os dados passaram pelas fases de preparação, tabulação e análise para facilitar o exame das entrevistas. Nesse exame aplicou-se a análise de conteúdo. A mesma consiste em um conjunto de técnicas, que, via procedimentos sistemáticos e objetivos, busca descrever o conteúdo das mensagens, gerando indicadores, quantitativos ou não, que permitem fazer inferência de conhecimento sobre as mensagens (Bardin, 2004). Exige que as descobertas tenham relevância teórica, que um dado sobre o conteúdo da mensagem possua relação com outro dado, envolvendo comparações contextuais para entender as semelhanças e diferenças.

Ressalta-se que foi utilizado o ano de 2010 para a coleta de dados, pois os balanços são elaborados anualmente após o fechamento do ano. A Lei 4.320/64, no artigo 101, descreve que os resultados do exercício serão demonstrados nos Balanços segundo os Anexos da Lei.

## **Análise e Discussão dos Resultados**

### ***Resultados das DCs do Órgão Segundo a Lei 4.320/64***

Os balanços da Prefeitura são consolidados. Como, porém, nesta pesquisa são utilizadas apenas as informações da VE, elaboraram-se outros balanços atinentes aos seus valores.

O BO evidenciou as receitas e despesas previstas em confronto àquelas realizadas pela Vigilância, conforme o artigo 102 – Lei 4.320/64. O superávit de R\$ 69.491,66 indica que o embolso superou o desembolso em 2010. Para Slomski (2001), entretanto, o BO só retrata os recursos recebidos e os aplicados, sem evidenciar, para a sociedade, um resultado compreensível economicamente. Ele não sinaliza se a gestão do Órgão foi eficiente ou eficaz.

Já o BF fornece os recebimentos e os pagamentos orçamentários, extraorçamentários, os saldos em espécie do exercício anterior e aqueles transferidos ao exercício seguinte, segundo o artigo 103 – Lei 4.320/64, e indicou uma disponibilidade de R\$ 150.938,16. Kohama (2006) expõe, todavia, que, para obter o resultado financeiro apurado, é necessário calcular a diferença entre a receita e a despesa orçamentária e extraorçamentária. Tal diferença é o resultado financeiro do exercício, que representou R\$ 69.491,66 – um superávit financeiro.

O BP apresentou, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial, como preceitua o artigo 105 – Lei 4.320/64. Para Slomski (2001), esse DC dificilmente aponta a depreciação acumulada, pois os órgãos e entidades de direito público não se preocupam com a depreciação, deixando de expressar o RE da gestão, segundo o artigo 85 dessa lei. Calculou-se, entretanto, a depreciação do exercício e a acumulada. O resultado patrimonial do exercício foi de R\$ 128.052,58. Ressalta-se a necessidade de relatar a depreciação, posto que, para Slomski (2001), é um relevante fato gerador de variações no patrimônio da entidade.

A DVP evidenciou as alterações no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária (artigo 104 – Lei 4.320/64). Houve um superávit de R\$ 56.216,66. Isso ocorreu em razão da depreciação dos bens móveis, fator de desgaste que gerou um registro econômico e não financeiro, uma vez que foi lançado nas variações patrimoniais passivas.

Na elaboração da DRE proposta por Slomski (1996), foram utilizados os dados das vacinas, que são parte dos serviços que a Vigilância presta à sociedade. Em 2010 foram aplicadas 72.379 doses. Tal abordagem toma como parâmetro os menores preços de mercado à vista, isto é, os preços de doses praticados pelo SUS. Adotaram-se os preços constantes das faturas do governo de Minas Gerais – Gerência Regional de Saúde de Patos de Minas. Para mensurar a RE, multiplicou-se o número de serviços prestados à sociedade por esse preço praticado pelo governo. Assim, o RE gerado pela Vigilância foi de R\$ 452.598,40.

Para a obtenção do RE oriundo dos serviços prestados pelo Órgão, verificou-se que o BO teve um superávit de R\$ 69.491,66, uma Receita Orçamentária de R\$ 438.793,49 e uma Despesa Orçamentária de R\$ 369.301,83. O BF indicou uma disponibilidade para o exercício seguinte de R\$ 150.938,16, os recursos recebidos foram R\$ 531.353,31, os pagamentos foram R\$ 380.415,15 e o resultado financeiro foi de R\$ 69.491,66 (superávit).

No BP, o Ativo Real Líquido foi de R\$ 128.052,58. Houve uma redução no Patrimônio Líquido de R\$ 8.413,46 em razão da depreciação dos bens móveis. Os Custos dos Serviços Prestados com pessoal, material de consumo e serviços de terceiros foram de R\$ 243.832,96, a depreciação foi de 8.413,46 e os custos indiretos dos serviços de R\$ 46.107,19.

Então, o RE foi de R\$ 154.244,78, gerando um lucro econômico para a sociedade. O retorno do investimento foi significativo, pois, com os R\$ 369.301,83 gastos, o Órgão gerou um lucro de R\$ 154.244,78. Para Slomski (2001), tais achados sugerem uma gestão eficiente da entidade. Identificou-se a aderência do modelo de RE proposto por Slomski (1996).

Salienta-se que a Resolução 1.133/08 e a Portaria 665/2010 trazem a DRE, a qual não consta da Lei 4.320/64. Sua elaboração é considerada um avanço para as organizações públicas, pois possibilita a análise e interpretação dos RE conforme o artigo 85 – Lei 4.320/64. A elaboração desta DC atende, em parte, ao que determina o princípio da eficiência, da AP.

### ***Cálculo do Valor Econômico Agregado***

Para o cálculo do valor econômico agregado, pelo modelo de Bonacim e Araujo (2009), foram obtidos os preços de doses cobrados nas clínicas de Patos de Minas e multiplicados pela quantidade de vacinas aplicadas no município, indicando quanto a sociedade pagaria caso não tivesse o serviço prestado pela Vigilância no município.

O total de atendimentos realizados na Vigilância, em 2010, multiplicado pelo preço cobrado nas clínicas particulares, seria R\$ 11.571.448,00 – o valor que a sociedade pagaria na inexistência dos serviços oferecidos pela Vigilância. Existe uma diferença significativa entre os valores do Estado, por meio do SUS, e os valores praticados pelas Clínicas. Se a VE inexistisse, a sociedade pagaria à iniciativa privada um valor 25 vezes maior pelos serviços. Esse valor, então, é inadequado para calcular a economia realizada pela sociedade para Bonacim e Araujo (2009). Deve-se considerar, ainda, o valor do custo de oportunidade do capital investido pelo Estado.

A seguir, apresenta-se o cálculo do VECP, de 2010.

Tabela 1 – Valor Econômico Agregado de Curto Prazo (VECP)  
– Ano 2010 – R\$

Receita Econômica	11.571.448,00
(-) Custos Operacionais	(243.832,96)
(-) Despesas Operacionais	(46.107,19)
(=) Resultado Econômico Operacional – REO (1)	11.281.507,84
Ressarcimentos do SUS (União)	452.598,40

( + ) Subvenções para Custeio	438.793,49
( Governo do Estado e Autarquia)	
( = ) Investimento Total (SUS + Orçamento)	891.391,89
feito pelo Governo na Entidade no período	
( x ) Taxa Selic	10,66%
( = ) Custo de oportunidade do Capital do Estado (2)	95.022,38
Resultado Econômico Operacional (1)	11.281.507,84
( - ) Custo de oportunidade do capital do Estado (2)	(95.022,38)
( = ) Valor Econômico Agregado de Curto Prazo (VECP)	11.186.485,47

Fonte: Dados da Pesquisa.

O VECP (Tabela 1) é obtido da diferença entre o REO (1) e o custo de oportunidade (2) no período. O REO é obtido deduzindo, da Receita Econômica, os custos e as despesas operacionais. Os valores utilizados na REO (1) foram a receita, obtida dos preços das clínicas no município e os gastos incorridos na execução dos serviços prestados pela VE à sociedade.

Para o cálculo do custo de oportunidade do capital do governo (2) de curto prazo, discriminaram-se seus investimentos em: i) o ressarcimento do SUS, conforme os valores das doses nas faturas emitidas pelo Estado e; ii) as subvenções para o custeio, ou seja, os valores repassados pelo Poder Público para o custeio das atividades e serviços prestados pela VE.

Em seguida, multiplica-se o investimento realizado pelo governo no período pelo seu custo, que, segundo Bonacim e Araujo (2009), é dado pela taxa Selic que, em 2010, foi de 10,66% ao ano – é a menor taxa de juros disponibilizada no mercado brasileiro. O custo de oportunidade do capital do Estado, portanto, é obtido pela multiplicação do investimento pela Selic.

O VECP indica quanto a sociedade pagaria se recorresse ao setor privado (1) caso a VE inexistisse, deduzido daquilo que paga (2), e fornece quanto a sociedade ganha ou perde por terceirizar a prestação do serviço à entidade privada. É a prestação de contas do desempenho econômico, até então não feita no setor público (Bonacim; Araujo, 2009).

Será demonstrado, a seguir, o cálculo do Veas de 2010.

Tabela 2 – Valor Econômico Agregado para a Sociedade (Veas)  
– Ano 2010 – R\$

Receita Econômica	11.571.448,00
( - ) Custos Operacionais	(243.832,96)
( - ) Despesas Operacionais	(46.107,19)
( = ) Resultado Econômico Operacional (1)	11.281.507,84
( = ) Investimento Total (Passivo Oneroso + PL) feito pelo Governo na Entidade no período	148.817,06
( x ) Taxa Selic	10,66%
( = ) Custo de oportunidade para a Sociedade – LP (3)	15.863,90
Resultado Econômico Operacional (1)	11.281.507,84
( - ) Custo de oportunidade para a Sociedade – LP (3)	(15.863,90)
( = ) Valor Econômico Agregado para a Sociedade (Veas)	11.265.643,94

Fonte: Dados da Pesquisa.

A Tabela 2 indica o cálculo do Veas – diferença entre o REO (1) e o custo de oportunidade (2) no período. O REO é mesmo utilizado no cálculo VECP. A diferença entre os cálculos está no custo de oportunidade para a sociedade (3), calculada em virtude dos investimentos fixos, e não mais dos investimentos em custeio e ressarcimento do SUS.

Para o cálculo desse custo (3) foi considerado o investimento total, o Passivo Oneroso, mais o Patrimônio Líquido do BP. Esse passivo é formado pelos restos a pagar de R\$ 15.397,46 mais a dívida fundada interna de R\$ 5.367,02. O Patrimônio é o Resultado Patrimonial do exercício, isto é, o Ativo Real Líquido do BP, de R\$ 128.052,58. Somando o Passivo mais o Patrimônio, obtém-se R\$ 148.817,06 – o investimento total do governo.

O Veas significa o valor devolvido para a sociedade por deixar o capital investido na entidade, conforme Bonacim e Araujo (2009). Após replicar a metodologia destes autores e verificar a aderência ao modelo

de Slomski, percebeu-se que a VE está agregando valor econômico a Patos de Minas, sendo gerenciada eficazmente, contribuindo ao bem-estar social.

Destarte, esses resultados sugerem que o Bloco de Vigilância aplicou, eficientemente, os recursos financeiros aportados pelo Estado, recursos esses que são, em maior parte, oriundos da arrecadação de receita derivada e primária – ou efetiva – de tributos. Especificamente, houve a geração de resultado positivo, após a VE remunerar o capital destinado pelo Estado a esse Bloco.

Tal como nos estudos realizados em outras áreas da AP como aquele de Bonacim, Araujo e Miranda (2008) e o de Bonacim e Araujo (2009) em hospitais, aquele de Saito, Savoia e Angelo (2011) sobre concessões públicas e, recentemente, o de Corrêa et al. (2012) em uma instituição de ensino, esta pesquisa, aplicada na área de vigilância sanitária alocada em uma prefeitura, corroborou a efetividade dessa metodologia de levantamento da eficiência da AP na aplicação de recursos públicos, independente do setor público examinado.

Em geral, há sinais de uma AP gerencial de respeito ao princípio da eficiência da CR/88, além de atender à função orçamentária de governo: alocativa, sugerindo eficiência na aplicação dos recursos. Afinal, contudo, quais as dificuldades de instituição do Veas nesta Secretaria?

## ***Resultados das Entrevistas***

No tocante ao perfil dos entrevistados detectou-se que a maioria deles possui acima de 31 anos; apenas o E05 tem menos de 30 anos. Três são do sexo masculino (E01, E03, E05) e três do feminino (E02, E04, E06). Todos têm o grau de especialização completa. Em relação ao tempo de serviço no Órgão, três têm menos de 5 anos (E03, E04, E05) – cargos mais suscetíveis à troca de mandato do prefeito –, um tem acima de 11 anos (E01), e dois

mais de 16 anos (E02, E06). Apenas o E04 não tem cargo efetivo (exerce função de agente público sem cargo). Acerca do cargo que ocupam, todos são de responsabilidade em relação à função que exercem.

## Análise dos Processos de Trabalho na VE

Em relação à descrição da função que exercem, os profissionais responderam que as funções são complexas e de muita responsabilidade. Aquelas ligadas à VE são de gerenciamento dos sistemas de informações, manutenção do banco de dados, elaboração de projetos, planos de ações, investigação e controle de doenças, observação das fontes notificadoras, atendimento de metas, pactuações, enfim, a descentralização e a busca constante do atendimento aos planos e o fornecimento de informações em tempo hábil para Gerência Regional de Saúde, SMS, Estado, Ministério da Saúde, mídia e sociedade.

Quanto aos profissionais ligados à contabilidade, as funções gerenciais são: coordenar todos os serviços de contabilidade, serviços financeiros, orçamentários e patrimoniais, dar suporte ao secretário de finanças, montar relatórios gerenciais, dentre outros. Sob a ótica Fiscal, o principal é atender às normas do Tribunal de Contas e da Secretaria do Tesouro Nacional, a observação ao processo de convergência do Plano de Contas único aplicado ao setor público e a convergência às normas internacionais de CP sobre a prestação de contas.

Quanto às dificuldades no desenvolvimento das funções, os “sistemas” são o principal entrave no desempenho delas (E01, E03, E04, E06); a área física é inadequada (E01, E03); há dificuldade e morosidade na aquisição de equipamentos (E01); a carga horária (E03), o fechamento das salas de vacinas uma hora antes do fechamento das Unidades Básicas de Saúde (E04); falta de consideração de outros setores, secretarias e outras instituições e das fontes notificadoras (E01, E02, E03). Falta conhecimento e respeito

pela importância do trabalho da VE (E01, E02, E03). Os profissionais contábeis associam isso às dificuldades, à cultura dos servidores, à resistência às mudanças e à falta de pessoal para execução dos serviços.

Sobre os serviços que prestam à sociedade, é uma gama de serviços que vai desde o controle de estoques, distribuição de vacinas, calendário de vacinação, controle do cartório de nascidos e óbitos, das internações hospitalares do pré-natal dos SIS-Colo até a notificação, investigação, encaminhamento de exames e resultados, inspeção e supervisão das salas de vacinas (E01, E02, E03). Também gerar as informações, consolidar e repassá-las à SMS, GRS, Estado de MG, União, mídia e sociedade, das doenças investigadas e das situações de doenças no município (E01, E02, E03). Ressaltaram a capacitação dos profissionais (E02, E03).

Para a contabilidade, os serviços que prestam estão conectados a ser “traduzidos” em números. Mostrar para a sociedade, dar transparência dos atos contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais da Prefeitura, são os serviços mais importantes da contabilidade (E06). A contabilidade é o principal veículo de transparência junto a sociedade (E05). Outra função é assegurar o registro fidedigno do patrimônio da Prefeitura (E05).

Para melhorar esses serviços é preciso investir em sistemas mais adequados e mais rápidos (E01, E02, E03, E04), capacitar profissionais (E02, E03, E04), conseguir área física adequada à execução das funções (E01, E03, E04), contratar mais profissionais (E02, E03, E04) e dar maior publicidade às ações desempenhadas pela SMS (E02, E03, E04). Para a Contabilidade, deve-se investir em capacitação e um salário mais condigno com a realidade (E05). É necessário, também, segundo os entrevistados, trabalhar na melhoria do portal de transparência da Prefeitura, tornando-o mais acessível à população (E06).

Embora os resultados econômicos foram positivos, sinalizando uma AP gerencial e eficiência na alocação dos recursos, percebe-se que são demandadas melhorias no ambiente de trabalho, o que afeta a produtividade dos agentes públicos e a qualidade dos serviços.

## Ótica dos Sujeitos sobre à Transparência na AP

A transparência na AP avançou muito, e melhorou, principalmente por causa da internet. Antes, os dados eram mais fechados (E02, E04). Tem muito que caminhar, entretanto, para que todos tenham conhecimento. É preciso uma integração (E01). Para E03, a AP peca muito na questão da divulgação, o setor de comunicação da SMS é falho e, por causa da carga horária, falta tempo até para as reuniões. A Vigilância, porém, tem um bom acesso à imprensa escrita e falada. Praticamente todas as ações são divulgadas (E03). Para E04, no âmbito da União tem-se mais transparência, mesmo assim os dados são de “difícil interpretação”, até para quem convive no meio e, para a sociedade, ficam distorcidos (E04). O Estado ainda é muito omissos nessa parte de transparência. O município tem muito a ser melhorado (E04), apesar da prestação de contas ser feita e autorizada pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS).

A transparência é uma das coisas mais relevantes que já aconteceu nos últimos tempos na AP. É bom para expor as informações disponíveis para a população e evitar fraudes e corrupções (E06). Para melhorar a transparência na AP, consideram que é necessário “divulgar” mais, deixar as informações mais disponíveis, promover mais participação da população (E02, E04), ter mais reuniões, trocas de informações (E01, E03). Recomendam um *link* da saúde disponível à população com todas as receitas e despesas da SMS, como feito ao CMS (E04) e melhorar os setores de comunicação da SMS (E03, E04). Enfim, propõem uma “normatização” mensal para divulgação interna e externa e discussão de todas as ações (E03).

Os sujeitos da área contábil consideram que houve um avanço em 2009 com a emenda da LRF, Lei Complementar nº 131/2009, que alterou o artigo 48 que determina em tempo real a divulgação dos procedimentos de receita e despesa (E05). Um dos mecanismos a ser melhorado é a parte das “audiências públicas” – existe uma grande frustração em preparar as audiências e não ter participação de mais vereadores e da sociedade nas reuniões (E05, E06).

Os instrumentos de comunicação usados para dar transparência na VE são os boletins, relatórios, o repasse de informações para os órgãos públicos, entrevistas na mídia, rádio e TV local e jornais (E01, E02, E03). A internet é considerada o melhor instrumento de comunicação. A vigilância usa também as parcerias com comércios, escolas e órgãos do governo para ajuda financeira e, ainda, para divulgação, mas “falta uma normatização”, um jornal da própria SMS, para melhorar a transparência (E03, E04).

Na contabilidade, além da exigência do artigo 48 da LRF, são publicados os balanços e balancetes e diversas DCs via *web* (E05). Para outras informações que a sociedade precisar, basta procurar o setor contábil que eles disponibilizarão (E05). O respondente E06 completa que há o portal da transparência, em que é colocada a execução orçamentária e também as prestações de contas enviadas para o Tribunal de Contas. Além disso, foi ressaltado que o mais importante são as reuniões quadrimestrais na Câmara dos Vereadores (E06).

Para melhorar a transparência na VE, os outros setores devem ter “conhecimento da importância e do trabalho da VE”, da sua rotina (E01, E02), sobre o que é a Vigilância, seu objetivo e suas fontes. Em adição, foi citada a necessidade de criar mecanismos de normatização para divulgação e discussão das informações (E03), melhorar a parte de informatização, pois, apesar de ser alto o custo, o benefício dos resultados compensa o investimento, e melhorar também o setor de comunicação na SMS e parte da educação permanente (E04).

Quanto à melhoria na transparência para o setor contábil, todo o processo de transparência envolve a contabilidade, uma vez que gera informações para os gestores, sociedade e as prestações de contas (E05). Um dos avanços para melhorar as informações consiste na “padronização das informações contábeis” e na “criação de um plano de contas único”, na busca da rapidez e simplificação das informações (E05, E06).

Em suma, na percepção dos respondentes a transparência na disponibilização de informações contábeis está avançando, muito em resultado do Governo Eletrônico, com iniciativa para ampliar a transparência na AP acerca da prestação de contas. Ao que parece, a VE está atendendo parcialmente ao princípio da publicidade, à Lei 4.320/64, à Lei 101/2000 e à Lei 12.527/11.

### Percepção dos Sujeitos em Relação às DCs

No que diz respeito ao acesso dos responsáveis pela Vigilância às DCs, segundo a Lei 4.320/64, E01 tem acesso sob demanda esporádica; não é um acesso dentro de uma metodologia; E02 diz que, para ser sincero, não tem esse acesso; E03 e E04 consideram que têm acesso aos recursos no geral, aos gastos, às despesas, por meio de alguns relatórios apresentados nas reuniões realizadas no CMS, na Câmara e na Prefeitura.

Os responsáveis pela contabilidade conhecem, têm acesso às DCs, porque faz parte do trabalho diário deles a elaboração dessas peças, conforme a Lei 4.320/64. E, estão estudando as novas DCs que serão instituídas a partir de 2013, de acordo com a Portaria nº 665/2010.

Sobre o que poderia ser realizado para melhorar o acesso a essas DCs, consideram que poderiam ser criados relatórios contábeis mensais seguindo uma normatização para terem maior acesso (E01, E03). E02 enfatiza que o primeiro passo seria “conhecer a Lei 4.320/64” e, para E04, o mais viável é disponibilizar as informações no *site*, internet ou produzir informativos, panfletos, para o melhor conhecimento da sociedade do que é feito na SMS. Quanto ao entendimento dos sujeitos sobre as DCs, E01 ressalta que eles

têm de gastar os recursos dentro do que é preconizado pelo Ministério da Saúde, fazer uma análise dos gastos em relação às ações que são executadas, têm de ficar atentos e não deixar que os recursos sejam devolvidos. Enfim, os respondentes não têm entendimento mais específico das demonstrações; eles relacionam as DCs apenas aos gastos e às receitas do município.

Para o E06 as novas DCs estão mais dinâmicas, mais transparentes, mais coerentes, pois, atos e fatos que não eram registrados passam a ser, como, por exemplo, as depreciações, as provisões; então, as novas demonstrações são mais coesas na apresentação dos resultados.

Quanto à percepção da existência e da utilidade de uma demonstração que calcule o RE da entidade, o E05 destacou que o “demonstrativo econômico é facultativo do ponto de vista das normas contábeis”, mas o RE é complicado de ser calculado. Assim, é interessante analisar caso a caso, em separado, porque esse resultado, na verdade, tem como objetivo demonstrar a economia ou o prejuízo que certa atividade específica está gerando para a sociedade, posto que, na verdade, quem paga as contas é a sociedade.

Os respondentes da contabilidade relatam que o cálculo do Veas é, para eles, desconhecido, contudo asseguram que não pode ser analisado separadamente, como todas as informações contábeis. Ressalta-se que, com base em um indicador, não se pode tomar decisão, mas o VECF e o Veas, junto a outras informações, podem dar ao gestor suporte para decisões com eficiência e eficácia, visando à economia e à melhor aplicação dos recursos.

Em geral, as alterações introduzidas pela Portaria nº 665/2010 e pela Resolução nº 1.133/08 são consideradas positivas, bem como a mensuração do RE e da criação de valor na AP.

## **Considerações Finais**

O objetivo foi analisar se houve criação de valor econômico e transparência na disponibilização de informações contábeis em um órgão público municipal, utilizando-se do modelo de Slomski (1996).

Os resultados quantitativos evidenciaram um RE positivo. Por meio da aplicação do modelo de RE, a Vigilância, em 2010, foi gerida de forma eficiente, tendo produzido economia de escala e retorno acima do custo de oportunidade do capital investido pelo Estado, sugerindo que a VE está agregando valor econômico à sociedade com os serviços prestados.

Em suma, os respondentes percebem a relevância da transparência no setor público como um dos pilares de sustentabilidade da democracia; que a internet é o melhor meio de comunicação para difusão da transparência; que houve uma evolução positiva da transparência no Brasil, após a publicação da LRF, das mudanças nas DCs e do plano de contas único; que a transparência é diretamente relacionada ao princípio da publicidade; que é relevante a instalação da DRE, apesar de facultativa e da dificuldade em se calcular, ante a inadequação do sistema de custos do governo. Desconheciam o Veas e surpreenderam-se com os bons resultados.

Conclui-se que a transparência no Órgão tem melhorado, visando a atender aos dispositivos legais, que a tem enfatizado. Também, a VE sinalizou desempenho positivo, cumprindo com o princípio da eficiência. Pode-se corroborar, como nas pesquisas em outras áreas da AP (saúde, concessões e educação), a efetividade do modelo de Slomski (1996) para a identificação da criação ou destruição de valor, o que auxilia no exame do atendimento ao referido princípio. Para dar transparência do RE na AP, as entidades públicas precisam instituir mecanismos de avaliação de desempenho, além de instrumentais, como a DRE e o cálculo do Veas, para revelarem aos cidadãos, com eficiência e transparência, os resultados da gestão do dinheiro público. Por outro lado, é necessária a governança pública, bem como o controle social por parte dos cidadãos. Vale ressaltar que o progresso nos instrumentos de transparência aplicados pela AP, notadamente, aqueles via internet (Governo Eletrônico ou e-Governo), tendem a potencializar os mecanismos de transparência e, em decorrência, aqueles de *Accountability*, isto é, o poderio de responsabilização dos agentes públicos – por parte dos cidadãos – pelos seus atos administrativos praticados, enquanto se revestem no papel do

Estado. É oportuno enfatizar, também, que o modelo de Slomski (1996) incorpora premissas concernentes à racionalidade econômica – tendo como John Maynard Keynes um de seus maiores expoentes – ao verificar a criação de valor diante do custo de oportunidade, como elementos do Behaviorismo – em que se destacou Herbert Alexander Simon – quando o valor social dos resultados advindos das organizações é relevante ao bem-estar social.

Como contribuição para a academia, acredita-se que se acrescentou às discussões sobre a relevância da transparência no fornecimento de informações contábeis e da mensuração do desempenho econômico da AP, sendo incipientes os estudos sobre a criação de valor no setor público. Contudo, para que as análises espelhem o real desempenho, é preciso que as informações, nas DCs, tenham fidedignidade. Para o governo sugere-se que se torne obrigatório, na AP, a divulgação do valor econômico agregado. Salienta-se que sua não publicidade, em parte, pode decorrer do desinteresse de agentes, pois revela eventual ineficiência na gestão da máquina pública, sujeitando-os à *Accountability*.

Como limitações, esta pesquisa não permite generalizações dos seus resultados, por ser um estudo de caso; por outro lado, tem profundidade. Como sugestões, aponta-se analisar o desempenho de outras secretarias, municípios, Estados e, compará-los; também aferir junto aos cidadãos se, diante da criação de valor, há qualidade na prestação dos serviços públicos.

## Referências

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Políticas fiscais e *accountability*: o caso brasileiro. In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia (SP). *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2003.
- AMARAL, M. S.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação e democracia: procurando a *accountability* em portais municipais da Bahia. In: Enanpad, 32., 2008, Rio de Janeiro (RJ). *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2008.
- ANDRADE, N. A. *Contabilidade pública na gestão municipal*. São Paulo: Atlas, 2002.

ARAÚJO, E. A. T.; CAMARGOS, M. A. Criação de valor em decisões de investimento de companhias brasileiras. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 14, 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FEA; USP, 2011.

ASSAF NETO, A. *Finanças corporativas e valor*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRASIL. *Lei n. 4.320/1964*: normas gerais de direito financeiro. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 24 fev. 2011a.

BRASIL. *Lei n. 101/2000*: normas de finanças públicas que determinam a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 24 fev. 2011b.

BRASIL. *Lei n. 12.527/2011*: procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para garantir o acesso a informações. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 13 abr. 2011c.

BONACIM, C. A. G.; ARAUJO, A. M. P.; MIRANDA, C. S. Modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas. *Revista ABCustos*, v. 3, n. 2, 48-67, maio/ago. 2008.

BONACIM, C. A. G.; ARAUJO, A. M. P. Valor econômico agregado por hospitais universitários públicos. *Revista de Administração de Empresas*, v. 4, n. 49, p. 419-433, 2009.

CARLSSON, R. H. *Ownership and value creation-strategic corporate governance in the new economy*. England: John Wiley & Sons, 2001.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: ENAPG, 2., 2006, São Paulo (SP). *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2006.

COLLIS, J. HUSSEY, R. *Pesquisa em administração*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). *Resolução n. 1.133/08*. NBC (Normas Brasileiras de Contabilidade) T 16.6 Demonstrações Contábeis. Disponível em <[www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES\\_1133.doc](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1133.doc)>. Acesso em: 7 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. *Resolução n. 1.135/08*. NBCT 16.8 controle interno. Disponível em: <[www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES\\_1135.doc](http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1135.doc)>. Acesso em: 4 out. 2010.

CORRÊA, D. C. G. et al. Valor econômico gerado por instituições públicas: avaliação do IFPA *campus* Abaetetuba. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 23, n. 4, p. 45- 71, out./dez. 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

EHRBAR, Eva. *Valor econômico agregado: a verdadeira chave para a criação de riqueza*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

FRANCO, M. L. P. B. *Análise de conteúdo*. 2. ed. Brasília: Liber, 2007.

GRAU, N. C. La democratización de la administración pública; los mitos a vencer. In: *Política y Gestión Pública*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004.

HAND, J. R. M. The value relevance of financial statements in the venture capital market. *The Accounting Review*, v. 80, n. 2, p. 613-648, apr. 2005.

KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

OLIVIERI, C. O controle interno como instrumento de *accountability* horizontal: uma análise exploratória da Controladoria Geral da União. In: ENAPG, 2., 2006, São Paulo, SP. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2006.

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1.343-1.368, nov./dez. 2009.

ROCHA, A. C. O processo orçamentário brasileiro como instrumento de *accountability*. In: ENAPG, 3., 2008, Salvador, BA. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

ROCHA, H. H. N. Transparência e *accountability* no estado democrático de direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Edição Especial, p. 84-94, 2012.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da *accountability* no Brasil. In: ENANPAD, Curitiba, PR. *Anais...* RJ: Anpad, 2004.

SAITO, A. T.; SAVOIA, J. R. F.; ANGELO, C. F. Mensuração dos custos econômicos do setor de distribuição de gás canalizado do Estado de São Paulo com o emprego do EVA®: o caso da Comgás. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 4, 1.055-1.067, jul./ago. 2011.

SCHUMPETER, J. A. *Essays on entrepreneurs, innovations, business cycles and the evolution of capitalism*. Cambridge: Library of Congress, 1909. SILVA, J. S. T. et al. Proposição metodológica e aplicação de um índice municipal de *accountability*. In: TOURISM AND MANAGEMENT STUDIES INTERNATIONAL CONFERENCE, 2., 2012, Algarve. *Anais...* 2012.

SLOMSKI, V. *Mensuração do resultado econômico em entidades públicas: uma proposta*. 1996. 82f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. *Mensuração do resultado econômico nas entidades públicas: uma proposta*. Chapecó: Argos, 2001.

\_\_\_\_\_. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisas em administração*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YOUNG, S. D.; O'BYRNE, S. F. *EVA e gestão baseada em valor*. Guia prático para implementação. Porto Alegre: Bookman, 2003.

Recebido em: 25/6/2013

Aceito em: 24/10/2013