
Um estudo empírico sobre os fatores que impactam a criação de valor social nas entidades públicas municipais do interior paulista

An empirical study on the factors that impact the creation of social value in municipal public entities so the interior of São Paulo

*Victor Biaggi Evangelista*¹

*Angelo Antonio Davis de Oliveira Nunes e Rodrigues*²

RESUMO

O objetivo deste artigo é identificar quais os fatores que contribuem para a criação de valor social pelas prefeituras do interior paulista, utilizando como medida de desempenho o modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas, pois isso permite identificar se a organização está criando valor social aos cidadãos. Para o desenvolvimento deste trabalho é utilizada uma abordagem metodológica estruturada a partir de um problema de pesquisa quantitativo; com objetivo descritivo. Como técnica de coleta e estudo dos dados, utilizou-se a análise das demonstrações financeiras de 2010 publicadas pelas três prefeituras escolhidas de forma intencional e obtidas por meio do *site* do Tribunal de Contas de São Paulo. Os valores encontrados comprovam que essas entidades, por meio dos serviços oferecidos, agregam valor social à população; assim, as instituições estão sendo capazes de remunerar o custo de oportunidade social assumido pelos cidadãos ao realizarem o investimento público devido às transferências correntes federais e estaduais que impactam na criação de valor econômico agregado para a sociedade.

Palavras-chave: Contabilidade Pública. Gestão Baseada em Valor. Valor Econômico Social.

ABSTRACT

The purpose of this article is to identify what factors contribute to creating social value by municipalities of São Paulo, using as performance measure the conceptual framework for measuring economic output in public entities because it allows us to identify whether the organization is creating value social citizens. To develop this work a structured methodological approach the problem from a quantitative research is used; with descriptive purpose. As a technique for gathering and studying the data, we used the analysis of the 2010 financial statements published by the three municipalities chosen intentionally and obtained through the Court of São Paulo site. The values found show that these entities, through the services offered, add social value to the public; thus, institutions are able to pay the social opportunity cost

¹ Graduação em Ciências Contábeis (2012) e Especializando em Contabilidade e Tributos pelo Centro Universitário UNIFAFIBE – e-mail: victorbiaggi_11@hotmail.com

² Graduação em Ciências Contábeis (2008), Mestre em Controladoria e Contabilidade (2011) e Doutorando em Administração das Organizações pela Universidade de São Paulo – e-mail: angelodavis@gmail.com

borne by the citizens to perform public investment due to current federal and state transfers that impact the creation of economic value to society.

Keywords: Public Accounting. Value Based Management. Social Economic Value.

1. Introdução

A organização econômica do Estado é constituída por três setores: o primeiro setor é o governamental, em que o objetivo dessas entidades é promover o bem comum da sociedade. O segundo setor é o privado, em que as empresas atuam na busca do lucro, e o terceiro é formado por organizações sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades sociais.

Nos últimos anos, o setor público está sofrendo transformações devido à conscientização da população, em exigir dos governantes, um nível maior de controle e transparência, principalmente em relação às medidas envolvendo a alocação de recursos (SLOMSKI, 2011).

Essas transformações impulsionam o Estado brasileiro e as entidades públicas a se preocuparem com novos mecanismos de gestão voltados, principalmente, à implementação de processos de melhoria contínua, planejamento, avaliação e prestação de contas das atividades desenvolvidas (BONACIM *et al*, 2008, p. 49).

Nesse contexto, surge a Gestão Baseada em Valor (GBV). Um modelo de gestão que prioriza a maximização do valor. Para tanto, utilizam-se técnicas e processos gerenciais chamados *direcionadores de valor* (*value drivers*), voltados para tal premissa (ARAÚJO; ASSAF NETO, 2003).

Para que haja sucesso no processo de criação de valor, existe a necessidade de se selecionarem direcionadores de valor que possam mensurar o desempenho, de acordo com os objetivos traçados; e implantar estratégias voltadas para essa finalidade (FREGONESI; ARAÚJO, 2006; ASSAF NETO, 2010).

O valor econômico agregado (VEA) é o principal direcionador de uma entidade, pois ele é capaz de indicar a remuneração do capital investido, que excede o retorno mínimo exigido pelos proprietários (ASSAF NETO; ARAÚJO, 2004).

Sendo assim, as entidades públicas podem ser consideradas como sociedade peculiar, em que os cidadãos, ao recolherem seus impostos, na verdade estão integralizando capital para custeio e investimento, necessários à prestação de serviços públicos, o que na verdade representaria uma distribuição de renda em contrapartida ao investimento inicial (SLOMSKI *et al*, 2010).

Partindo do pressuposto que as entidades públicas são uma sociedade peculiar é importante destacar que essas entidades devem ser vistas sob a perspectiva da Teoria da Agência que diz respeito ao relacionamento entre o principal e o agente, em que o agente serve o principal conforme condições estabelecidas em contratos (SLOMSKI *et al*, 2008).

Dessa forma uma relação de agência é claramente percebida nos órgãos públicos devido, o agente (gestor público) dispor de vários comportamentos possíveis de serem adotados, a ação do agente (gestor público) afetar o bem-estar das duas partes e as ações do agente (gestor público) dificilmente são observadas pelo principal (cidadão) ocorrendo assim assimetria informacional (MELLO, 2006).

Cabe então à entidade pública prestar contas aos cidadãos, da mesma forma em que as empresas privadas prestam contas a seus acionistas. Sendo assim, quando se pensa em calcular o valor econômico agregado por entidades públicas, deve-se pensar no valor adicionado à população (FREGONESI; SLOMSKI, 2007; BONACIM; ARAÚJO, 2009).

Com isso, o presente artigo refere-se à aplicação da GBV, em três entidades públicas do interior paulista e seu objetivo é identificar quais os fatores que impactam no processo de criação de valor econômico social, utilizando como medida de desempenho o modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas e assim verificar se a entidade está criando ou destruindo valor social.

Os municípios analisados estão localizados acerca de aproximadamente 420 quilômetros da capital do estado de São Paulo.

O primeiro município (cidade 1), que está situado na região de Barretos/SP possui aproximadamente 75.035 mil habitantes; sua economia se volta para o agronegócio, e conta com indústria de suco de laranja, de óleos vegetais e de fertilizantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE, 2007; TRIBUNA DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, TCE, 2010).

O segundo município (cidade 2) também pertence à região de Barretos/SP. A sua população é de aproximadamente 50.024 mil habitantes, e a principal atividade econômica é o cultivo de cereais. Já o terceiro município (cidade 3) que está situado na região administrativa de São José do Rio Preto/SP possui cerca de 53.792 mil habitantes, sua economia está voltada para o comércio varejista, contando com 1.537 estabelecimentos comerciais (IBGE, 2007; TCE, 2010).

Diante desse contexto, ocorre a necessidade de uma ferramenta administrativa capaz de produzir informações para auxiliar os gestores municipais dos referidos

municípios nas tomadas de decisões; relacionadas, principalmente com a alocação de recursos.

Diante dos apontamentos, questiona-se: **quais são os fatores que influenciam as prefeituras do interior paulista na criação de valor econômico aos cidadãos?**

A importância desse estudo é demonstrar a aplicação da GBV em entidades públicas, visando evidenciar os fatores que incidem diretamente no processo de criação de valor para a sociedade, auxiliando a administração pública a tomar decisões com base nesses fatores, para que o custo de oportunidade da população seja remunerado.

Considerando-se o exposto, o presente estudo está dividido em cinco tópicos. No primeiro tópico, apresenta-se a introdução e seu objetivo; o segundo discute o conceito de setor público e o de gestão baseada em valor no primeiro setor; o terceiro trata da metodologia, enquanto o quarto evidencia o cálculo do valor econômico agregado à sociedade e a análise dos resultados encontrados, seguindo as considerações finais.

2. Setor Público

Entre diversas teorias sobre a origem do Estado, Araújo e Arruda (2009) destacam a teoria do contrato social, cuja ideia central é que essa entidade surgiu por meio de um acordo de vontades da sociedade, em que indivíduos abdicaram de seus direitos em benefício de outra pessoa.

Com a sua origem, o Estado passou a ter o dever de cumprir funções básicas, que segundo Silva (2011) são: (i) estabelecer ordem jurídica (função normativa, ordenadora ou legislativa); (ii) cumprir e fiscalizar se as ordens criadas estão sendo obedecidas (função disciplinadora ou jurisdicional); e (iii) administrar os interesses da coletividade, gerir os bens públicos e atender às necessidades gerais (função executiva ou administrativa).

Slomski (2011) afirma que para o Estado desenvolver suas funções básicas é necessário utilizar-se de um corpo de servidores que, agenciados, buscam trabalhar visando à maximização do valor do dinheiro da população, surgindo assim à administração pública, que está dividida em dois níveis: a administração direta e a indireta.

A administração pública direta é a organização administrativa das diferentes esferas de governo que são o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, contemplando assim os Ministérios, Câmaras, Tribunais de Justiça, Secretarias federais, estaduais e

municipais (SILVA, 2011).

Araújo e Arruda (2009) definem a administração indireta como um conjunto de entidades públicas que são constituídas, mediante lei específica, vinculadas aos três poderes, mas com personalidade jurídica própria. São entidades pertencentes à administração indireta, às autarquias, fundações, empresas públicas e às sociedades de economia mista.

A maioria das funções básicas do governo é desempenhada de forma simultânea pelos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Isso causa certa confusão ao cidadão, com relação a quem ele deve recorrer em uma necessidade (SLOMSKI, 2011).

Nas entidades públicas deve estar presente o conceito de *accountability*, pois assim como os gestores prestam contas aos acionistas no contexto empresarial, a sociedade espera que seus representantes ajam em seu nome de forma correta, e prestem contas de seus atos, fornecendo informações que possibilitem uma avaliação de desempenho do administrador público (SLOMSKI, 2001; BONACIM; ARAÚJO, 2009; SLOMSKI *et al*, 2010).

Entretanto, as entidades públicas prestam contas dos recursos que foram utilizados conforme previstos em orçamento, mas não consideram a prestação de contas dos resultados econômicos, ou seja, se o recurso foi utilizado de forma eficiente, proporcionando a criação de valor social (BONACIM *et al*, 2008).

Para a continuidade das entidades públicas, bem como das do setor privado, é necessário que as receitas sejam superiores aos gastos e despesas, pois, caso ocorra uma situação contrária, é necessária a utilização do patrimônio próprio; ou social no caso das entidades públicas (FREGONESI; SLOMSKI, 2007).

As receitas arrecadadas pelas entidades públicas são classificadas em (i) receita corrente, oriunda da arrecadação de tributos, transferências, prestação de serviços industriais, cobrança da dívida ativa, multas, ganhos auferidos com operações imobiliárias; e (ii) receitas da dívida ativa, que é receita de capital proveniente da realização de recursos financeiros advindos da constituição de dívidas; e (iii) receitas extra orçamentárias, que são valores arrecadados não previstos no orçamento (BRASIL, 1964; ARAÚJO; ARRUDA, 2009).

É importante que os recursos arrecadados sejam investidos da melhor forma, para que os investimentos realizados pela entidade sejam percebidos pela população; no que diz respeito à busca intensiva de melhorar a qualidade de vida:

[...] um desafio, para entidades públicas [é] conseguir evidenciar o impacto que os investimentos sociais provocam na melhoria da qualidade de vida da

população, ou seja, traduzir o efeito dos números de maneira que a sociedade enxergue os efeitos dos investimentos públicos através de indicadores, situação esta almejada pelos gestores públicos para conhecer o efetivo impacto de cada real investido na vida das pessoas (REZENDE *et al*, 2005, p. 28).

Os mesmos autores afirmam que a evidenciação do impacto dos investimentos sociais demonstraria a efetividade dessa gestão.

Diante do exposto, as prefeituras, objeto de estudo do presente trabalho, são consideradas entidades públicas governamentais, pois são entidades que exercem uma administração direta sobre os recursos arrecadados e as necessidades da sociedade, visando estabelecer o bem-estar da coletividade (SLOMSKI, 2011).

2.1 Gestão Baseada em Valor no Primeiro Setor

Na década de 70 surgiu o movimento denominado a Nova Gestão Pública (NGP), que visa o processo de transposição de conceitos da administração de empresas para a gestão pública (SLOMSKI *et al*, 2008).

As reformas da NGP procuraram introduzir uma mudança cultural que enfatiza os objetivos normalmente associados à proteção, em vez daqueles associados ao gasto, ou seja, foram projetadas para reduzir custos, desagregar a burocracia pública das organizações e permitir avaliação de desempenho e eficiência (KELLY; WANNA, 2001; SLOMSKI *et al*, 2008).

Neste contexto, é que se insere a GBV aplicada em entidades públicas, pois tem a mesma finalidade da GBV em empresas privadas, ou seja, à criação e à maximização de valor, mas a diferença entre público e privado é que um cria valor para a sociedade e o outro para os acionistas (ASSAF NETO; ARAUJO; FREGONESI, 2006; CABELLO; PARISI, 2008; BONACIM *et al*, 2008).

Assim, quando se pensa em calcular o valor econômico agregado por entidade pública, deve-se pensar no valor adicionado para a sociedade, ou seja, deve-se calcular a quantidade de valor econômico que a entidade agrega a sociedade (BONACIM *et al*, 2008, p. 56).

Para Bonacim e Araújo (2009), não existe qualquer diferença no processo de avaliação de desempenho entre empresas consideradas do setor privado e as pertencentes ao setor público.

De acordo com Slomski (2001), para se mensurar o resultado no setor público devem-se levar em consideração os seguintes pressupostos: (i) o cidadão é contribuinte das fontes de recursos da entidade; (ii) a entidade pública tem como missão promover o

bem-estar social da coletividade; (iii) caso não existisse o serviço público, a população buscaria o menor preço à vista para a contratação de serviços.

Partindo da ideia de que todas as entidades públicas se baseiam nesses pressupostos, Bonacim *et al* (2008, p. 62) estabeleceram uma forma para se calcular o valor agregado à sociedade:

Quadro 1: Medida de cálculo do valor agregado para entidade pública

Medida de Valor	Metodologia de Cálculo
<p>Valor Econômico Agregado para a Sociedade (VEAS)</p>	<p style="text-align: center;"> Receita Econômica (-) Custos Operacionais (-) Despesas Operacionais (=) Resultado Econômico Operacional ↓ Taxa Selic (x) Investimento total feito na entidade (Passivo oneroso + PS) (=) Custo de Oportunidade para a Sociedade ↓ Resultado Econômico Operacional (-) Custo de oportunidade para a Sociedade (=) Valor Econômico Agregado para a Sociedade (VEAS) </p>

Fonte: Bonacim *et al* (2008, p. 62)

A medida do valor econômico agregado para a sociedade pode ser aplicada na entidade como um todo, para uma avaliação global do desempenho, ou também para divisões da mesma entidade, para uma avaliação segmentada do desempenho, proporcionando, em ambos os casos, uma visão sistêmica do resultado econômico (BONACIM *et al*, 2008).

Considerando o modelo apresentado, o primeiro item é o resultado econômico operacional, que possui a finalidade de evidenciar a eficiência da administração pública com relação à utilização dos recursos públicos (SLOMSKI, 2011).

Para a mensuração do resultado econômico, é necessário apurar a receita econômica da entidade pública, que é definida como o resultado da multiplicação do custo de oportunidade que o cidadão desprezou por utilizar o serviço oferecido pela entidade pública (SLOMSKI, 2001).

O mesmo autor define o custo de oportunidade para fins de cálculo da receita econômica como sendo o menor valor de mercado à vista atribuído ao serviço oferecido aos cidadãos com a mesma qualidade, oportunidade e tempestividade daqueles serviços

desprezados por eles ao se utilizarem do serviço público.

Com a receita econômica apurada, ainda é necessário deduzir os custos e despesas incorridos para que o serviço possa ser oferecido à população e assim chegar ao resultado econômico:

O conceito de lucro operacional das entidades públicas será, então, definido pela diferença entre a receita econômica (quantidade de serviços prestados multiplicado pelos respectivos custos de oportunidade) e os custos e despesas incorridos para oferecer o serviço ao usuário. Define-se assim o segundo componente para cálculo do EVA^{®3} das entidades públicas (FREGONESI; SLOMSKI, 2007, p. 5).

O segundo componente do modelo apresentado é o custo de oportunidade para a sociedade, que representa o custo que a população despreza por investir nas entidades públicas.

Assim, essa pesquisa adota a taxa básica de juros da economia brasileira determinada pelo Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), que é o custo de capital para entidades públicas.

A taxa Selic foi considerada para cálculo do custo de oportunidade para a sociedade, pois causa impacto direto no custo de capital confiado ao governo pela sociedade, ou seja, quando o governo aumenta a taxa básica de juros da economia, aumenta o custo de capital investido pela sociedade, exigindo assim, uma maior eficiência operacional das entidades públicas (BONACIM *et al*, 2008).

Segundo esses autores, o investimento, que é o segundo componente do modelo a ser calculado, se dá por meio da soma do patrimônio líquido com o passivo oneroso da instituição.

Fregonesi e Slomski (2007) definem para as entidades públicas o patrimônio social como receita, que, ao final do período, foi zerado e o acúmulo considerado como *superávit* ou *déficit*, pois as entidades públicas não possuem um controle total sobre o investimento da população.

Já o passivo oneroso da entidade pública é considerado como o passivo permanente que representa as obrigações de longo prazo, resultantes em custos financeiros para a instituição (ARAÚJO; ASSAF NETO, 2006; FREGONESI; SLOMSKI, 2007).

Com as definições apresentadas, quando for somado o passivo permanente da entidade pública com o *superávit* ou *déficit* do período, obtém-se o investimento total feito

³ Marca registrada de propriedade da Stern Stewart & Co.

na entidade pública; que, de acordo com o modelo, é multiplicado pela taxa Selic resultando no custo de oportunidade para a sociedade.

A diferença existente entre o resultado econômico operacional e o custo de oportunidade para a sociedade apurados, corresponde ao valor econômico agregado à sociedade, que representa o quanto a entidade pública agrega de valor à sociedade (FREGONESI; SLOMSKI, 2007).

3. Metodologia

O desenvolvimento dessa pesquisa utilizou uma abordagem metodológica estruturada a partir de um problema de pesquisa de caráter quantitativo, com objetivo descritivo; e como técnica de coleta e análise dos dados foi utilizada a análise das Demonstrações Contábeis Públicas.

De acordo com Beuren (2003), uma abordagem quantitativa não busca conhecer a realidade dos fenômenos detalhadamente, mas está voltada para o comportamento geral dos acontecimentos.

Em função do objetivo geral descritivo, esse estudo está voltado para o relato da natureza dos acontecimentos, para a identificação de novas alternativas e para a realização de comparações. Dessa forma, uma pesquisa descritiva é um nível intermediário entre uma pesquisa exploratória e a explicativa, ou seja, não é tão aprofundada como a explicativa nem preliminar como a pesquisa exploratória. Portanto, significa identificar, relatar e comparar (BEUREN, 2003).

A amostra intencional e não probabilística compreendeu três entidades públicas situadas em municípios do interior paulista que apresentam um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) próximo a 0,80 e aproximadamente a mesma quantidade de habitantes e área territorial, podendo assim ser realizada comparações entre essas cidades.

As entidades objeto de estudo são responsáveis por promover diversos serviços essenciais aos cidadãos que residem no espaço físico de sua jurisdição, como fornecer educação de nível básico e fundamental, saneamento básico, tratamento de água e esgoto, serviços relacionados à saúde, lazer, transporte público entre outros.

Para isso, as entidades são compostas por secretarias e autarquias que possuem a finalidade de auxiliar a administração pública na realização dos serviços de sua competência, formando assim, um conjunto de instituições com o mesmo propósito:

promover o bem-estar da coletividade.

Os dados e informações foram coletados utilizando os Balanços Patrimoniais, as Demonstrações de Resultado do Exercício e os Balanços Orçamentários referentes ao exercício financeiro de 2010, publicados pelas entidades e obtidos por meio do *site* do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

No cálculo da receita econômica desse trabalho, foi desconsiderado o número de serviços prestados à população, pois as entidades públicas em questão são um conglomerado de autarquias, secretarias e empresas públicas; o que torna difícil segregar cada órgão quanto ao número de serviços que foram prestados e à quantidade de cidadãos que se utilizaram de tais serviços em um determinado período de tempo.

Para efeito do referido cálculo nas entidades, foram utilizadas todas as receitas correntes arrecadadas; como as receitas advindas de serviços prestados — pelo fato de as entidades serem dependentes de recursos provenientes de transferências estaduais e federais — e de receitas tributárias, para continuarem a oferecer todos os serviços de sua competência à comunidade.

E a segunda parte do cálculo desse indicador de valor envolve o custo de oportunidade para a sociedade, que representa o custo que a população despreza por investir nas entidades públicas e que pode ser obtido pela multiplicação da taxa Selic pela soma do patrimônio líquido com o passivo oneroso da instituição.

4. Análise dos Resultados

Segundo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2010), as entidades públicas estudadas obtiveram as seguintes receitas correntes:

Tabela 1: Receitas Correntes da Prefeitura dos Municípios do Interior Paulista

Receitas Correntes	Cidade 1	Cidade 2	Cidade 3
Receita Tributária	19.225.426,03	15.986.044,82	19.400.669,35
Transferências Correntes	74.736.597,98	51.132.680,15	46.979.802,88
Demais Receitas Correntes	45.444.512,86	38.685.946,36	17.867.989,58
Total de Receitas Correntes	139.406.536,87	105.804.671,33	84.248.461,81

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações publicadas pelo TCE de São Paulo (2010)

De acordo com a tabela 1, é possível verificar a dependência das entidades públicas em relação aos valores repassados pelos governos Estadual e Federal. E como já mencionado, o total das receitas correntes auferidas pelas entidades no período em

questão será considerado como receita econômica.

Diante do exposto, as entidades públicas, objeto de estudo, apresentaram durante o exercício de 2010, receita econômica no valor de R\$ 139.406.536,87 (cidade 1), R\$ 105.804.671,33 (cidade 2) e R\$ 84.248.461,81 (cidade 3).

Com a receita econômica devidamente apurada, serão deduzidos os custos e despesas incorridos durante a execução dos serviços prestados à população pelas entidades públicas, para, assim, obterem-se os resultados econômicos gerados no período.

Durante o exercício de 2010, as entidades informaram ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo as seguintes despesas correntes:

Tabela 2: Despesas Correntes da Prefeitura dos Municípios do Interior Paulista

Despesas Correntes	Cidade 1	Cidade 2	Cidade 3
Custeio	106.619.484,60	84.773.304,87	65.872.682,19
Transferências	3.920.914,50	3.281.904,59	521.780,96
Outras	7.570.160,95	238.825,53	4.857,27
Total de Despesas Correntes	118.110.560,11	88.294.034,99	66.399.320,42

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações publicadas pelo TCE de São Paulo (2010)

Pelo fato de as entidades públicas serem constituídas por um conjunto de outras entidades e com um objeto bem definido, ou seja, promover o bem-estar da coletividade, como já comentado anteriormente, torna-se difícil ratear os custos e despesas dos diversos serviços.

As despesas constantes na tabela 2 estão divulgadas de uma maneira sintética, pois os valores expressos em cada linha representam o somatório de gastos com serviços adquiridos de terceiros, material de consumo e com pessoal de todas as entidades pertencentes à administração pública.

Com base na definição de custo de oportunidade para a sociedade, o valor correspondente ao investimento realizado nas entidades será a soma do *superávit* do período evidenciado pela entidade em suas demonstrações contábeis com o passivo oneroso, que é representado pelo passivo permanente registrado no Balanço Patrimonial da entidade.

Por meio do Balanço Orçamentário, a entidade pública pertencente à Cidade 1 apresentou um *superávit* no período de R\$ 16.527.049,67; e de acordo com o Balanço Patrimonial, o passivo permanente foi avaliado em R\$ 3.466.385,37. Segundo tais

informações, verifica-se que o órgão público citado obteve no período um investimento no valor de R\$ 19.993.435,04.

A prefeitura municipal da Cidade 2 apresentou em seu Balanço Orçamentário um *superávit* no período de R\$ 7.725.089,89; e segundo o Balanço Patrimonial, o passivo permanente da entidade foi avaliado em R\$ 48.771.969,83. Assim, a presente instituição obteve nesse exercício um investimento avaliado em R\$ 56.497.059,72.

O órgão público responsável pela administração da Cidade 3 divulgou em seu Balanço Orçamentário um *superávit* no exercício de 2010 de R\$ 13.350.640,71; e a entidade apresentou em seu Balanço Patrimonial o valor de R\$ 15.845.000,00, que corresponde ao passivo permanente. Diante do exposto, o investimento realizado na prefeitura municipal desse município foi de R\$ 29.195.640,71.

Como parte integrante da mensuração do custo de oportunidade para a sociedade, como já citado anteriormente, será considerada a taxa Selic correspondente ao período de publicação das demonstrações contábeis pelas entidades. Neste caso, para a referente pesquisa, foi adotada a taxa anual de 10,66%, que esteve vigente do final de outubro ao início de dezembro de 2010 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010).

Desta maneira, as entidades pertencentes às Cidades 1, 2 e 3 apresentaram, respectivamente, os montantes de R\$ 2.131.300,18, R\$ 6.022.586,57 e R\$ 3.112.255,30; produtos da multiplicação entre o valor apurado para o investimento com a taxa Selic do período considerado. São valores que serão considerados como o custo que a população desprezou para investir nas entidades, ou seja, o custo de oportunidade para a sociedade.

Com base nas informações obtidas, o Quadro 2 demonstra o cálculo do valor econômico agregado para sociedade das entidades públicas.

Quadro 2: Cálculo do VEAS dos Municípios do Interior Paulista

	Cidade 1	Cidade 2	Cidade 3
Receita Econômica	139.406.536,87	105.804.671,33	84.248.461,81
(-) Custos/Despesas Operacionais	118.110.560,11	88.294.034,99	66.399.320,42
(=) Resultado Econômico Operacional	21.295.976,76	17.510.636,34	17.849.141,39
Taxa Selic	10,66%	10,66%	10,66%
(x) Investimento total feito na entidade	19.993.435,04	56.497.059,72	29.195.640,71
(=) Custo de oportunidade para a sociedade	2.131.300,18	6.022.586,57	3.112.255,30
Resultado Econômico Operacional	21.295.976,76	17.510.636,34	17.849.141,39
(-) Custo de oportunidade para a sociedade	2.131.300,18	6.022.586,57	3.112.255,30
(=) Valor Econômico Agregado para a Sociedade	19.164.676,58	11.488.049,77	14.736.886,09

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Bonacim, Araújo e Miranda (2008)

As entidades públicas analisadas apresentaram um Valor Econômico Agregado para a Sociedade (VEAS) positivo, demonstrando que os gestores públicos dos três municípios aplicaram os recursos arrecadados de modo eficiente, remunerando assim o custo de oportunidade do capital investido pela população; ocasionando a criação de valor social a todos os municípios.

De acordo com o quadro 2, a Cidade 1, em relação às demais apresentou o maior valor econômico agregado para a sociedade, isso se deve ao fato de o município possuir no período pesquisado, aproximadamente 23.000 habitantes a mais que as Cidades 2 e 3; fator que impacta diretamente a receita econômica, pois a receita de transferências estaduais e federais estão diretamente ligadas à quantidade de habitantes.

Nesse contexto, é relevante observar que a entidade pública responsável pela administração da Cidade 1 obteve o menor investimento dentre os três municípios, o que explica o baixo custo de oportunidade social desprezado pela população da referente cidade, contribuindo diretamente no cálculo do VEAS.

As Cidades 2 e 3, no período analisado, possuíam aproximadamente a mesma quantidade de habitantes, explicando assim a proximidade dos resultados econômicos apresentados por ambas. Os fatores que incidem diretamente no VEAS das duas cidades foi o investimento realizado nas entidades.

A prefeitura municipal responsável pela Cidade 2 obteve o maior investimento realizado pela população na entidade, e conseqüentemente apresentou o maior custo de oportunidade social e o menor VEAS em relação aos três órgãos públicos analisados.

Em contrapartida a entidade pública pertencente à Cidade 3 obteve a menor receita econômica entre as três entidades, mas apresentou resultado econômico operacional, custo de oportunidade social e VEAS superior à Cidade 2.

Por meio do presente trabalho foi possível identificar um fator que incide sobre o valor econômico agregado social das três entidades pesquisadas: a receita de transferências correntes, que representa os repasses efetuados pelo Estado e pela União aos municípios.

O quadro 3 demonstra o cálculo do valor econômico agregado para a sociedade desconsiderando da receita econômica, os valores correspondentes às transferências correntes recebidas pelos três municípios.

Quadro 3: Cálculo do VEAS dos Municípios do Interior Paulista desconsiderando as Transferências Correntes

	Cidade 1	Cidade 2	Cidade 3
Receita Econômica	64.669.938,89	54.671.991,18	37.268.658,93
(-) Custos/Despesas Operacionais	118.110.560,11	88.294.034,99	66.399.320,42
(=) Resultado Econômico Operacional	-53.440.621,22	-33.622.043,81	-29.130.661,49
Taxa Selic	10,66%	10,66%	10,66%
(x) Investimento total feito na entidade	19.993.435,04	56.497.059,72	29.195.640,71
(=) Custo de oportunidade para a sociedade	2.131.300,18	6.022.586,57	3.112.255,30
Resultado Econômico Operacional	-53.440.621,22	-33.662.043,81	-29.130.661,49
(-) Custo de oportunidade para a sociedade	2.131.300,18	6.022.586,57	3.112.255,30
(=) Valor Econômico Agregado para Sociedade	-55.571.921,40	-39.644.630,38	-32.242.916,79

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Bonacim, Araújo e Miranda (2008)

De acordo com o quadro 3, é possível verificar que não havendo repasse dos governos estadual e federal para as entidades analisadas, elas não conseguirão suprir seus custos e despesas operacionais e, conseqüentemente, não será possível remunerar o capital investido pela sociedade na entidade, ocasionando uma destruição de valor social.

É possível observar que a entidade que recebeu o maior valor a título de transferências correntes, apresentou um maior VEAS negativo e a entidade que apresentou o menor valor correspondente de transferência corrente também obteve o menor VEAS negativo.

Com base nos resultados apresentados pelo modelo utilizado, percebe-se que a gestão baseada em valor pode ser aplicada a prefeituras municipais, fornecendo uma visão sistêmica sobre os investimentos realizados pela entidade; e se estas agregam valor social, ou seja, remuneram o retorno mínimo exigido pelo cidadão; fato que pode elevar o nível de transparência da eficiência financeira dos órgãos públicos.

Outro fator interessante analisado consiste que os repasses efetuados pelo governo federal e estadual e o investimento realizado pela população na entidade pública pesam no processo de criação de valor social. Além disso, as transferências correntes entre os dois influencia com maior relevância o valor econômico agregado para a sociedade.

5. Considerações Finais

O objetivo deste estudo foi analisar, em entidades públicas do interior paulista, os

fatores que impactam no processo de criação de valor econômico social, ou seja, evidenciar, por meio do modelo de mensuração do valor econômico agregado à sociedade, os elementos que interferem na tentativa da administração pública de remunerar o custo de oportunidade social assumido pela população ao investir na entidade.

Diante dos resultados obtidos com a aplicação do modelo é possível verificar que as três entidades públicas analisadas são capazes de agregar valor à sua respectiva população, ou seja, as instituições foram eficientes quanto à prestação de serviços, de modo que o retorno mínimo exigido pelos cidadãos foi remunerado.

A contribuição desse estudo consiste na identificação das transferências correntes e do investimento realizado pela população no órgão público, como fatores que impactam diretamente o processo de criação de valor econômico social.

Um primeiro ponto a ser observado é que as entidades públicas buscam criar valor social, visando principalmente às receitas advindas de transferências estatais e federais. Caso, em algum período, esses governos não efetuem ou bloqueiem parcialmente os repasses de verbas, os órgãos públicos passam a destruir valor social; situação que pode se tornar difícil de reverter.

O modelo de VEAS foi capaz de demonstrar que as entidades públicas devem também atentar-se ao investimento realizado pela população, pois, nos casos estudados, um órgão público obteve o maior investimento social com relação aos demais, porém apresentou o menor valor econômico agregado à sociedade.

Assim, cabe então à sociedade cobrar dos gestores públicos um maior nível de transparência, facilidade para o acesso às informações, relatórios e demonstrações, evidenciando a maximização do capital social investido na entidade.

Com o intuito de contribuir com o setor público, espera-se que o presente estudo possa despertar novas pesquisas que viabilizem a aplicação de novas técnicas e modelos, melhorando os níveis de transparência e *accountability* na gestão pública, tais como sistemas de custeamento para as instituições, que compõem uma entidade pública, e práticas de governança na gestão pública, pois essas podem contribuir para maximização de valor à sociedade e para a transparência na gestão pública.

6. Referências

ARAÚJO, A. M. P.; ASSAF NETO, A. A contabilidade tradicional e a contabilidade baseada em valor. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, São Paulo, v.33, n.33, p.16-32, 2003.

ARAÚJO, A. M. P.; ASSAF NETO, A. Contabilidade aplicada para a gestão baseada em valor – um exemplo empírico. **FACEF Pesquisa**, Franca, v.9, n.1, p.59-74, 2006.

ARAÚJO, I.; ARRUDA, D. **Contabilidade pública**: da teoria à prática. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ASSAF NETO, A. **Finanças corporativas e valor**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ASSAF NETO, A.; ARAÚJO, A. M. P.; FREGONESI, M. S. F. A. Gestão baseada em valor aplicada ao terceiro setor. **Revista de Contabilidade & Finanças - USP**, São Paulo, v.17, Edição Comemorativa, p.105-118, 2006.

ASSAF NETO, A.; ARAÚJO, A. M. P. Contabilidade aplicada à gestão baseada em valor. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, v.3, n.146, p.23-33, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Histórico das taxas de juros**. 2010. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>> Acesso em: 22 maio 2012.

BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BONACIM, C. A. G.; ARAÚJO, A. M. P.; MIRANDA, C. S. Modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas. **ABCustos Associação Brasileira de Custos**, Brasília, v.3, n.2, p.48-67, 2008.

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

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. **Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, 17 Mar 2006.

CABELLO, O. G.; PARISI, C. Análise das práticas de gestão baseada em valor: um estudo de caso em usina açucareira do Brasil. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v.5, n.9, p.113-130, 2008.

FREGONESI, M. S. F. A.; ARAÚJO, A. M. P. Vantagens e desvantagens da gestão baseada em valor aplicada a entidades filantrópicas: um estudo empírico. **FACEF Pesquisa**, Franca, v.9, n.3, p.275-290, 2006.

FREGONESI, M. S. F. A.; SLOMSKI. Valor Econômico Agregado à Sociedade por Entidades Públicas. In: Congresso da Universidade de São Paulo de Controladoria e Contabilidade, 7. **Anais**. São Paulo: USP, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Informações municipais**. 2007. IBGE cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em: 12 set. 2011.

KELLY, J.; WANNA, J. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.52, n.3, p.52-81, 2001. Tradução de René Locan Filho.

MELLO, G. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A gestão pública e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v.1, n.1, p. 24-40, 2005.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SLOMSKI, V. **Mensuração do resultado econômico nas entidades públicas: uma proposta**. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2001.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R.; TAVARES FILHO, F.; MACÊDO, F. Q. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SLOMSKI, V.; CAMARGO, G. B.; AMARAL FILHO, A. C. C.; SLOMSKI, G. V. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.4, p.933-957, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Informações municipais**. 2010. SIAPNet. Disponível em: <siapnet.tce.sp.gov.br> Acesso em: 03 out. 2012.

Recebido em: 25/08/2014
Aprovado em: 31/05/2015