UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**FLUXO DE CAIXA LIVRE PARA O CIDADÃO: UMA APLICAÇÃO DA
TEORIA RESIDUAL DOS DIVIDENDOS PARA A EVIDENCIAÇÃO DA
DISTRIBUIÇÃO DE RENDA GERADA PELO ESTADO**

Carlos Alberto Grespan Bonacim

Orientador: Prof. Dr. Valmor Slomski

SÃO PAULO

2009

Profa. Dra. Suely Vilela
Reitora da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Carlos Roberto Azzoni
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Fábio Frezatti
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Edgard Bruno Cornachione Junior
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

CARLOS ALBERTO GRESPAN BONACIM

**FLUXO DE CAIXA LIVRE PARA O CIDADÃO: UMA APLICAÇÃO DA
TEORIA RESIDUAL DOS DIVIDENDOS PARA A EVIDENCIAÇÃO DA
DISTRIBUIÇÃO DE RENDA GERADA PELO ESTADO**

Tese apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Valmor Slomski

SÃO PAULO

2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Bonacim, Carlos Alberto Grespan

Fluxo de caixa livre para o cidadão: uma aplicação da teoria residual dos dividendos para a evidenciação da distribuição de renda gerada pelo estado / Carlos Alberto Grespan Bonacim. – São Paulo, 2009. 139 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2009
Bibliografia.

1. Fluxo de caixa livre 2. Cidadão 3. Resultado econômico
I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 658.15244

**À memória de meu pai, Miltão Bonacim, um exemplo.
Também à minha mãe Vânia, e ao meu irmão João Luís,
por representarem a origem de tudo que sou.
E à minha doce Débora,
pelo amor, apoio, carinho e dedicação.**

Agradeço a Deus, hoje e sempre !!!

Agradeço a minha Débora, minha vida, pelo carinho, amor e dedicação, muito obrigado!

Meu muito obrigado à minha família, por tudo. Obrigado sim, pelo apoio, pela preocupação, pelo carinho e principalmente pelo amor: que família abençoada!

Um agradecimento especial ao Prof. Dr. Valmor Slomski, meu orientador. Obrigado pelos ensinamentos e principalmente pela amizade. Agradeço pelas discussões que permitiram o enriquecimento do estudo, pela motivação e pelo exemplo enquanto profissional e pessoa. Muito obrigado, por tudo.

Ao Prof. Dr. Gilberto de Andrade Martins e à Profa. Dra Ursula Dias Peres, meu muito obrigado pelas sugestões e muitas contribuições dadas a este trabalho, pela disposição e pelo aprendizado que me proporcionaram.

Agradeço a todos os Professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da FEA, especialmente o Prof. Dr. Eliseu Martins, pela motivação e pelas importantes observações que permitiram tornar o trabalho melhor.

Aos funcionários do Departamento de Contabilidade e Atuária da FEA, especialmente da secretaria de pós-graduação, Cristina e Rodolfo, meu muito obrigado.

Agradeço a atenção de David Gonzales dos Santos e Márcia Escaleira, responsáveis pelas seções de contabilidade e assistência social da PCARP - USP Ribeirão.

Aos Professores da FEA Ribeirão Preto, agradeço pelo que cada um representou para a minha formação. Muito obrigado a todos, em especial, aos professores Adriana, Rudinei, Elaine, Maísa, Rosana, Assaf, Evandro, Lena, Vinícius, Sílvio, Roni e Maurício.

Agradeço a todos os meus amigos, em especial meus colegas da USP. Aos irmãos que fiz nesta vida, meus queridos Gilmar Mello, Luciane Reginato, Paula Nardi, Ricardo, Luiz Gaio, Claudio Miranda, Marcelo Botelho, Érika Savi, Marco, Mariana Fregonesi e Sérgio Sakurai e a todos os colegas da sala de estudos/pós-graduação.

O desenvolvimento desta pesquisa contou com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), meu muito obrigado!

E finalmente, a todos aqueles que, ao longo da minha vida, contribuíram para o cumprimento de mais esta etapa importante. Que Deus abençoe a todos, muito obrigado!

“De tudo, ficaram três coisas: a certeza de que estamos sempre começando, a certeza de que é preciso continuar e a certeza de que seremos interrompidos antes de terminar.

Portanto, devemos fazer da interrupção um caminho novo, da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sono uma ponte, da procura um encontro.”

Fernando Sabino

RESUMO

A crescente atuação da sociedade nos processos de discussão e de tomada de decisões relacionados com as políticas públicas incentiva a gestão pública no Brasil a buscar mecanismos para demonstrar eficiência e transparência na aplicação de recursos. Dentro da esfera pública, o gasto social destinado às ações compensatórias é destaque em termos de alocação de recursos, por isso apresenta acentuada necessidade de planejamento, avaliação e prestação de contas. Diante deste contexto, este trabalho adotou o modelo conceitual da Teoria Residual dos Dividendos, estabelecido por Modigliani e Miller (1958) e revisitado por de Jensen (1986) na Teoria *Free Cash Flow*, e teve como objetivo principal evidenciar o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC) gerado e distribuído por uma entidade pública, segundo os preceitos do resultado econômico. Para consecução deste propósito, conduziu-se um levantamento bibliográfico crítico, constatando similaridade e aderência nas discussões conceituais e nos estudos aplicados acerca da relação/*trade-off* entre distribuição de excedentes de caixa e capacidade de reinvestimento nas esferas público e privada. Além disso, foi constatado que a Teoria Residual dos Dividendos e sua discussão sobre o Fluxo de Caixa Livre do Acionista podem ser consideradas aplicáveis à mudança do objeto de foco (acionista para cidadão), mantendo-se suas premissas iniciais. Assim, a partir do levantamento bibliográfico, pode-se propor o constructo teórico “Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC)”. A fundamentação teórica explanou que a evidenciação do FCLC pode demonstrar como as entidades públicas têm gerado excedente de caixa aos cidadãos: quando da prestação de serviço aos cidadãos e/ou por transferências diretas – ações compensatórias. Adicionalmente, conduziu-se um caso de estudo na USP Ribeirão, com o objetivo central de ilustrar uma possível aplicação do constructo, além de evidenciar de forma os gestores das entidades públicas podem aprimorar o processo de prestação de contas (*accountability*) utilizando o FCLC, considerando a percepção de um gestor. Esta pesquisa pode ser aplicada em estudos empíricos, com o intuito de compreender e descrever o atual estágio de evolução do processo de avaliação econômica e de prestação de contas dos investimentos públicos, e, fundamentalmente, validar o constructo FCLC. Acredita-se que este trabalho tenha contribuído para indicar possibilidades no processo de prestação de contas no setor público, para que o cidadão tenha condições de discernir os benefícios recebidos de forma direta, via ações compensatórias, dos benefícios recebidos pela prestação de serviços, como educação e saúde.

ABSTRACT

The growing participation of society in the discussion and decision making processes related to public policies has stimulated public managers in Brazil to seek mechanisms to show efficiency and transparency in the use of income. Within the public sector, the social expenditure destined to cash transfers stands out in terms of allocation of income; thus, it bears strong need for planning, evaluation and accountability. In this context, this work used the conceptual model of the Residual Theory of Dividends established by Modigliani and Miller (1958), and revisited by Jensen (1986) in the Free Cash Flow Theory, and aimed at disclosing the Free Cash Flow to Citizen (FCFC) generated and distributed by a public entity, in accordance with the rules of the economic result. In order to do so, a critical bibliographic review was carried out, and it revealed the similarity and adherence in the conceptual discussions and in the applied studies concerning relationship/trade off between distribution of cash surplus and capacity to re-invest in both the public and the private sectors. Moreover, it was possible to observe that the Residual Theory of Dividends and its discussion of Free Cash Flow to Shareholder may be considered applicable to a change in focus (from shareholder to citizen) and keep its initial presuppositions. This way, having the bibliographic review as the origin, it is possible to propose the theoretical construct “Free Cash Flow to Citizen” (FCFC). The theoretical framework explained that the disclosure of FCFC may demonstrate how public entities have generated cash surplus to citizens: with service rendering or by cash transfer programs – compensation transfers. Additionally, a case study was carried at USP Ribeirão, whose core aim was not only to illustrate a possible use of the construct, but also to unveil in what way managers of public entities may improve the accountability process using FCFC, considering the manager’s viewpoint. This research may be used in empirical studies aiming at understanding and describing the present stage of evolution of the processes of economic evaluation and accountability of public investments, as well as to validate the FCFC construct. It is our belief that this work may have contributed to indicate possibilities within the process of accountability in the public sector, so that citizens may distinguish benefits received directly, by means of cash transfer programs, from the ones received through the rendering of services, such as education and health.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	3
LISTA DE QUADROS	5
LISTA DE TABELAS	6
LISTA DE FIGURAS	7
1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 Antecedentes do Problema e Justificativa do Trabalho.....	11
1.2 Questões orientadoras da Pesquisa.....	15
1.3 Objetivos da Pesquisa.....	16
1.4 A Tese.....	17
1.5 Estrutura do Trabalho	17
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
2.1 A relevância da informação contábil no processo de tomada de decisões	19
2.1.1 O Cidadão e o Estado: o cidadão enquanto sócio do Estado.....	25
2.1.2 O processo de prestação de contas no setor governamental considerando a Teoria do Agenciamento no Estado	33
2.2 O <i>Trade-off</i> entre a Distribuição de Dividendos e a riqueza do Acionista no Setor Privado.....	37
2.3 O <i>Trade-off</i> entre a Distribuição de Renda (Dividendo Social) e Riqueza do Cidadão no Setor Público	48
2.3.1 O Dividendo Social, suas raízes teóricas e aplicações no Brasil.....	56
2.4 O Constructo “Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão” (FCLC)	64
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	71
3.1 Coleta de informações, dados e evidências	71
3.2 Análise de Conteúdo.....	73
3.3 O <i>Campus</i> de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP Ribeirão)	75
4 RESUTADOS E DISCUSSÕES	79
4.1 A renda econômica total distribuída pela USP Ribeirão... ..	79
4.1.1 O resultado econômico distribuído pela USP Ribeirão.....	79
4.1.2 Uma evidenciação alternativa da renda econômica total distribuída pela USP Ribeirão	87
4.2 Análise dos resultados da renda econômica distribuída pela USP Ribeirão	91
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	99
5.1 Conclusões e implicações.....	99
5.2 Limitações do estudo, perspectivas e sugestões para pesquisas futuras.....	103
REFERÊNCIAS	105
APÊNDICES	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCInt – Comissão de Cooperação Internacional

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CODAGE – Coordenadoria de Administração Geral

COSEAS – Coordenadoria de Assistência Social

DFC – Demonstração do Fluxo de Caixa

EERP – Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto

EVA[®] – *Economic Value Added* ou Valor Econômico Agregado

FASB – *Financial Accounting Standards Board*

FCFRP – Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Ribeirão Preto

FCLA – Fluxo de Caixa Livre do Acionista

FCLC – Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão

FDRP – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

FEARP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

FFCLRP – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto

FMRP – Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto

FORP – Faculdade de Odontologia de Ribeirão Preto

GASB – *Governmental Accounting Standards Board*

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC - Ministério da Educação

PCARP – Prefeitura do *Campus* Administrativo de Ribeirão Preto

PIB – Produto Interno Bruto

R – Retorno

RDIDP – Regime de Dedicação Integral à Docência e à Pesquisa

RTC – Regime de Turno Completo

RTP – Regime de Turno Parcial

SEADE – Fundação Sistema de Análise de Dados

SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

USP Ribeirão – *Campus* de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – O Fluxo de Caixa Livre do Acionista (FCLA)	45
Quadro 2 – A modelagem conceitual do estudo (<i>Framework</i>)	54
Quadro 3 – Evidenciação da distribuição de renda econômica pelas entidades públicas	65
Quadro 4 – O Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC)	66
Quadro 5 – Categorização das Entrevistas no processo de Análise de Conteúdo	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receita Econômica total gerada pela USP Ribeirão em 2006 e 2007	84
Tabela 2 – Resultado Econômico gerado pela USP Ribeirão em 2006 e 2007.....	84
Tabela 3 – Renda Econômica total Distribuída pela USP Ribeirão em 2006 e 2007.....	87
Tabela 4 – Cálculo da Receita Econômica gerada pela graduação da USP Ribeirão em 2006 e 2007	134
Tabela 5 – Cálculo da Receita Econômica gerada pela pós-graduação da USP Ribeirão em 2006 e 2007	135
Tabela 6 – Ajustes nas verbas da USP Ribeirão: a distinção entre recursos destinados à condução de ações compensatórias e verbas de custeio/investimento	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Legalidade administrativa, interesse público e o conceito pleno de Cidadania.....	29
Figura 2 – A cadeia de agente-principal no Estado em seus diversos estágios.....	31
Figura 3 – Síntese da similaridade da relação de associação entre acionista/Entidade e cidadão/Estado.....	46
Figura 4 – Característica de retornos nem sempre proporcionais no âmbito do Estado	47
Figura 5 – Síntese da similaridade do <i>trade-off</i> entre o setor privado e a realidade governamental	55
Figura 6 – Possíveis combinações de consumo de bens privados e públicos disponíveis no mercado	62
Figura 7 – Procedimento operacional de cálculo da receita econômica.....	83
Figura 8 – Equivalência matemática entre os constructos.....	86
Figura 9 – Tripé de análise do constructo FCLC.....	92
Figura 10 – Ilustração da busca por cursos na base de dados do INEP.....	133

1 INTRODUÇÃO

Os Governos latino-americanos possuem interesse em relação à alocação de programas de natureza social, pois a crise dos anos oitenta promoveu uma deterioração das condições de vida de sua população (ONU, 1989), além do risco iminente de explosões de violência social que podem levar à instabilidade político-econômica (DEMO, 1981).

Naturalmente, existem alternativas para solucionar situações em que crescem as demandas sociais. Uma alternativa seria conseguir o aumento dos recursos destinados ao social, muitas vezes por meio da obtenção de fundos extra-orçamentários, contudo, existe certa dificuldade, pois tais instituições financiadoras exigem que os recursos, por elas confiados, sejam utilizados de forma eficiente (GORDON, 1983). Outra alternativa seria a revitalização do investimento em infraestrutura para melhorar o desempenho econômico e social. O Brasil pode transformar suas necessidades de infraestrutura em oportunidades para a iniciativa privada, reduzindo o custo do capital e elevando a rentabilidade de longo prazo das concessões, por exemplo (BIDERMAN e ARVATE, 2004).

Sendo assim, nas diversas alternativas que possam ser sugeridas como solução, duas condições *sine qua non* em termos de viabilidade, estarão presentes: (i) a necessidade de obtenção de mais recursos e, ao mesmo tempo, (ii) multiplicar o rendimento dos recursos disponíveis. Isso somente é possível medindo a eficiência em sua utilização e comprovando a eficácia com que se alcançam os objetivos.

Estas condições devem impulsionar o Estado brasileiro, e suas entidades públicas, a preocuparem-se com novos mecanismos de gestão, voltados principalmente à implementação de processos de planejamento, avaliação de desempenho e prestação de contas das atividades desenvolvidas.

Diante disso, Anthony (1965, p. 51) propõe “[...] o uso de medidas financeiras na avaliação do desempenho, argumentando que tais medidas propiciam a comunicação dos objetivos entre as diversas áreas da entidade”.

Dessa forma, possibilitam avaliações acerca do desempenho global, permitindo, desse modo, a tomada de decisões tempestivas sobre a continuidade de estratégias adotadas. Para tanto, a contabilidade, enquanto sistema de informações, fornece subsídios a respeito da aplicação que uma organização faz de seus recursos e da avaliação dos resultados obtidos: prestação de contas (ANTHONY e REECE, 1975).

No contexto nacional, desde a década de 1990, a gestão pública está passando por grandes mudanças incentivadas por reivindicações sociais que pedem maior eficiência, transparência e eficácia na aplicação dos recursos públicos. “Jamais foi tão forte em nosso país a participação da sociedade civil e de seus técnicos independentes na abordagem de políticas públicas. É muito importante que os governos sejam receptivos a essa oferta e deixem de caracterizá-la como se representasse o avesso a suas estratégias” (MARCOVITH, 2007, p. 19).

Nessa linha, este estudo admite o entendimento de que os cidadãos, então vistos pela contabilidade pública como contribuintes, pois disponibilizam os recursos para o Estado, podem ser equiparados aos proprietários ou acionistas das empresas privadas (SLOMSKI, 1996). Assim, a sociedade pode cobrar das entidades públicas governamentais uma atuação mais parecida com a de organizações privadas e exigir, como eles, eficiência na aplicação dos recursos públicos.

No contexto empresarial, os gestores executam as políticas definidas pelos donos do capital (acionistas normalmente), a quem devem prestar contas. No âmbito governamental, os gestores públicos e a “[...] administração pública e suas entidades, em certo sentido, ‘pertencem’ aos cidadãos” (TEIXEIRA e SANTANA, 1994, p. 10). Dessa maneira, o Estado deve ser gerido para “[...] servir aos cidadãos.” (SLOMSKI, 1999, p. 70).

Sendo assim, a presunção de continuidade do Estado, “[...] como uma entidade produtora de resultados econômicos para a sociedade” (SLOMSKI, 1999, p. 97), também está condicionada a efetividade do processo de prestação de contas. Não obstante, deve ser evidenciada, além da produção de renda para o cidadão, a maneira como se dá a sua transferência – essa uma “[...] função clássica do Estado” (MUSGRAVE, 1959, p. 43-45). Nesse sentido, existe similaridade, relativa, no processo de prestação de contas entre as empresas do setor privado e as demais – organizações público-governamentais, sem fins lucrativos. Contudo, verifica-se a

necessidade de discussões e pesquisas em contabilidade relacionadas ao processo de prestação de contas, com vistas à redução de assimetria informacional (WILLIAMSON, 1985).

Por essa leitura, o presente estudo procura acompanhar o que existe na gestão contemporânea de empresas, efetuando a devida adequação às condições da contabilidade governamental. Nesse contexto é que se justifica a adaptação da teoria de dividendos com a finalidade de servir como ferramenta para a gestão dos recursos confiados, pela sociedade, ao Estado. Assim, pretende-se apresentar um novo olhar para as discussões envolvendo a evidenciação da distribuição de renda e da capacidade de investimento, a partir da criação de um construto: o “Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão – (FCLC)”.

1.1 Antecedentes do Problema e Justificativa do Trabalho

Segundo Castro (1978), um tema de pesquisa deve atender a três características essenciais: (i) original; (ii) relevante, ou seja, quando o tema está relacionado a uma questão fundamental que afeta um segmento substancial da sociedade; (iii) viável, quando o tema leva a uma pesquisa possível de ser realizada. A pesquisa atendeu às três características quando se apresenta a formulação da pesquisa (originalidade), é exposta a relevância na contextualização do tema (por meio de uma revisão bibliográfica) e o método científico (viabilidade).

Diante disso, nesta pesquisa, as preocupações estão centradas na investigação do presente objeto de estudo: o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão – (FCLC) – uma aplicação da Teoria Residual dos Dividendos para a evidenciação da distribuição de renda pelo Estado por meio da mensuração do montante que pode ser distribuído (ou devolvido) aos cidadãos sem comprometer a capacidade de investimentos, fundamental ao desenvolvimento.

Naturalmente, discussões sobre o *trade-off* entre distribuição de renda e capacidade de investimento no Estado já vêm de longa data. Em Ciências Econômicas, estudos como os de Kuznets (1955), Langoni (1973), Barro (1990) e (1991), Anand e Kanbur (1993), Easterly e Rebelo (1993), Perotti (1996), Zini Jr. (1998), Deininger e Squire (1998), Sylvester (2000), Azzoni (2001), Brock e Durlauf (2001), Banerjee e Duflo (2003), Deininger, Squire e McDermott (2006) e Dias e Dias (2007).

Em 1955, Simon Kuznets questionava: “Será que a desigualdade na distribuição da renda aumenta ou diminui à medida que ocorre crescimento econômico em um país?” (KUZNETS, 1955, p. 2). Assim, o autor, ainda, enfatizou: “[...] a distribuição da renda nos países subdesenvolvidos parece ser mais concentrada do que nas áreas desenvolvidas. E este quadro seria até mais dramático, se fossem considerados os impostos e as transferências governamentais” (KUZNETS, 1955, p. 22-23).

Em seu estudo, Barro (1990) analisa o efeito de gastos do Estado com infraestrutura sobre o crescimento. A variável “investimentos” do governo em infra-estrutura, estabelecida e construída para 76 países, se apresentou significativamente correlacionada a crescimento. Esse resultado é consistente com a hipótese de que a quantidade de investimentos públicos seria escolhida de forma a maximizar o crescimento.

Investimentos públicos em infraestrutura apresentaram um efeito positivo sobre o crescimento, também, foi a conclusão da pesquisa de Easterly e Rebelo (1993) e Sylvester (2000). Já Deininger e Squire (1998, p. 285) conduziram um estudo *Cross-section* (dados em painel) numa amostra de 108 países para o período 1960-90, concluindo que [...] “a desigualdade reduz o crescimento econômico nos países pobres, mas não nos ricos”.

No caso brasileiro, o estudo de Zini Jr. (1998), utilizando indicadores de capital humano, níveis de capital e indicadores socioeconômicos, verificou que o crescimento econômico dos estados brasileiros está atrelado aos investimentos em capital humano, na indústria em geral e, fundamentalmente, em infraestrutura. Já Azzoni (2001) combinou as teorias de capital humano e investimentos em infraestrutura para explicar a desigualdade de renda.

Cumprе ressaltar que, por mais coerentes que possam parecer os efeitos negativos da desigualdade de renda sobre a taxa de crescimento, não existe no entanto um consenso sobre esses efeitos. No que se refere aos dados sobre o assunto, Deininger e Squire (1998) realizaram esforços para a construção de uma base de dados de desigualdade de renda para os países. Essa base de dados fora utilizada na pesquisa de Banerjee e Duflo (2003, p. 294), que apontou de forma inconclusiva (“impacto não significativo”) na avaliação da relação de entre desigualdade de renda e crescimento econômico.

Nas ciências sociais, os estudos de Ekelund e Tollison (1976), Santos (1987), Gilbert (1995), Van Parijs (1995), Cohen (2001), Davis (2002), Valle Sánchez (2004) e Vanderborght e Van Parijs (2006) enfatizam questões relacionadas com os efeitos distributivos das políticas públicas sociais na riqueza do cidadão e a necessidade do combate à desigualdade social.

Essencialmente, Ekelund e Tollison (1976, p. 125) veem, nas propostas sobre heranças de Mill¹, uma preocupação em distribuir renda em favor dos pobres, uma vez que parte dos recursos assim arrecadados seria usada em obras públicas, e políticas sociais, entre outras. Essa “política social” é que Santos (1987, p. 37) considera como “[...] toda política que ordene escolhas segundo um princípio de justiça consistente e coerente”.

Entretanto, Gilbert (1995, p. 64-66) faz um alerta: “[...] até que ponto os direitos sociais concedidos pelo Estado implicam em responsabilidades individuais?”. Nessa reflexão, o autor estabelece que se espera dos beneficiários de transferências que honrem os compromissos sociais que lhes forem exigidos. Só assim, uma política social seria plena.

Diante disso e baseando-se na premissa de que a redução da desigualdade social afeta o bem-estar dos cidadãos, Alber (1988), Fonseca (1998) e Cacciamali (2000) criticam os programas de redução da pobreza implementados na América Latina e em alguns países africanos, indicando que tais programas deveriam ser articulados, combinando políticas de transferência direta de renda com outras ações sanitárias.

Em termos nacionais, o debate está em curso no contexto da renda básica de cidadania, a partir da priorização dos segmentos mais pobres, pois [...] “o Programa Bolsa Família é parte do processo de concretização progressiva deste direito” (VANDERBORGHT, PARIJS, 2006, p. 73-78).

Portanto, a importância dessa temática é irrefutável. Nesse contexto, os instrumentos de Controladoria, Finanças e de Contabilidade Pública podem contribuir para uma adequada evidência das transferências de renda do Estado para o Cidadão e, conseqüentemente, para a avaliação da aplicação dos recursos públicos.

¹ Para o autor, a eficiência econômica é um fator central. Embora acreditasse que o aumento de riqueza não deveria ser mais uma meta prioritária em sua sociedade, Mill considerava “[...] a garantia de um certo nível de conforto material essencial [...]” (MILL, 1965, p. 751-756).

Assim, pretende-se contribuir com o desenvolvimento da literatura em Ciências Contábeis, especialmente na Contabilidade Pública, refletindo sobre o processo de prestação de contas do desempenho econômico dessas entidades, campo fértil para a realização de pesquisas e a valorização da gestão pública como fator primordial para o desenvolvimento brasileiro.

O interesse pessoal no estudo, que visa contribuir com uma visão mais integrativa da “coisa pública” e de seu relacionamento com o cidadão – acionista (SLOMSKI, 1999), reside na crença de que a melhoria das condições sociais do país passa pela participação ativa da sociedade civil, nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas.

O Estado brasileiro, enquanto instituição, e o gasto social, como política pública, passaram por profundas transformações trazidas tanto pelos compromissos assumidos com a redemocratização, quanto (e fundamentalmente) com a Carta Constitucional de 1988 (NALIN, 2001).

Para o autor, por meio do estudo da função social dos contratos, nota-se que a Carta Constitucional ou o Contrato “[...] passa a ser entendido como ‘operação econômica distributiva’ à medida que seus efeitos econômicos são evidenciados perante toda a sociedade” (NALIN, 2001, p. 49).

O cumprimento desse “contrato” pediu um processo de descentralização de gastos na área social, notadamente a partir de meados da década de 1990, impulsionado pela redução das transferências federais negociadas para Estados, Municípios e Autarquias e pelo fortalecimento da capacidade de geração própria de receitas desses entes (REZENDE, 1995, p. 15).

Além disso, a relativa estabilidade da economia brasileira, alcançada com a implementação do Plano Real (1994), expôs a realidade das finanças públicas no Brasil, desvelou suas reais dificuldades e tornou, ainda, mais urgente e indispensável a realização de seu ajuste como condição fundamental para o êxito do programa de estabilização. “É verdade que há sinais isolados, porém animadores, de coerência entre políticas públicas implementadas em diferentes governos” (MARCOVITH, 2007, p. 18).

A gradativa mudança no perfil do Estado brasileiro requer diálogo, debate (MARCOVITH, 2007, p. 18). Por isso, deve-se empenhar esforços para desenvolver trabalhos sobre a avaliação da natureza do gasto público, da evidenciação e dos impactos das políticas de redistribuição de renda na capacidade de investimentos – fundamentais ao desenvolvimento da economia do país. Essas constituem as justificativas para a realização deste estudo, com enfoque na evidenciação da distribuição de renda econômica gerada pelo Estado aos cidadãos.

1.2 Questões orientadoras da Pesquisa

Depois de apresentar a relevância do estudo, fica mais clara a visualização do problema de pesquisa. E a academia tem muito a contribuir, especialmente, trazendo ferramentas de prestação de contas (*accountability*²) que aproximem a gestão pública da sociedade.

Assim, admitindo o resultado econômico como *proxy* para eficiência na prestação de serviços públicos pelo Estado aos cidadãos e a contribuição da Contabilidade Pública no sentido de prestação de contas (*accountability*), o problema de pesquisa pode ser, assim, colocado: **É relevante evidenciar o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC), gerado e distribuído por uma entidade pública?**

Além disso, de acordo com o problema de pesquisa, elaboraram-se questões secundárias que retratam o conjunto inteiro de interesses da pesquisa e, em essência, servem para manter o pesquisador no caminho certo à medida que avançar na condução do estudo (KERLINGER, 1980).

1. Que aspectos da Teoria Residual dos Dividendos podem ser empregados no processo de prestação de contas (*accountability*) das entidades públicas?
2. De que forma as entidades públicas podem gerar renda ao cidadão?
3. De que forma os gestores das entidades públicas podem aprimorar o processo de prestação de contas (*accountability*), utilizando o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão proporcionado por essas entidades?

² Prestação de contas, por meio de instrumentos que facilitem a transparência.

1.3 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral deste trabalho é **evidenciar o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC), gerado e distribuído por uma entidade pública**, baseando-se na aplicação da Teoria Residual dos Dividendos para a evidenciação da distribuição de renda pelo Estado.

Diante dessa necessidade, estruturam-se os seguintes objetivos específicos:

1. Caracterizar as discussões (*trade-off*) entre políticas de distribuição e capacidade de reinvestimento nas esferas empresarial e governamental, apontando possíveis convergências;
2. Verificar a relevância das informações de contabilidade nessa discussão: a reflexão e construção do constructo FCLC;
3. Verificar a possibilidade de aplicabilidade dessa medida no processo de prestação de contas (*accountability*) das entidades públicas.

Definidos o tema e os objetivos da pesquisa, o próximo passo é definir o método científico a ser adotado. Richardson (1999, p. 22) define método como “[...] o caminho ou a maneira para chegar a determinado fim ou objetivo”.

Considerou-se a condução do caso de estudo como a parte empírica do trabalho, com a utilidade de ilustrar a aplicação da estrutura conceitual da Teoria de Dividendos em entidades públicas, bem como demonstrar uma maneira de calcular o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão proporcionado por essas entidades.

O presente caso de estudo possui um caráter ilustrativo. Embora contribua com o estado do conhecimento atual, suas generalizações podem ser consideradas restritas. Além disso, o escopo da aplicação desta pesquisa foi a mensuração e a evidenciação do referido Fluxo por uma entidade pública brasileira, nesse caso o campus de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP).

Esse caso de estudo contemplou uma análise da receita econômica, gerada pela entidade pública, e dos repasses do governo do Estado de São Paulo (tanto para custeio, quanto para investimentos) para a entidade pública estudada no período de 2006 e 2007. Embora a literatura contábil recomende atualizar os valores de cada período pela correção monetária para efeito de comparação, neste estudo optou-se por não atualizar os valores, pois a incidência de impostos é efetuada com base nas demonstrações contábeis pela legislação societária. Essas informações financeiras serviram de base para a condução da parte prática da pesquisa, tanto para a mensuração do referido Fluxo de Caixa, quanto para a análise dos resultados. A correção dos efeitos inflacionários pode distorcer essa avaliação.

1.4 A tese

Extrapolando o conceito de Fluxo de Caixa Livre do Acionista, inicialmente desenvolvido para atender a necessidade dos acionistas em acompanhar o *trade-off* entre a distribuição de recursos e a capacidade de reinvestimentos, pode-se estabelecer uma discussão similar para enfocar a necessidade dos cidadãos em acompanhar a relação entre políticas de distribuição de renda (devolução de capital ao cidadão) e de reinvestimento (em infraestrutura).

Diante disso, pela adequada evidenciação da aplicação dos recursos públicos, a sociedade teria condições de discernir os benefícios recebidos de forma direta (via devoluções, ações compensatórias) e benefícios recebidos pela prestação de serviços (com educação, saúde etc., resultado dos investimentos).

Assim, estabeleceu-se a tese de que a Teoria que orienta o Fluxo de Caixa Livre do Acionista pode ser aplicada em entidades públicas, para a adequada evidenciação da distribuição de renda efetuada pelo Estado para os Cidadãos.

1.5 Estrutura do Trabalho

Este trabalho está organizado em cinco capítulos. Após a contextualização do problema e da questão de pesquisa na introdução – capítulo 1, o segundo capítulo trata da fundamentação teórica da tese: apresentará uma convergência entre as (i) discussões sobre o *trade-off* entre (re) investimentos e distribuição de dividendos no meio empresarial e (ii) dilema similar no

setor público (investimentos em infraestrutura *versus* distribuição de renda): compatibilidade entre as duas perspectivas. Além disso, cuidará da compatibilidade entre as teorias e apresentará a medida “Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão”, que representa uma extrapolação do “Fluxo de Caixa Livre do Acionista”, consagrado na literatura direcionada para o meio empresarial, ao setor público.

No terceiro capítulo, é apresentada a metodologia da pesquisa, que tem caráter exploratório de natureza qualitativa-quantitativa. O quarto capítulo aborda o caso empírico, descrevendo o contexto organizacional e o cálculo do Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão, proporcionado pela Universidade de São Paulo e, especificamente, pelas Unidades do *Campus* Ribeirão Preto (unidade de análise); realiza-se, também, a discussão dos resultados encontrados. Finalmente, no quinto capítulo, apresentam-se as conclusões e implicações, limitações do estudo, perspectivas e recomendações.

Espera-se, como resultado desta pesquisa, contribuir para formação de indicador para que as entidades públicas possam evidenciar o impacto social de sua atuação no bolso do cidadão e, como consequência disso, certamente, atrair mais investimentos, maximizando a possibilidade de servir à sociedade.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesse capítulo, após uma ampla revisão da literatura sobre o tema, fundamentou-se o estudo em quatro tópicos. O primeiro tópico realiza uma reflexão das potencialidades e características da informação contábil como mecanismo importante de planejamento, de controle, avaliação e prestação de contas: a construção de indicadores em Controladoria. No segundo tópico, explora-se a figura do Dividendo na ótica empresarial, sobretudo, no aspecto de sua relação com a riqueza do acionista e de sua relação com a capacidade de investimento da entidade, como instrumento de Controladoria. No terceiro tópico, aborda-se uma transposição dessa discussão dos Dividendos, porém no âmbito Público-Governamental: o Dividendo Social, sua relação com a riqueza do cidadão. Nesse contexto, estabelece-se, no quarto tópico, uma reflexão sobre o uso das informações de Contabilidade Governamental, organizadas de forma a produzir um indicador da capacidade de geração de Caixa por uma entidade pública para seu acionista, no caso, o cidadão: o constructo “Fluxo de Caixa Livre da Sociedade”.

2.1 A relevância da informação contábil no processo de tomada de decisões

Nesse tópico, discute-se a importância da informação contábil dentro do processo de tomada de decisões. Assim, torna-se fundamental a leitura de que a contabilidade pode ser entendida, também, como um processo de comunicação (LAUDIE, 1987, p. 579-604) que deve orientar-se para o usuário, ou seja, “[...] a função da contabilidade e das explicações de princípios e procedimentos contábeis deve ser exposta em termos de necessidades e das finalidades dos proprietários” (PATON, 1922, p. 16).

Diante dessa constatação, a estrutura conceitual básica da contabilidade presume que o objetivo da contabilidade deve ser o de fornecer informações estruturadas de natureza econômica, financeira e, subsidiariamente, física, de produtividade social, aos usuários internos e externos à entidade (HENDRIKSEN e VAN BREDÁ, 1999; BELKAOUI, 2000).

A informação contábil deve ser estruturada com elementos que atendam aos usuários principais, sendo que “algumas informações úteis devem ser proporcionadas por

demonstrações financeiras, e outras só podem ser fornecidas por outros veículos de divulgação” (HENDRIKSEN e VAN BREDa, 1999, p. 91).

Quanto à definição dos usuários ditos principais, em 1980, o *Financial Accounting Standards Board* (FASB)³ categorizou-os nos seguintes grupos: os acionistas, investidores e credores. Outra categorização, envolve a distinção entre os usuários de natureza interna e externa à entidade, enfatizando que a divulgação das informações deve ser útil para a tomada de decisões de investimento, para políticas de concessão de crédito, dentre outras.

Dessa forma, as informações divulgadas para o grupo de usuários externos devem permitir que tais usuários conheçam a realidade econômico-financeira das entidades (MARTINEZ, 2001, p. 6), pois, quando a contabilidade fornece informação, ela exerce um papel importante na administração dos conflitos de interesses e na redução da assimetria informacional (ALENCAR, 2005; COELHO e LIMA, 2007; FREITAS e PRATES, 2008).

Por exemplo, segundo Schadewitz e Blevins (1998), Easley e O’Hara (2001), Francis et al. (2002), Francis, Khurana e Pereira (2005) e Kim e Shi (2005), na literatura em contabilidade, um dos resultados esperados, quando se tem acesso a informação, é a redução no custo de capital. Assim, a informação contábil tende a reduzir o risco do investidor. Ou seja, há uma relação entre a informação divulgada e o retorno exigido dos fornecedores de recursos.

Segundo Martinez (2001, p. 4), a informação contábil pode afetar: a distribuição de riqueza do investidor, a percepção do risco, as taxas de investimento e a forma com que eles são alocados entre empresas. Assim, uma informação que não reflete a real situação econômica da empresa pode afetar a tomada de decisões dos investidores e/ou dos credores.

Recentemente, pesquisas procuraram verificar se a qualidade dos resultados divulgados pelas empresas interfere no seu custo de capital. A título de exemplo, podem-se citar alguns trabalhos como os de Francis et al. (2002), Andrade e Rossetti (2004), Alencar (2005), Francis, Khurana e Pereira (2005), Aboody, Hughes e Liu (2005), Callen, Livnat e Segal (2006), Coelho e Lima (2007), Freitas e Prates (2008), Jiang (2008) e Lee (2008).

³ *Statement of Financial Accounting Concepts* n.º 2 – *Qualitative Characteristics of Accounting Information*, Connecticut: FASB, 1980.

Diante disso, quando o gestor escolhe “o quê?” e “como?” divulgar uma informação impactando no resultado da empresa, por exemplo, pode-se dizer que a qualidade de transparência dessa informação fica reduzida. De tal maneira, prevalece a assimetria de informações e a caracterização do conflito de agência⁴.

O usuário da informação contábil (e/ou o principal) pode receber menos informação do que o desejado. Adotando a premissa de racionalidade⁵ do investidor, acesso à informação reduz o risco. Nessa lógica, os investidores evitariam empregar seus recursos em entidades cuja evidenciação de informação contábil é considerada baixa em relação às suas expectativas, como verificado em Schadewitz e Blevins (1998), Francis et al. (2002), Francis, Khurana e Pereira (2005), Kim e Shi (2005) e Martins et al. (2008).

Por outro lado, existem situações em que o investidor pode receber mais informações do que o desejado, conforme Naor (2006). O autor argumenta que a busca por transparência e evidenciação de informações com visitas à redução de assimetria de informações, em alguns casos, pode ocasionar excessivas e confusas informações⁶, que resultam em exatamente o contrário, levando a perdas de interpretação dessas informações.

Para o autor, isso se deve a:

[...] (i) a estrutura atual das demonstrações contábeis não é adequada para a evidenciação correta das operações com derivativos; (ii) os administradores das companhias têm receio na publicação de operações que não obtiveram sucesso; (iii) devido a complexidade das operações com derivativos há a possibilidade que investidores confundam informações. (NAOR, 2006, p. 309)

A pesquisa estruturou suas conclusões na premissa de que quanto mais transparência maior a quantidade de informações, o que resulta em aumento da assimetria de informações, ou seja, mais informações se converteram-se em menos informação.

⁴ A assimetria informacional, que alavanca para o conflito de agência, significa, quando nem todas as informações são conhecidas por ambas as partes (agentes e principais), ou seja, o gestor acaba por ter mais informações sobre os negócios da empresa do que o principal ou acionista, o qual não conhece as preferências dos administradores nem pode observar todas suas ações (HENDRINSEN e VANBREDA, 1999).

⁵ Os investidores têm acesso a todas as informações disponíveis sobre a entidade e tomam suas decisões de forma racional (THALER, 2001).

⁶ Discussão estabelecida no âmbito da administração pública brasileira, com enfoque na divulgação das contas públicas, por Platt Neto et al. (2007).

Em termos de divulgação interna, estudos como os de Johnson e Kaplan (1987), Peavey (1990) e Richardson (2002), também, apontam para o fato de que os sistemas de contabilidade gerencial têm deixado de fornecer informações oportunas para as atividades de controle de processos, avaliação do custo dos produtos e avaliação de desempenho de unidades, gestores e empreendimentos (JOHNSON e KAPLAN, 1987; ROSLENDER, 1996).

Assim, os processos que constituem a decisão assumem papel determinante, bem como o acesso à informação. De acordo com “[...] o grau de certeza nos potenciais resultados e da crença na existência de uma relação de causa e efeito [...]”, o gestor pode assumir diferentes posturas (NUTT, 1993, p. 1079). Desse modo, um modelo de decisão⁷, deve simplificar e facilitar o entendimento das relações entre as variáveis existentes em decorrência da complexidade das atividades empresariais e do processo de gestão.

Sendo assim, um modelo de decisão não deve ser estruturado como uma atividade isolada e autosuficiente, pois ela representa parte integrante de um processo ainda maior: planejamento, execução, controle e avaliação (MINTZBERG, 1990), prestação de contas e até de poder (PREVITS e MERINO, 1998; MCPHAIL, 2001; MATTESSICH e KÜPPER, 2005).

De acordo com Mintzberg (1990, p. 115), o processo de planejamento desenvolve-se a partir das estratégias que “[...] aparecem primeiro como padrões percebidos no passado e somente mais tarde, talvez, como planos deliberados para o futuro [...]”. Todo esse processo requer o uso de informação que, de modo geral, deve ser suficiente e não necessariamente “completa”, pois a pretensão de exaustividade pode representar um inconveniente, sobretudo, em termos de viabilidade (WEISS, 1982, p. 22).

Aliás,

[...] se planejar é introduzir organização e racionalidade em uma ação para a consecução de determinadas metas e objetivos, a avaliação é um modo de verificar essa racionalidade, medindo o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos (COHEN; FRANCO, 1998, p. 73).

⁷ Um modelo de decisão representa um conjunto de alternativas de ações, a partir das quais se escolhe aquela que otimize seus objetivos (SIMON, 1960).

A dimensão de controle compreende, por sua vez, o uso de informações disponibilizadas a partir do banco de dados físicos, econômicos e financeiros da entidade, tais como: o contábil, o de custos, o fiscal e o de ativo, entre outros (HECKERT e WILLSON, 1963).

Para Mattessich (1995, p. 173 – 175) o modelo de decisão de uma entidade, pública ou privada, deve “[...] otimizar sua eficiência e performance para benefício geral da sociedade”. Além disso, segundo Handler, Issel e Turnock (2001), a decisão pode ser tanto interna (realizada pelos próprios gestores) quanto externa (realizada por outros órgãos, por pesquisadores) e têm suas preocupações voltadas à medida e ao modo que os cidadãos foram beneficiados por determinado programa.

A avaliação, nesse sentido, representa um processo de identificar e proporcionar informação descritiva e útil acerca do valor de metas, do planejamento, da realização (e dos impactos) de um ente, com a finalidade de promover a compreensão dos fenômenos, solucionar eventuais problemas e dar suporte ao processo decisório: auxiliar a gestão no planejamento, programação e decisões futuras (STUFFLEBEAM, 2001).

E, ainda, de acordo com Stufflebeam (2001, p. 89),

[...] existem 22 tipos de avaliação, que emergiram, sobretudo nos Estados Unidos, entre os anos de 1960 e 1999, agrupando-as em quatro categorias: pseudo-avaliações; avaliações orientadas por questões ou métodos; avaliações orientadas pela melhoria/*accountability*; e agenda social.

Portanto, para os autores uma avaliação de desempenho deve estar voltada para a maximização da eficácia dos projetos e para a obtenção da eficiência na utilização dos investimentos. Então, a avaliação assume um caráter instrumental, voltado para a otimização do desempenho e para prestação de contas da utilização dos recursos, privilegiando a ótica gerencial (GIBBONS e GEORGHIOU, 1986, p. 42).

Existe uma correspondência entre o entendimento de Gibbons e Georghiou (1986) e Stufflebeam (2001) sobre o processo de avaliação, sobretudo, no que se refere à prestação de contas (*accountability*), essencialmente no que tange aos instrumentos que facilitem a transparência.

A literatura defende a existência de diferentes modelos de avaliação (enquanto ferramenta de *accountability*), decorrentes do objeto a ser avaliado, como verificado nos estudos de Aguilar e Ander-Egg (1995), Cook e Reichardt (1997) e Rossi et al. (1999). De fato, pode-se inferir algumas particularidades na avaliação de projetos empresariais e de projetos sociais. Em relação à avaliação dos projetos sociais, dentre as metodologias, a análise custo-benefício é a mais utilizada (BUARQUE, 1984; CONTADOR, 1988). De acordo com Dasgupta et al. (1972, p. 39), a avaliação de desempenho dos projetos sociais está condicionada à “maximização de seu retorno social”⁸.

Sendo assim, segundo Cohen e Franco (1998, p. 108), em uma possível construção de tipologias de avaliação, podem-se distinguir diferentes formas, normalmente, associadas às suas (i) raízes: economia, sociologia, contabilidade, educação e (ii) situação: projetos em andamento, projetos concluídos etc.

Além disso, na esfera governamental, consideram-se avaliação e acompanhamento – de eventuais programas e políticas públicas – como conceitos distintos (ONU, 1984). Acompanhamento, controle ou monitoramento representa uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação. Já a avaliação, pode ocorrer antes, durante e mesmo algum tempo depois. Ademais, a Contabilidade representa um instrumento de prestação de contas das atividades do Estado. Trata-se de um processo particular, estabelecido entre os poderes Executivo e Legislativo e a Sociedade (GASB, 1987; KINNERSLEY e FLEISCHMAN, 2001).

Na essência,

O Executivo é responsável pelo planejamento, direção e controles operacionais e pela preparação de relatórios que fornecerão à contabilidade de sua gestão. Sua responsabilidade envolve gerir as operações e atividades, observando a economicidade e a eficiência, mantendo sistemas de controle adequados [...] salvaguardando os ativos, mensurando a efetividade dos programas e demonstrando seu desempenho para quem devem prestar contas (IFAC, 1991, p. 4-5).

A partir das necessidades sociais, o Executivo estabelece seu planejamento por meio do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela estrutura de Orçamentos anuais. Esses são submetidos à aprovação do poder Legislativo, normalmente, responsável pela sanção dos

⁸ Portanto, valor atual do fluxo de consumo agregado.

planos do Executivo. Percebe-se que a Contabilidade representa não apenas um mecanismo de prestação de contas entre os poderes e a sociedade, mas um processo de comunicação (STOWERS e WHITE, 1999).

No contexto nacional, a pesquisa empírica de Miranda et al. (2008, p. 224) conclui que

[...] a maioria dos cidadãos, independentemente do grau de conhecimento sobre contabilidade governamental, consideram a linguagem utilizada pelo Balanço Orçamentário difícil. Apesar disso, a grande maioria dos cidadãos considera importante saber como o governo gasta (se gasta conforme a Lei autorizativa) e conhecer o resultado orçamentário do governo.

Assim, a relevância da informação Contábil, no processo de tomada de decisões, é indistinta, seja no meio empresarial ou no público-governamental. Contudo, conforme ressalta o IFAC (1991, p. 3), a “[...] principal meta das empresas é o lucro e os resultados são utilizados para esta finalidade. O governo, por outro lado, provê serviços públicos e redistribui riqueza para uma vasta variedade de propósitos sociais e econômicos”.

Portanto, é importante discutir, no âmbito deste trabalho, a relação entre o Cidadão e o Estado e seus reflexos no processo de prestação de contas por meio da Contabilidade, objetivo do próximo tópico.

2.1.1 O Cidadão e o Estado: o cidadão enquanto sócio do Estado

Este estudo admite o entendimento de que os cidadãos, então vistos pela literatura contábil como contribuintes, pois disponibilizam os recursos para o Estado, podem ser equiparados aos proprietários ou acionistas das empresas privadas, como foi enfatizado por Slomski em seus estudos de 1996 e 1999. Certamente, esse entendimento pede uma reflexão acerca da visão do Estado como um organizador de recursos, que, por meio de suas entidades, presta serviços à sociedade, com vistas ao atendimento de suas necessidades públicas sociais e/ou meritórias⁹, numa complexa relação contratual de agenciamento¹⁰.

⁹ Segundo Musgrave (1959, p. 29-30), as necessidades públicas sociais “[...] não podem ser satisfeitas pelo mecanismo de mercado, porque sua fruição não pode sujeitar-se a pagamentos de preço”, como, por exemplo, proteção contra enchentes, campanhas sanitárias, preservação dos direitos legais e de propriedade. Por sua vez, as necessidades públicas meritórias podem ser supridas pelo setor privado, estando sujeitas ao princípio da exclusão, tais como: educação e saúde gratuitas, merenda escolar.

¹⁰ A Carta Constitucional pode ser equiparada a um Contrato, por meio da relação agente-principal discutida por Eisenhardt (1989), Sappington (1991), Siffert Filho (1996), Shankman (1999) e Slomski (1999).

Desse modo, a sociedade pode cobrar das entidades públicas governamentais uma atuação mais parecida com a de organizações privadas e exigir, como elas, eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Diante disso, é importante delimitar os conceitos de Estado, de Cidadão e, essencialmente, fundamentar essa relação.

Historicamente, a noção de Estado, no Ocidente, desenvolveu-se em duas etapas: em primeiro lugar surge a ideia de Estado de direito, como estrutura de limitação do poder absoluto e, posteriormente, do Estado que, além de ser de direito, é democrático (BOBBIO, 1987, p. 33).

Segundo BOBBIO (1986, p. 156-157):

O Estado de direito considera que o governo da lei compreende o “[...] primado da lei como instrumento principal. [...] Um governo poderá exercer o poder segundo leis preestabelecidas (governo sub lege) e/ou o governo poderá exercê-lo mediante leis, ou melhor, através da emanção (se não exclusiva, ao menos predominante) de normas gerais e abstratas (governo per leges).

Dessa forma, fazem-se necessárias algumas reflexões em relação aos conceitos do Direito que permeiam o assunto, essencialmente, contextualizando a Carta Magna de 1988 como o Contrato Social do Estado brasileiro, além de considerações de alguns ramos do direito, principalmente ramos do direito público. Diante disso, Dower (2005) menciona que as nações civilizadas, ao se constituírem em Estados organizados, estabelecem formas de governo e de Estado, delimitando o poder do Estado, os direitos e deveres, a ordem econômica e financeira e a ordem social, reunidos em uma Carta Magna, a Constituição.

Enquanto contrato, a Constituição da República Federativa do Brasil, publicada em 1988, dispõe em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

O “princípio fundamental”, consubstanciado anteriormente, pactua direitos como a liberdade, o bem-estar e o desenvolvimento, dentre outros retratados explicitamente no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, expresso na íntegra a seguir:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

É importante mencionar que, em razão de todos esses elementos, também, no âmbito do Direito, o cidadão não possui mais a conotação de membro passivo da sociedade, tanto que passa a ter um papel ativo em relação à exigência de seus direitos (DALLARI, 1998; BASTOS, 1999).

Trata-se do conceito “abrangente” de cidadania, que segundo Dallari (1998, p. 14), considera:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

Portanto, ser cidadão é ter consciência de que é sujeito de direitos. Direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade de direitos, enfim, direitos civis, políticos e sociais. Mas esse é um dos lados da moeda. Contudo, cidadania pressupõe, também, deveres. O cidadão tem de ser cômico¹¹ das suas responsabilidades enquanto parte integrante de um grande e complexo organismo que é a coletividade, o Estado, para cujo bom funcionamento todos têm de dar sua parcela de contribuição. Somente assim, chega-se ao objetivo final, coletivo: a justiça em seu sentido mais amplo, ou seja, o bem comum (DALLARI, 1998).

Segundo Mazzuoli (2001, p. 8),

[...] a idéia de cidadania surgiu como querendo significar a qualidade do indivíduo a que se atribuíam direitos políticos de votar e ser votado. Falava-se, então em cidadãos ativos, que gozavam de direitos políticos, e em cidadãos inativos, destituídos dos direitos de eleger e ser eleito.

¹¹ Próprio daquele que tem conhecimento do que deve ser praticado, no sentido restrito do termo (DALLARI, 1998).

O autor, ainda, ressalta o disposto no parágrafo 5.º da Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

Portanto, a Carta Constitucional de 1988, ao inserir a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, também, confere, essencialmente, ao cidadão (de forma tácita) a empreitada de consubstanciar direitos e obrigações recepcionadas pelos direitos humanos e cidadania. Os direitos humanos fundamentais alcançarão a sua plena efetividade, apenas com a participação ativa de todos da sociedade e do Estado (SARLET, 2006).

Todavia, Bobbio (2000) questiona quantos são os cidadãos que dominam e têm condições de propor soluções às complexidades do cenário econômico, referindo-se ao pouco conhecimento técnico do “cidadão comum” para analisar aspectos como: as políticas econômicas de contenção de efeitos da inflação, melhorias na educação, programas de geração e distribuição de renda, dentre outros.

Assim, as discussões atuais da relação entre Cidadão e Estado, no âmbito do Direito, estão centradas na participação consciente e interativa, pois o conceito pleno de cidadania está, incondicionalmente, atrelado ao “princípio da Administração Pública”, que, segundo o autor, está explícito no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (FÜHRER e FÜHRER, 2003).

Para tanto, a “[...] administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” sob a lógica¹² de que:

¹² Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998.

Figura 1 – Legalidade administrativa, interesse público e o conceito pleno de Cidadania

FONTE: Adaptada de FÜHRER e FÜHRER (2003, p. 38)

Diante da Figura acima, é apropriado citar o princípio da legalidade que consta do inciso II do Art. 5.º da Carta Constitucional de 1988: “[...] ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Portanto, toda e qualquer atuação dos gestores do Estado, enquanto organizador de recursos, deve estar pautada na legalidade administrativa, ou seja, na lei, no interesse público – estabelecidos no contrato que é a Carta Constitucional. Esses são os pilares formadores da legalidade administrativa, que confere proteção à coletividade (FÜHRER, 1997).

De forma similar, na empresa os gestores possuem autonomia relativizada ao que o estatuto (definido em assembléia) preconiza essencialmente para preservar os direitos todos os acionistas, inclusive os minoritários, uma vez que os gestores são escolhidos e representam dos acionistas majoritários. Ainda, existem estruturas e dispositivos legais para reger esta complexa relação (SILVEIRA, 2004; KISSLER e HEIDEMANN, 2006).

Nesse contexto, no tocante à legalidade administrativa, é relevante ressaltar que os princípios do direito administrativo (dentre eles, o princípio da eficiência e os princípios da boa administração, da moralidade e da racionalidade) merecem destaque na construção das reflexões relacionadas à avaliação de desempenho e prestação de contas no setor governamental. A sujeição do cidadão em relação ao atendimento da esfera pública fica na dependência do atendimento dos princípios do direito administrativo (MEIRELLES, 1996, p. 75-90).

Assim, Meirelles (1996, p. 90) expõe o “dever de eficiência” no serviço público, via atuação do agente público e/ou Estado, conforme exposto a seguir:

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

De tal modo, não basta a instalação do bem público, pois é necessário que o mencionado serviço seja eficaz e, além disso, que atenda, plenamente, à necessidade para a finalidade à qual foi criado (FÜHRER e FÜHRER, 2003). Portanto, com a inserção do princípio da eficiência, na Carta Constitucional de 1988, o cidadão passa a ter direitos antes não previstos, essencialmente, como o de questionar a qualidade das obras e atividades públicas exercidas diretamente pelo Estado (ou por ente terceirizado), a destinação dos recursos orçados e a eficácia das políticas públicas propostas (PINHEIRO, 2000).

Na visão clássica da gestão pública brasileira, o cidadão é tido apenas como um contribuinte, o equivalente a um cliente no setor privado. Esse formato tem sido questionado. O cidadão necessita de uma prestação de contas mais detalhada, com vistas à redução a assimetria informacional (PETRI, 1987).

Bresser Pereira (1997) propõe uma maneira alternativa de organizar e gerenciar os serviços públicos, por meio das organizações públicas não estatais: o Estado Social-Liberal. Para o autor, o Estado, ao se desviar de suas funções, prejudica os menos favorecidos, sendo que o Estado deve ser o

[...] instrumento de “transferências de renda”, via cobrança de impostos, e não a de desenvolver atividades que seriam próprias da iniciativa privada. Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (BRESSER PEREIRA, 1997, p.17).

Outra concepção, o “gerencialismo” na administração pública, desenvolvida para o contexto norte-americano por Osborne e Gaebler (1992), estabelecia uma mudança na relação entre os agentes do Estado e os cidadãos. Para os autores, em uma situação ideal, ter-se-ia, por um lado, servidores/prestadores de serviços responsáveis e passíveis de responsabilização e, por outro, cidadãos conscientes em relação aos custos e a eficiência dos serviços e bens públicos recebidos.

Trata-se da nova gestão pública ou a *new public management*¹³. No contexto nacional, desenvolveu-se outro olhar: Slomski (1996, p. 10-12), que trata o contribuinte como o acionista da “coisa pública”. O autor traz a idéia de a administração pública ser realizada como a administração de empresas que visam ao lucro. Na medida em que o cidadão “paga” impostos, esse entrega recursos ao Estado. Ou seja, o cidadão, ao entregar recursos ao Estado, está integralizando capital, conforme Slomski (1996) e (1999).

Existe, também, uma relação de delegação típica de uma relação de agente/principal tratada pela Teoria do Agenciamento (EISENHARDT, 1989, p. 57-63), em que o Estado (e/ou os gestores públicos) recebe a delegação de responsabilidade do cidadão, como a Entidade (e/ou gestores) têm responsabilidade perante os acionistas.

Pode-se ilustrar a cadeia agente – principal no Estado, conforme a Figura 2:

Figura 2 – A cadeia de agente-principal no Estado em seus diversos estágios

FONTE: SLOMSKI (1999, p. 37)

Diante disso,

[...] o cidadão delega via eleição, ao gestor eleito a gerencia da entidade como um todo. Este por sua vez, delega áreas da entidade a ministros ou secretários de Estado. Estes delegam sub-áreas aos diretores que, por fim, delegam funções aos servidores públicos” (SLOMSKI, 1999, p. 37).

Considerando que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente por meio da Constituição” (BRASIL, 1988), existe uma delegação de poderes, do cidadão para seus representantes. Nesse entendimento, o Estado representa um papel de organizador de recursos de seus cidadãos/associados, no caso os cidadãos.

¹³ Essa linha de pesquisas pressupõe aplicar nas organizações públicas os modelos de gestão oriundos da iniciativa privada e os conceitos de administração estratégica focados nos negócios empresariais e nos princípios de empreendedorismo (OSBORNE e GAEBLER, 1992; LAPSLEY, 1994; HOOD, 1995; RHODES, 2000; STOKER, 2000; BARZELAY, 2001).

Esta relação é equivalente a de uma entidade (empresa, firma) enquanto organizadora dos recursos de seus acionistas. Em ambas as situações existe um contrato: no caso do cidadão – Estado, a Carta Constitucional; no caso do acionista- Entidade, um contrato ou o próprio estatuto.

Em especial, a questão da assimetria informacional é amplificada na gestão pública, como ressaltam Teixeira e Santana (1994), Slomski (1999), Miller e Falaschetti (2001), Arretche (2004), Abrucio (2005) e Prata (2007), pois o “[...] agente (gestor eleito – prefeito do município) possui muito mais informações sobre a entidade que dirige, do que o principal (cidadão) [...] e que os [...] seus funcionários, na qualidade de agentes, possuem muito mais informações sobre suas áreas de atuação do que ele, na condição de principal [...]” (SLOMSKI, 1999, p. 36).

O Estado, em geral, não possui mecanismos adequados de prestação de contas e “[...] nem há meios efetivos de informação sobre o que se passa dentro da administração pública” (SLOMSKI, 1999, p. 35), sobretudo, com relação ao desempenho e sobre como são geridos os recursos integralizados pela população. Além disso, cumpre ser ressaltado que a sociedade, possivelmente, não tenha conhecimento suficiente para analisar as informações econômicas do Estado (DYE e BOWSHER, 1987).

Certamente, esse contexto pede uma reflexão acerca do papel da Contabilidade Pública dentre os seus propósitos de comunicação (DYE e BOWSHER, 1987; PALLOT, 1992) e *accountability* (GASB, 1987).

Diante desse prisma, a adoção de medidas de avaliação dos investimentos, de avaliação das condições financeiras resultantes das operações e políticas públicas – no que diz respeito ao cumprimento das obrigações pactuadas¹⁴ e dos objetivos e compromissos éticos, fortalece a legitimidade social das atividades do Estado. O próximo tópico discute essa questão.

¹⁴ Normalmente associadas ao provimento das necessidades públicas sociais e meritórias, como por exemplo, direitos de propriedade e merenda escolar respectivamente (MUSGRAVE, 1959).

2.1.2 O processo de prestação de contas no setor governamental considerando a Teoria do Agenciamento no Estado

O entendimento do Cidadão enquanto um sócio do Estado permite que seja feita outra importante analogia. Pesquisando o meio empresarial, Fama (1980) argumentou que as empresas podem ser estruturas eficientes de se organizarem, economicamente, os recursos dos sócios, mesmo aquelas nas quais é completa a separação entre propriedade e controle. Nesses casos, acionistas e administradores buscariam a eficiência em suas atividades e investimentos de acordo com suas perspectivas e interesses. Essas relações são estabelecidas mediante contratos.

Equiparando-se Empresa e Estado, pode-se inferir que essa lógica se aplica ao meio público-governamental. Na Empresa, os acionistas buscam maximizar seu valor, sua riqueza. Os gestores e empregados, por sua vez, procuram maximizar seus rendimentos salariais. Segundo Jensen e Meckling (1976, p. 310-311), as relações estabelecidas por contratos (tais como as relações com fornecedores), credores, empregados e clientes, representam a essência da Empresa.

Já o Estado “[...] é uma organização, na qual existe um feixe de contratos complexos entre proprietários dos recursos econômicos (Principal) e os gestores (Agentes) que são responsáveis pelo uso e controle desses recursos [...]” (SLOMSKI, 1999, p. 29-30). Na relação entre agente-principal em entidades públicas, “verificações realizadas pelo Legislativo sobre um determinado agente do governo provavelmente não serão eficazes enquanto o funcionário possuir um número maior de informações a respeito dos seus próprios custos do que dispões a legislatura” (PINDYCK e RUBINFELD, 1994, p. 824).

Portanto, a essência da relação de agência é o conflito de interesses possibilitado pela separação entre a propriedade e controle, que pode ocorrer tanto na Empresa, quanto no Estado.

A relação de agência é um elemento essencial da chamada visão contratual da empresa, tratado por Coase (1937), Ross (1973), Jensen e Meckling (1976), Fama (1980) e Fama e Jensen (1983). Segundo Williamson (1985), existem dois mecanismos básicos de diminuição de assimetrias informacionais: (i) “sinalização”: emissão de sinais e informações por parte do

agente que a detém e (ii) “varredura”: ocorre quando a informação assimétrica é revelada por iniciativa da outra parte, ou seja, diz respeito à busca de informações (os que desejam informações fornecem incentivos de modo a atrair, apenas, aqueles que possuem a informação desejada).

Assumindo a condição de que o cidadão, enquanto investidor da coisa pública, também pede redução na assimetria informacional, a entidade pública deve prestar contas aos cidadãos tal qual empresas privadas devem prestar contas ao acionista, como forma de proporcionar uma redução da “[...] margem de insatisfação popular para com os serviços públicos prestados pelo Estado e a desconfiança do público em geral sobre a forma como são geridos os recursos [...]” (SLOMSKI, 1999, p. 35).

Assim, as entidades do Estado deveriam sempre mostrar ao cidadão o retorno proporcionado pela gestão pública. Essa não é uma tarefa simples, dada a dimensão da máquina estatal. Mas, quando se divide a máquina em pequenas partes, com será explorado na parte empírica desta pesquisa, a tarefa torna-se possível.

Dessa forma, existe a possibilidade de avaliação, por parte da sociedade, dos resultados físico-operacionais e financeiros, conforme preconiza Olak (2000):

A avaliação de desempenho é, em última análise, uma questão de prestação de contas (*accountability*). Há, de um lado, o Poder Público financiando (fomentando) atividades e projetos sociais prioritários e de outro, as Organizações Sociais que têm sob sua responsabilidade um conjunto de recursos financeiros, tecnológicos, materiais, humanos etc., colocados à sua disposição. É evidente que nessa relação contratual há metas a serem alcançadas (OLAK, 2000, p. 164).

Todavia, existe a necessidade de uma avaliação de eficiência retratada pelo resultado econômico¹⁵. Diante disso, Slomski et al. (2004, p. 6) destacam a importância de se criarem relatórios gerenciais para evidenciar o resultado econômico produzido pela entidade pública e reduzir a assimetria informacional no Estado, justificando estudos como este.

Para que se possa ir além dos instrumentos da administração burocrática, para a prestação de contas, se faz necessário que administradores públicos criem dinâmicas que evidenciem seus resultados de maneira diferente daquelas que a regra, a norma e

¹⁵ Estabelecido por Catelli (1972) e Guerreiro (1989), a partir das definições de Hicks (1946, p. 172), “[...] a quantia que uma pessoa pode consumir durante um período de tempo, estando essa pessoa tão bem no final do período como estava no início” e de Chang (1962, p. 639) “[...] a quantia máxima que a firma pode distribuir como dividendos e ainda esperar estar tão bem no final do período como estava no começo.”

os padrões pressupõem. Para tanto, é imperativo que se produzam resultados que não sejam os financeiros, mas sejam resultados gerados pelo processo de mensuração de itens econômicos (SLOMSKI et al., 2004, p. 6).

Em verdade, ao analisar a posição dos órgãos públicos de gestão independente, percebe-se a necessidade de esses prestarem contas não apenas aos cidadãos e à sociedade, mas, também, aos outros gestores públicos que oferecem recursos para a manutenção dessas entidades (eventualmente: governo federal, estadual, municipal e autarquias). Portanto, a mensuração do Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão, proposta neste estudo, se destina a demonstrar a eficiência da entidade pública na gestão de recursos que lhe são concedidos pelos cidadãos.

Essa eficiência tem, como *proxy*, o resultado econômico, demonstrando sua capacidade de geração de caixa. Antes de se tratar dessa geração de caixa, cumpre ser contextualizado o resultado econômico. Nas organizações sem fins lucrativos, como são as entidades públicas, não existe a figura explícita do proprietário / acionista. Assim, seguindo essa lógica, os proprietários de capital investidores dessas instituições não possuiriam expectativa de retorno financeiro.

Contudo, esperam que tal investimento seja revertido para uma comunidade. Assim, apesar de não haver a figura do acionista, existe sim o objetivo de maximização do retorno, mas aos cidadãos, à comunidade. Ou seja, o valor que deveria remunerar o capital aplicado nessa instituição deve ser investido na produção de benefícios a uma determinada comunidade, ora atendida pela referida entidade (BONACIM, 2006).

Note-se que, mesmo empresas privadas e, portanto, com fins lucrativos produzem benefícios sociais para a comunidade em que estão inseridas. Nesse caso, tem-se o lucro como um resíduo da atuação de uma empresa, pois se deduziram da receita de vendas pelos serviços prestados ao mercado todos os insumos necessários: matéria-prima, mão de obra, juros, impostos (SANTOS, 1999).

Uma diferença importante entre as entidades privadas (com fins lucrativos) e demais entidades sem fins lucrativos (públicas, inclusive) reside no objetivo social, ou melhor, na missão. Isso porque, em ambos os casos, a continuidade do negócio depende do atendimento à missão a que se propõe a instituição (DRUCKER, 1989, p. 85-86).

No caso das empresas privadas, a continuidade depende do cumprimento da missão, sempre direcionada ao atendimento dos objetivos dos sócios. Nesse contexto, os sócios monitoram a todo instante o atendimento da missão por parte dos gestores (MINTZBERG; QUINN, 1991), dentro do que Ansoff (1977, p. 23) chamou de “pensamento estratégico”.

A configuração de qualquer entidade pública revela determinado padrão de interações entre seus membros: é resultado de uma história social, política e cívica. Considerando cultura organizacional como “o sistema de significados compartilhados pelos membros de uma organização, que lhes dá algum tipo de identidade coletiva” (VAITSMAN, 2000, p. 849), o modelo de gestão das entidades públicas é determinado pelo modo como se instituíram as relações entre Estado e sociedade e as relações do cidadão com a coisa pública.

Pode-se considerar uma entidade, pública ou privada, como uma espécie de “minissociedade”, que construiu um sistema de significados (OTT, 1989). Diante disso, a cultura de uma organização envolve: valores, crenças, pressupostos, percepções, normas, padrões de morais e de comportamento etc. E essa “minissociedade”

[...] está dentro de uma sociedade maior e, assim, a cultura de qualquer organização, se é resultado, por um lado, da teia de relações instituídas ao longo de sua própria história enquanto organização, também comporta elementos da cultura da sociedade em que está inserida, aí incluídas suas dimensões política e cívica (VAITSMAN, 2000, p. 849).

Então, uma entidade qualquer, pública ou privada, possui um tipo de identidade coletiva, dada pela característica dos “clientes” e dos bens e/ou serviços ofertados (HIRSCHMAN, 1992). Sendo assim, diferentes tipos de entidades privadas possuem lógicas específicas, mas compartilham algumas características semelhantes, como, por exemplo, a hierarquia organizacional, regulamentos internos, diretrizes, planejamentos etc. No Estado, essa lógica, também, é mantida: cada sociedade (nação, país) possui particularidades, mas possuem legislações, diretrizes, planos etc. Em outra analogia, da mesma forma que os sócios monitoram e cobram o cumprimento da missão como pressuposto de continuidade nas entidades privadas, a sociedade deveria cobrar das organizações públicas o cumprimento da missão social¹⁶: cidadania (KETTL, 2003; IVO, 2004; RUEDIGER e RICCIO, 2005).

¹⁶ Para o entendimento e contextualização dessa missão social pactuada, recorra à Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

Nesse contexto, a mensuração do Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão tem o potencial de proporcionar parâmetros para uma avaliação econômica da eficiência na aplicação dos recursos da sociedade por parte das instituições públicas e, consequentemente, pode desenvolver subsídios para a elaboração de mecanismos para verificar o cumprimento da missão a que essas entidades se propuseram.

Com efeito: como os gestores públicos poderiam evidenciar o quanto (em R\$) fora distribuído (ou devolvido) aos cidadãos? A Teoria Residual dos Dividendos, desenvolvida nas relações de *trade-off* entre a distribuição de dividendos e a riqueza do acionista no setor privado, pode representar (no mínimo) uma reflexão interessante e até uma alternativa (ferramenta) viável na busca pela resposta a esse questionamento, descrita no próximo tópico.

2.2 O *Trade-off* entre a Distribuição de Dividendos e a riqueza do Acionista no Setor Privado

No Brasil, os acionistas têm direito de receber como benefícios, em cada exercício, a parcela dos lucros estabelecida no estatuto (ou contrato social, no caso das sociedades por cotas) como dividendo obrigatório, evidentemente que observadas as restrições estabelecidas na Lei (LEI DAS SOCIEDADES POR AÇÕES, art. 202).

Mas de fato, os dividendos representam uma parte dos lucros que, efetivamente, foram propostos ou pagos aos acionistas e, em muitos casos, representam o único fluxo regular de recursos recebidos pelos investidores (MORGAN, 1982). Fluxos de recursos são, aqui, considerados como os pagamentos efetuados pela empresa aos detentores de parcelas do capital. Então, como os acionistas acompanham o processo de devolução dos recursos por eles investidos na forma de dividendos? A legislação societária brasileira (Lei 6.404/1976, das Sociedades Anônimas, a Lei 10.303/2001 e, atualmente, a Lei 11.638/2007) estabelece um dividendo mínimo obrigatório a ser distribuído pelas empresas do setor privado aos acionistas. Contudo, a teoria contábil e de finanças afirma que, do ponto de vista teórico, as empresas possuem autonomia na definição da política de distribuição de resultados.

Especialmente, se forem consideradas eventuais necessidades de recursos para o financiamento de novos empreendimentos e a manutenção da capacidade de liquidez e solvência. Entretanto, na prática, parte significativa das empresas brasileiras é de natureza

familiar, não sendo incomum acionistas controladores tomarem parte da administração dessas entidades. Estudos já demonstraram essa concentração de capital na mão de poucos investidores, tais como Franks e Mayer (2001), Silveira (2004), Procianoy e Schnorrenberger (2004), Cheng e Shiu (2007).

Nas empresas, o grupo de investidores que detêm a maioria das ações é chamado de controlador. Portanto, por possuir a maioria dos votos nas assembleias, o grupo controlador administra a sociedade, pois elege os principais administradores e pode interferir na maioria das áreas e atividades da entidade. No Brasil, essa “característica” pode ser potencializada pela escassez de recursos de longo prazo: pode influenciar em um máximo de retenção de recursos próprios, podendo ser esta retenção utilizada em benefício do próprio grupo controlador, conforme Procianoy e Schnorrenberger (2004).

Assim, por um lado, uma restrição legal que impede o estabelecimento de uma política ótima de dividendos por parte da administração; por outro lado, essa mesma imposição legal propicia uma eventual proteção aos acionistas não controladores ou minoritários. A pesquisa de Procianoy e Schnorrenberger (2004) verificou uma forte tendência das empresas nacionais reterem a maior parcela possível dos lucros, o que pode ser justificado pelo fato de haver escassez de recursos a longo prazo, condição, também, explicada pelo fato de as ações serem negociadas abaixo do valor patrimonial contábil. Conforme se pode observar, a política de dividendos é objeto de restrições legais, sejam elas de natureza societária ou fiscal, não sendo essa realidade algo singular ao mercado brasileiro. O comportamento da política de dividendos de companhias que operam em diversos mercados diferencia-se de país para país devido ao ambiente regulatório.

Porém, trabalhos como os de La Porta et al. (2000, p. 3-9) e Backer et al. (2001), sustentam, com base em resultados empíricos, a hipótese de que os investidores que operam em países que lhes oferecem boa proteção legal utilizam-se desse instrumento para obter dividendos das empresas, especialmente quando as oportunidades de investimentos são escassas. Nessas condições, os investidores poderão forçar o maior recebimento de dividendos possível, tendo como base o momento econômico e a proteção legal, ao invés de ter direito a algum dividendo específico. Os autores acrescentaram que há evidências de que uma boa proteção legal contribui para a distribuição eficiente de recursos e para o crescimento econômico, o que permite ampliar a importância atribuída ao assunto em questão.

Contudo, esse raciocínio pode exigir maior atenção da administração de empresas que operam em países de fraca proteção aos minoritários, forçando-a a construir uma boa reputação, podendo ser ela construída por meio de um bom relacionamento, incluindo aqui, altos pagamentos de dividendos. Além disso, Mikhail, Walther e Willis (1999), Glen e Singh (2004) e Freire et al. (2005) definiram, empiricamente, que o mercado reage com menor intensidade quando as empresas que alteram sua política de dividendos possuem boa qualidade dos lucros. Embora a pesquisa tenha sido realizada no desenvolvido mercado americano, ela revela que construir uma boa reputação pode, também, ser mais um fator diferencial para as empresas.

Segundo a moderna teoria em finanças, no ambiente empresarial, as decisões de políticas de investimentos e de distribuição de lucros podem impactar no valor da empresa no mercado, ou seja, na riqueza do acionista / proprietário. Para Merikas, Bruton e Vozikis (1993, p. 2), o crescimento da empresa determina como será estabelecida sua política financeira e, da mesma forma, a política financeira da empresa determina a capacidade (MARTINEZ, 2008) e o ritmo de seu crescimento.

Em outras palavras, o quanto a empresa crescerá e quais os riscos associados em seu financiamento, são decisões tomadas pela gestão acerca das políticas de investimento e financiamento. Portanto, crescimento e risco são as bases fundamentais utilizadas nos modelos de determinação do valor de uma empresa e, conseqüentemente, da riqueza de seus acionistas, segundo Ahmed et al. (2002), Desai et al. (2004) e Subramanyam e Venkatachalam (2007).

Surgem as estratégias financeiras, determinantes: uma alternativa de financiamento que pode ser utilizada são os lucros gerados e retidos pela entidade. Nessa estratégia, a política de distribuição dos dividendos estabelecida implicará a forma pela qual serão financiados os investimentos. Assim, distribuir mais dividendos significa reter menos lucros, ter menos caixa à disposição por decorrência.

Outra estratégia implica na análise da teoria sobre a ótica das decisões de investimentos, na qual a decisão sobre onde investir considera os projetos ditos produtivos, com retorno superior ao custo de capital empregado a uma dada taxa de risco.

Contudo, essa escolha não leva em consideração as preferências individuais dos investidores e independe do momento em que o investidor deseja consumir ou não sua riqueza. Isso porque se tem como premissa um mercado perfeito em que as preferências individuais dos investidores não são relevantes para a escolha do melhor projeto, dada a alternativa de emprestar recursos ou tomar emprestado (SUBRAMANYAM, VENKATACHALAM, 2007).

Com efeito: as duas decisões podem ser separadas, pois, a primeira etapa, “[...] depende dos fluxos de caixa e das taxas de retorno, e a segunda, das taxas de retorno, bem-estar (riqueza), preferências pessoais do investidor” (LAMEIRA, 2001, p. 29).

Fica evidente a importância dessa discussão no âmbito empresarial, que não é nova: até os anos de 1950 entendia-se que a estratégia financeira relativa à distribuição de dividendos influenciava no valor das ações e na riqueza dos acionistas, sustentavam os estudos seminais de Durand (1959, p. 653), Lintner (1956, p. 267- 268), Gordon (1963, p. 272). Estudos recentes, como os de Penman et al. (1997), Collins e Kemsley (2000), Ayers et al. (2004), Cheng (2005) e Lee (2008), confirmam a relevância internacional dessa discussão na atualidade.

Inicialmente, Modigliani e Miller (1961, p. 427-428), apoiaram sua teoria na hipótese de mercado perfeito, na racionalidade dos agentes do mercado e na inexistência de custos de transação. A crença é que nenhum investidor terá poder de influenciar o mercado comprando e vendendo ações, que os impostos e corretagens são inexistentes e que as reações dos agentes de mercado são iguais diante dos fatos.

Para Modigliani e Miller (1961), o que deve importar aos investidores em termos de valorização das ações, é o aproveitamento dos projetos de valor presente líquido positivo, ou seja, a política de investimentos das entidades. Se uma entidade concede um nível baixo de dividendos atualmente, pode financiar seus projetos com as retenções – nesse caso os acionistas atuais financiam – e pagar dividendos maiores em data posterior. O valor presente dos dividendos para os investidores atuais não se modificou em ambos os casos, mas o que mudou foi o momento do recebimento e a oportunidade de investir em um novo projeto.

Por fim, caso a entidade possua projetos com valor presente líquido positivo, Modigliani e Miller recomendam que a distribuição de dividendos deveria ser, apenas, no valor que excede

ao valor necessário para financiar tais projetos ou a Teoria Residual dos Dividendos. Assim, propõe-se o uso da Teoria Residual dos Dividendos de Modigliani e Miller para avaliar o processo de distribuição de renda pelo Estado, adotando como premissas: (i) cidadão se equipara ao acionista, (ii) a riqueza “desse acionista” pode ser mensurada pelo bem-estar social e (iii) a “missão” de um ente público é a maximização dessa riqueza, via produção de serviços – consecução do bem comum.

A Teoria Residual dos Dividendos teve como ponto de partida o artigo Modigliani e Miller (1958), o qual propôs, inicialmente, que o valor da empresa é função do valor presente dos fluxos futuros de seus investimentos, independente de como a empresa é financiada. Mas foi na quinta (e última) parte do trabalho seminal de Modigliani e Miller (1961, p. 431), os pesquisadores abandonam os tão criticados pressupostos de perfeição de mercado de capitais e admitem, entre outros fatores, a existência do efeito “clientela” no mundo real.

Nessa situação, se a distribuição frequente de dividendos de uma empresa corresponder, exatamente, com a preferência de distribuição do investidor, a empresa tenderá a atrair para si uma clientela de investidores que possuem particularidades em comum.

Porém, alguns clientes poderão dar mais valor a isso, o que impactará na valorização da empresa. Dessa maneira, uma série de outras pesquisas e de trabalhos empíricos se sucedeu aos estudos de Modigliani e Miller no sentido de se refutarem os pressupostos necessários para a proposição de irrelevância dos dividendos (YEE, 2001).

Porém, em uma corrente contrária à teoria de irrelevância dos dividendos, vários pesquisadores defenderam que o comportamento das políticas de dividendos pode influenciar, positivamente, o valor das ações da empresa e, conseqüentemente, a riqueza dos acionistas.

Por exemplo, a pesquisa de Graham et al. (1962) sugere que a distribuição de resultados por meio dos dividendos tem a capacidade de elevar o valor das ações, partindo-se da premissa de que o preço de uma ação é função de sua própria capacidade de geração de dividendos futuros. Para os autores, duas empresas com o mesmo poder de geração de lucros e com a mesma posição em seu setor, aquela que pagar maiores volumes de dividendos quase sempre será negociada a um preço maior.

Outro estudo importante nessa linha foi o de Gordon (1963) defende a premissa de que os dividendos são bons, porém a partir do argumento de que os investidores racionais são avessos ao risco e, por isso, preferem receber dividendos em detrimento a esperar pela valorização dos seus recursos investidos, ou seja, os dividendos são ganhos certos no presente, ao passo que a valorização das ações é um evento incerto no futuro.

Trata-se da teoria do “pássaro na mão” em alusão ao ditado popular que diz que mais vale um pássaro na mão do que dois voando. Para o autor, como o valor de uma ação é uma função dos seus fluxos futuros de benefícios esperados – e os dividendos constituem uma parte desses benefícios, um aumento no valor dos dividendos provocaria um aumento no valor da ação e na riqueza dos acionistas.

Outro estudo seminal foi conduzido por Pettit (1977), que realizou uma pesquisa no intuito de verificar o efeito clientela no rendimento dos dividendos. Partindo de uma amostra de carteiras de aproximadamente novecentos investidores e por meio de regressões com base na idade, renda e alíquotas de impostos dos investidores, o autor observou que empresas consideradas mais seguras, com investidores mais velhos e menos capitalizados, eram inclinadas a pagar mais dividendos do que empresas com investidores mais ricos e mais jovens.

Nesse mote de pesquisa, o estudo de caso realizado por Long Jr. (1978) merece destaque por demonstrar a preferência por dividendos pelos acionistas. O estudo verificou que uma classe de ações pagaria dividendos em ações, já a outra classe pagaria dividendos em dinheiro. Mesmo com a incidência de tributos apenas nessa última classe de ações, o que tornaria o seu ganho menor após a tributação, houve uma maior demanda por ela, ao invés da preferência pelas ações que pagariam dividendos em ações, isentas de impostos.

Na sequência, Lewellen et al. (1978) também buscando verificar o efeito clientela na prática, obtiveram resultados parecidos com os de Pettit (1977). Os autores descobriram que as pessoas mais idosas, pessoas não muito bem empregadas, mulheres e pequenas famílias preferem o recebimento de dividendos em dinheiro ao invés de aguardar a valorização dos seus papéis.

Mais recentemente, Knowles e Petty (1992), Collins e Kemsley (2000), Ayers et al. (2004), Cheng (2005), Martinez (2008) e Saito et al. (2008) estudaram a relação dos dividendos na riqueza dos acionistas. Assim, a teoria de que os dividendos são bons passou a se sustentar na relação de clientela dos acionistas, sobretudo, para acionistas em condições menos favorecidas.

Procianoy e Verdi (2003) testaram a existência do efeito clientela no contexto brasileiro, no período de 1989 a 1993, quando os impostos sobre dividendos eram zero e os sobre ganhos de capital eram de até 25%. Na pesquisa dos 693 eventos analisados, 47% apresentaram o preço da ação na data “*ex*” maior do que na data em que a ação tinha o direito a receber o dividendo. Então, as constatações contrariaram a literatura ao concluir que os acionistas estariam “deixando dinheiro” ao pagar mais por uma ação sem direito a proventos do que pagariam por ela quando teriam o direito de recebê-los. Todavia, essa linha de pesquisas, também, foi contestada por outra escola de pensamento cuja crença é a de que a distribuição de dividendos não é nem irrelevante e nem boa para a empresa, mas, sim, prejudicial.

Talvez o argumento mais utilizado contra o pagamento de dividendos seja o efeito da tributação maior sobre os dividendos do que sobre os ganhos de capital, obtidos em caso de valorização da ação. Para que essa preferência por ganho de capital seja válida, os dividendos devem receber taxaço maior que a valorização das ações. O trabalho relevante que mostra que os dividendos são indesejados pelos acionistas foi realizado por Litzenberger e Ramaswamy (1979). Sabe-se que o preço da ação após a data *ex-dividendo* deve cair, para refletir a perda em dividendos para os investidores que comprem a ação após essa data. Por isso, essa teoria é contrária à teoria do “pássaro na mão”, ou seja, quanto maior o *payout ratio*¹⁷ de uma empresa, menos suas ações serão valorizadas no mercado. Estudos como os de Divecha e Morse (1983), Guenther (1992), Brennan et al. (1998), Foerster e Sapp (2006) e Aboody e Kasznik (2008).

Abandonando um pouco a questão da tributação, um dos motivos pelo qual um maior volume de dividendos distribuídos pode ser prejudicial às empresas ocorre quando a empresa emite novas ações para gerar caixa e pagar dividendos ou mesmo quando a empresa integraliza mais ações e as distribui como bonificação.

¹⁷ Índice que expressa a relação entre dividendos por ação e lucro por ação, ou seja a capacidade de distribuição de dividendos (KNOWLES e PETTY, 1992).

O problema dessa atitude é que o aumento da oferta de ações, ocasionado pelas novas emissões, tende a gerar um excesso em relação à demanda e tende a causar queda no valor das ações no mercado.

Outro argumento nessa linha de pesquisa se apóia no fato de que a distribuição de dividendos pode representar uma sinalização ao mercado de que a empresa não possui, naquele momento, alternativas de investimento mais atraentes e, por isso, prefere devolver os recursos aos sócios na forma de dividendos, gerando, artificialmente, uma valorização das ações (LITZENBERGER e RAMASWAMY, 1979; EASTERBROOK, 1984; YOON e STARKS, 1995; O'BRIEN, 2004; CHUNG et al., 2005; GALDI et al., 2008 e JACKSON, 2008).

Assim, a distribuição de dividendos deveria ocorrer, apenas, quando uma entidade não possui mais demandas e/ou alternativas viáveis – do ponto de vista econômico e considerando custo de oportunidade - de investimento.

Retomando a Teoria Residual dos Dividendos de Modigliani e Miller (1961), a distribuição de dividendos representa e sinaliza ao mercado que a entidade não possui oportunidades interessantes ou necessidades de investimento. E, por isso, prefere devolver o capital aos sócios.

Todavia, os autores discutem se essa geração de valor é sustentável ao longo prazo, corroborando o argumento de que os investimentos anteriormente efetuados pela empresa podem ser determinantes para os dividendos correntes visto que a capacidade de pagamento de dividendos decorre do retorno de tais investimentos, (McDONALD, JACQUILLAT e NUSSENBAUM, 1975; ROZEFF, 1982; CUMMINS, HASSETT e HUBBARD, 1994; RANKINE e STICE, 1997; LA PORTA et al., 2000; LEAL et al., 2002; CHENG, 2005; LEE, 2008 e MARTINEZ, 2008).

Outros estudos, também, sugerem que os acionistas se adaptam à política de distribuição de resultados proposta pela entidade, no que se refere ao padrão de consumo, ou seja, se não recebem dividendos hoje, esperam que, no futuro, haja um retorno que justifique tal retenção: mais dividendos ou ganhos de capital e aumento na riqueza (SUBRAMANYAM; VENKATACHALAM, 2007).

Percebe-se que tanto os trabalhos seminais, quanto os trabalhos empíricos que tratam, especificamente, a relação da distribuição dos dividendos e/ou (*versus*) investimentos com a riqueza do acionista, no âmbito empresarial, não fornecem evidências empíricas conclusivas e muitas outras pesquisas têm sido conduzidas no intuito de investigar essas questões no âmbito empresarial.

Além disso, problemas de agência podem surgir quando os gestores decidem buscar interesses próprios em detrimento dos interesses dos acionistas. Diante disso, Jensen (1986) passa a considerar o problema de agência nas discussões de investimentos da empresa, sobretudo, pelo fato de os pagamentos a acionistas reduzirem o montante de recursos sob controle dos gestores.

Na Teoria *Free Cash Flow* (JENSEN, 1986) ou do Fluxo de Caixa Livre, o caixa representa poder intrínseco para os gestores, que têm incentivos para fazer as entidades crescerem além de seu ponto ótimo. Isso, pois o crescimento aumenta o poder dos gestores, ao aumentar o montante de recursos sob seu controle. Uma saída, nesse caso, seria o cálculo do Fluxo de Caixa Livre do Acionista (FCLA) que representa uma medida daquilo que a empresa pode pagar como dividendo. Esse fluxo de caixa poderá ser, assim, obtido:

Quadro 1 – O Fluxo de Caixa Livre do Acionista (FCLA)

<u>Metodologia de cálculo</u>
Lucro Líquido
(+) Depreciação
(-) Despesas de Capital
(-) Principal Pago
(+) Novas Dívidas Contraídas
(=) Fluxo de Caixa Livre do Acionista (FCLA)

FONTE: Adaptado de JENSEN (1986, p. 325)

Apurado da forma acima, o Fluxo de Caixa Livre do Acionista representa, segundo Jensen (1986), evidencia-se aquilo que a empresa pode pagar como dividendo. Trata-se do excesso de caixa que pode ser retornado ao acionista ao final de um período, pois já foram cobertos todos os custos e despesas e, também, atendidas todas as necessidades de reinvestimento (LAMONT, 1997; KUSNADI, 2003; CHUNG, LI e YU, 2005; LEE, 2008; BHATTACHARYYA et al., 2008 e WANN e LONG, 2009).

Os investimentos necessários em capital fixo (máquinas, equipamentos) são considerados como despesas de capital. Nessa lógica, empresas em ciclos de alto crescimento costumam apresentar grandes necessidades de despesas de capital (LANG et al., 1996). Mudanças na relação de dívidas (passivo) e capital próprio (patrimônio líquido), igualmente, influenciam o FCLA: por exemplo, quando uma empresa decide reduzir seu endividamento – pagando parte ou o principal de uma dívida – a empresa estará, efetivamente, diminuindo o fluxo de caixa livre aos acionistas.

Assim, nesse caso, o valor da empresa será o valor atual do Fluxo de Caixa Livre do Acionista e não o da empresa – como forma de reduzir os conflitos de agência e proporcionar ao acionista uma adequada gestão dos seus recursos. Diante disso, extrapolar essa discussão para o meio governamental, essencialmente na contabilidade pública/governamental e nas finanças públicas, pode representar uma contribuição da Ciência Contábil no intuito de servir como mais uma ferramenta disponível nas avaliações de dilemas como o *trade-off* entre distribuição de renda e crescimento econômico.

A Figura 3, a seguir, ilustra as semelhanças na relação entre agente e principal (tratadas no tópico 2.1.1) desse relatório:

Figura 3 – Síntese da similaridade da relação de associação entre acionista/Entidade e cidadão/Estado

Pode-se observar similaridade entre as relações do acionista/Empresa e do cidadão/Estado, pois, em ambas, existe a entrega de recursos e a expectativa de devolução com vistas à geração de riqueza.

Na Empresa, no setor privado, os sócios entregam recursos e recebem um retorno (R) proporcional ao recurso investido (participação, quotas). Nas Entidades Públicas/Estado, contudo, essa relação de proporcionalidade não é tão estreita.

A Figura 4, a seguir, ilustra essa característica de “retornos nem sempre proporcionais” no âmbito do Estado.

Figura 4 – Característica de retornos nem sempre proporcionais no âmbito do Estado

Assumindo essa diferença, pode-se inferir que mesmo aquele cidadão que não recebe (ou que recebe retorno desproporcional), ainda, tem interesse em acompanhar a devolução dos recursos por parte do governo a outros cidadãos ou à coletividade, considerando que a redução da desigualdade social¹⁸ é, também, uma das funções do Estado.

Nesta pesquisa as preocupações estão centradas na evidenciação da geração de valor econômico que pode ser distribuído (ou devolvido) à sociedade sem comprometer a capacidade de investimentos em infra-estrutura, fundamental ao desenvolvimento e a geração e manutenção de riqueza ao cidadão.

¹⁸ Para aprofundamento acerca das “novas” funções do Estado, sugere-se a leitura de Bresser Pereira (2001).

Sendo assim, as discussões sobre o *trade-off* entre distribuição de renda e capacidade de investimento do Estado nas Ciências Econômicas - representadas por estudos como os de Kuznets (1955), Barro (1990), Anand e Kanbur (1993), Easterly e Rebelo (1993) e Sylvester (2000) e nas Ciências Sociais – com destaque para os estudos Santos (1987), Gilbert (1995), Van Parijs (1995) e Cohen (2001), são, conceitualmente, aderentes aos dilemas tratados pela Teoria dos Dividendos, revisada nesse tópico.

Diante de aspectos relevantes similares, pode-se inferir que, conceitualmente, o *trade-off* entre devolução de recursos aos proprietários e manutenção da capacidade de crescimento e de geração de riqueza é o mesmo tanto no âmbito público-governamental, quanto no âmbito privado.

Isso pois, no decorrer da revisão bibliográfica da pesquisa, se percebeu que o conceito de Fluxo de Caixa Livre do Acionista, inicialmente desenvolvido para atender a necessidade dos investidores em acompanharem o resultado de seus investimentos, pode ser adaptado para enfocar a necessidade da sociedade em acompanhar o seu investimento. Dessa forma, verificou-se a possibilidade de aplicação desse modelo empresarial em entes públicos de uma forma geral.

O tópico seguinte apresenta a discussão sobre o *trade-off* entre a Distribuição de Renda (Dividendo Social) e Riqueza do Cidadão no Setor Público, como ferramenta de avaliação de desempenho e prestação de contas. Após isso, realizou-se uma análise mais aprofundada da compatibilidade e viabilidade da aplicação da Teoria Residual dos Dividendos como ferramenta de gestão para entes públicos, como forma de melhorar a avaliação do uso dos recursos aplicados pela sociedade na geração de resultado econômico e de riqueza aos cidadãos.

2.3 O *Trade-off* entre a Distribuição de Renda (Dividendo Social) e Riqueza do Cidadão no Setor Público

Uma linha de pensamento que tem dominado o foco dos estudos em finanças públicas busca demonstrar evidências de que a desigualdade da distribuição da renda está inversamente associada com o crescimento econômico. Há um movimento no sentido de diminuir a desigualdade da distribuição da renda no país sob a justificativa de retomada (ou sustentação)

do desenvolvimento (BONELLI e RAMOS, 1993; BRIDSALL e LODOÑO, 1997, DEININGER e SQUIRE, 1998; WB, 1999; SEN, 2000; FIELDS, 2001; LIMA-COSTA et al., 2003; SOUZA, 2004; BARRETO, 2005; IPEA, 2006; SOARES, 2006 e BARROS et al., 2007).

Diante disso, é importante e factível avaliar essas relações entre distribuição de renda, gastos sociais, crescimento e riqueza do cidadão, sobretudo, considerando que mesmo os mais complexos e abstratos programas e projetos sociais governamentais, em algum momento, deverão ser “traduzidos” em metas e ações concretas, que vão desde o seu financiamento, execução e controle/acompanhamento.

Nesse sentido, um novo olhar sobre a ótica da Contabilidade pode representar uma contribuição no intuito de desenvolver metodologias mais concretas que permitam uma avaliação tanto *ex-ante* (planejamento, projeções), quanto *ex-post*¹⁹ (avaliação e acompanhamento).

Mas propostas dessa natureza, com abordagem para políticas e projetos públicos, devem ser conduzidas com certo cuidado. De acordo com Dasgupta (2001, p. 12-14), em tais avaliações devem ser consideradas condicionantes como o “estado social”, ou seja, “a alocação de recursos (quem fica com o quê, quando e onde) e tudo que seja relevante para a escolha pessoal e social”.

É por isso que esta pesquisa não pretende propor a avaliação de viabilidade de uma política pública ou social em termos de rentabilidade, lucratividade e outras medidas de mercado. Em verdade, na literatura, é vasta a sugestão de análise dessa natureza, como do tipo custo-benefício e custo-efetividade, demonstram Contador (2000), Draibe (2001), Minayo et al. (2005), Magalhães et al. (2007), Silva e Ferreira (2007) e Machado e Simões (2008).

Sendo assim, a proposta do Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC), discutido e apresentado com maior detalhe na próxima seção, procura dar indícios de valores pragmáticos, de natureza econômico-financeira, do referido “estado social”, o que representa um avanço no desenvolvimento de indicadores em finanças públicas.

¹⁹ Os termos “*ex-ante*” e “*ex-post*” foram emprestados de Cohen e Franco (1998).

O referido Fluxo responde às questões de “quem fica?”, pois pode ser identificado a uma comunidade, grupo atendido pelo benefício e até a um cidadão em específico. “Com o quê?”, ou seja, qual o benefício fora proporcionado, também, é alcançado na medida em que o FCLC tem a potencialidade de mensurá-lo em valores monetários.

Da mesma forma, a medida FCLC pode responder às duas outras indagações de “quando?” e “onde?”. “Quando?” tem a conotação temporal e informa que, em dado momento, se daria a devolução do recurso ao cidadão, seja pela prestação de serviço e/ou entrega do bem público, seja pela transferência direta de renda. “Onde?” informa em qual local essa transferência se procedeu.

Contudo, algumas limitações metodológicas, decorrentes do objeto a ser avaliado, ainda tendem a permanecer. É irrefutável o fato de que alguns produtos e serviços prestados podem não ser, facilmente, traduzíveis em benefícios ao cidadão e, conseqüentemente, serem expressos em unidades monetárias. Mesmo assim, os valores apontados pela medida podem servir de parâmetro para a elaboração de um instrumento de avaliação da ‘produção’ de bem-estar social para os cidadãos.

No Brasil, demonstrar de que forma se daria a transferência de renda (via prestação de serviços/bens públicos e/ou transferências diretas de renda) passou a ser importante para o Estado, sobretudo, as transferências diretas de renda a cidadãos, sujeitas à comprovação de insuficiência de renda,

[...] tornaram-se, na segunda metade da década de 1990, a grande novidade da política social brasileira. A mudança no escopo da política social e no desenho dos programas sociais compensatórios ocorreu inicialmente por força da própria Constituição de 1988, que assegurou, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), benefícios assistenciais, a título individual, no valor de um salário mínimo, a todas as pessoas idosas e às portadoras de deficiência com renda familiar per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo (LAVINAS, 2004, p. 68).

Portanto, a discussão sobre o *trade-off* entre a distribuição de renda (Dividendo Social) e a riqueza do cidadão é oportuna, relacionando os impactos da política econômica sobre a distribuição da renda: política fiscal, previdência social, política educacional, reforma agrária etc. (ASCAHUER, 1989; BARRO, 1990; ALESINA e RODRIK, 1994; CASHIN, 1995; DAIN e MATIJASCIC, 2005; DEDECCA et al., 2006 e SILVA, 2007).

Seria o equivalente à corrente defensora dos impactos “negativos” da distribuição de dividendos aos acionistas no meio empresarial, principalmente, por considerar que a distribuição de renda implica numa eventual redução da capacidade de investimento em infraestrutura por parte do Estado, já que não existem recursos suficientes para conduzir tais políticas de maneira concomitante.

Numa outra linha de pesquisas, ressalta-se a concentração de estudos que buscam evidenciar as principais variáveis na escolha das políticas econômicas assumidas pelo Estado e propõem os chamados modelos *new-growth*, que fazem alusão à importância do investimento em capital humano, com destaque para Kuznets (1955), Aghion e Bolton (1992), Hoffmann (1995), Dollar e Kraay (2002), Azzoni e Servo (2002), Almeida e Guilhoto (2006) e Dias e Dias (2007).

Haja vista que, no período do milagre econômico, houve, no Brasil, crescimento econômico acompanhado por aumento na desigualdade da distribuição da renda, conforme Hoffmann (1973). Segundo Alesina e Perotti (1994, p. 364), “[...] há várias maneiras pelas quais a desigualdade da distribuição da renda pode afetar o crescimento, incluindo o fato de um perfil da demanda diferenciado impedir o aproveitamento das economias de escala”. Este estudo corroborou, com base em dados internacionais, a hipótese de que a desigualdade elevada causa instabilidade sócio-política, a qual, por sua vez, dificulta o crescimento econômico.

Embora haja efeitos econômicos diretos da forma da distribuição da renda sobre o crescimento econômico, a relação entre essas variáveis seria devida, pelo menos em parte, ao fato de maior desigualdade favorecer maior instabilidade político-social (HOFFMANN, 2001, p. 72).

Diante disso, outros estudos, também, exploram efeitos dos gastos públicos sobre o crescimento econômico, produtividade e a riqueza do cidadão (FERREIRA e ELLERY, 1996; DEVARAJAN, SWAROOP e ZOU, 1996; DEININGER e SQUIRE 1996; BIRCHENALL, 2001 e FIGUEIREDO et al., 2007).

O estudo conduzido por Rocha (2006) “[...] avalia o efeito de políticas públicas de transferência de renda na promoção do crescimento econômico. [...] Os resultados mostram que as cidades que mais receberam transferências governamentais foram as que mais cresceram” (ROCHA, 2006, p. 26). Também, existe o entendimento acerca das influências do

gasto social do Estado na redução da pobreza (SOARES, 2006; LAVINAS e NICOLL, 2006; e BARROS et al., 2007).

Estabelecendo uma contextualização da realidade nacional, as transferências de caráter assistencial aumentaram em 50% no período compreendido entre 2001 e 2006²⁰. Contudo, observa-se “um aumento do peso do governo federal em cima da deterioração da fatia estadual” (AFONSO, 2006), em que as prefeituras (e entidades de administração direta) receberam a incumbência da execução de políticas públicas de investimentos nas áreas de saneamento básico e habitação, funções que nas últimas décadas foram negligenciadas dentre as prioridades sociais do governo central (LAVINAS, 2007).

As ações compensatórias, aqui neste trabalho resumidas não exaustivamente pelos programas de transferências de caráter assistencial “Seguro-Desemprego”, “Programa Bolsa Família” e “Previdência Social”, podem ser equiparadas a uma distribuição de renda no âmbito empresarial – em muitos casos, também, representam o único fluxo regular de recursos recebidos pelos cidadãos, conforme fora salientado por Morgan (1982) para o meio empresarial.

O Seguro-Desemprego é um mecanismo do chamando Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), que representa um “[...] conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho, tendo em vista os objetivos de: (i) combater os efeitos imediatos do desemprego, através de transferências monetárias [...]” (CARDOSO Jr e GONZALEZ, 2007, p. 239).

Trata-se de um mecanismo de distribuição de renda ao cidadão, permitindo que a ele seja assegurada a manutenção temporária de parte de sua renda. Em tese, a literatura questiona a eficiência dessa ação compensatória em função do alto nível de informalidade do mercado de trabalho no Brasil (CARDOSO Jr. et al., 2006).

Por sua vez, o Programa Bolsa Família, “nasceu das experiências anteriores dos programas de distribuição de renda e como um primeiro passo ao projeto de “renda de cidadania”, de autoria de Eduardo Suplicy, votado em 2004 [...]” (SANT’ANA, 2007, p. 13), e unificou

²⁰ FONTE: Orçamento Social do Governo Federal: 2001 a 2006.

quatro programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e o Cartão Alimentação.

Operacionalmente, essa unificação trouxe redução dos custos de gestão do programa e, fundamentalmente, um tratamento adequado ao auxílio: a transferência de renda em dinheiro, conforme preconizado pela literatura. Em 2006, esteve presente em 5.560 municípios e no Distrito Federal e alcançou mais de 11 milhões de famílias: aproximadamente 44 milhões de pessoas (SANT'ANA, 2007, p. 13-14).

Os recursos do Programa são distribuídos de acordo com as taxas de pobreza e extrema pobreza: 8% ao Norte, 50% ao Nordeste, 27% ao Sudeste; 11% ao Sul e 4% ao Centro-Oeste (dados de 2006). Em fevereiro de 2009, os valores do programa Bolsa Família estavam numa faixa de, no mínimo, R\$ 20,00 e, no máximo, R\$ 182,00, pagos de acordo com o número de crianças e de adolescentes (BRASIL, 2009a).

O Estado brasileiro distribuiu, em 2006, 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, R\$ 8,5 bilhões no Programa Bolsa Família. Para se ter um parâmetro, nesse mesmo período, o gasto social total representou 9,8% do PIB. Essencialmente, a maior parte dessas despesas sociais referem-se ao déficit do sistema de aposentadoria do setor público (SANT'ANA, 2007).

A questão previdenciária, no Brasil, tem sido objeto de debates não só no ambiente acadêmico, mas, essencialmente, no meio político (ALÉM, GIAMBIAGI, 1999), sobretudo, nos aspectos estritamente fiscais, até questões ligadas a fatores distributivos.

Na essência, o déficit da previdência expõe seu caráter distributivo. A recente separação²¹ promovida na gestão do Ministro Nelson Machado, mudou a característica de avaliação do ente público. Os gastos sociais e os benefícios fiscais têm que ser contabilizados no orçamento federal, não no orçamento da Previdência. Para os dados atuais, quando se analisam os dados agregados, constata-se uma redução no “déficit”, mas que o situa, ainda, na faixa de 1,25% do PIB ou R\$ 36,2 bilhões (BRASIL, 2009b).

²¹ a Previdência Social passou a divulgar de forma correta os dados de arrecadação. Separou o Regime Geral da Previdência (contribuições e benefícios pagos pela massa segurada) de políticas sociais (aposentadoria rural) e incentivos fiscais (isenção para pequena e microempresa, clubes de futebol e entidades filantrópicas).

Por outro lado, quando se analisa a Previdência Social propriamente dita, o déficit cai para meros R\$ 1,1 bi, ou 0,03% do PIB - arrecadação de R\$ 158,3 bilhões para despesas de R\$ 159,5 bilhões. As transferências de renda (pensões e aposentadoria rural) representaram um impacto de R\$ 35 bilhões (BRASIL, 2009b). O próprio governo, historicamente, divulga os valores do que “déficit da Previdência”, por ele intitulado.

Essa evidenciação “inadequada” ressalta impactos negativos sobre as despesas do governo, os investimentos públicos e o desempenho de gestão da própria previdência. Gastar em transferências ou em infraestrutura? Mas afinal, o que são gastos sociais? Investir em infraestrutura não pode ser considerado um gasto social? Para Barros e Foguel (2000) e Fernandes e Felício (2003) não é tão claro por que tais intervenções devam pertencer ao espectro social e outras não.

Sendo assim, a lógica conceitual do Fluxo de Caixa Livre do Acionista, desenvolvido a partir da Teoria dos Dividendos, pode ser transportada para a realidade das finanças públicas para a consecução do Fluxo de Caixa livre da Sociedade, cujo construto será apresentado na próxima seção deste trabalho.

O Quadro 2, a seguir, sintetiza a modelagem conceitual (*Framework*) desta extrapolação:

Quadro 2 – a modelagem conceitual do estudo (*Framework*)

Objeto Prisma	Privado	Público
Unidade de análise	Empresa	Estado
Propriedade	Sócio, Quotista, Acionista	Sociedade, Comunidade, Cidadão
Medida de riqueza do Proprietário	Valor contábil, Valor das ações (mercado), EVA [®]	Renda <i>per Capita</i> , Índices de Desenvolvimento Humano e Gini
Abordagem típica dos estudos	<i>Trade-off</i> entre distribuição de dividendos e (re) investimento: reflexos na riqueza do acionista, no crescimento da empresa e continuidade do empreendimento (sustentabilidade)	<i>Trade-off</i> entre distribuição de renda e investimentos em infraestrutura: reflexos na riqueza do cidadão (bem-estar social), no crescimento da nação e na continuidade (sustentabilidade)
Construto	Fluxo de Caixa Livre do Acionista (FCLA)	Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC)

Acompanhando a modelagem conceitual (*Framework*) do estudo, percebe-se a aderência conceitual do Constructo “Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão - (FCLC)”.

Além disso, não se observa, na literatura contábil (e em geral), uma preocupação acerca da mensuração do valor que pode ser distribuído (ou devolvido) à sociedade sem comprometer a capacidade de investimentos em infraestrutura, fundamental ao desenvolvimento de uma nação.

A Figura 5, a seguir, sintetiza a “similaridade” de *trade-off* entre o setor privado e a realidade governamental:

Figura 5 – Síntese da similaridade do *trade-off* entre o setor privado e a realidade governamental

Existe similaridade entre os ambientes diante dos dilemas: (i) quando e quanto distribuir? e (ii) quais os reflexos dessa distribuição na riqueza do acionista. Retomando, na esfera empresarial, tem-se o ajuste no resultado contábil via mensuração do Fluxo de Caixa Livre do Acionista como resposta a um possível *trade-off* ou conflito de agência, conforme preconizado no trabalho de Jensen (1986).

Da mesma forma, observou-se, na revisão da literatura, uma discussão equivalente no âmbito empresarial – ambiente “micro”, melhor dizendo, nas empresas em que os estudos sobre a influência da distribuição dos dividendos no valor (riqueza) do acionista, também, não são congruentes.

Já no âmbito público-governamental, o Estado pode ser visto como um produtor e distribuidor de renda econômica por meio suas entidades (SLOMSKI, 1999, p. 97-100). Sendo assim, a proposição de mensuração do quanto pode ser devolvido diante de suas alternativas representa uma contribuição da Ciência Contábil no entendimento desse fenômeno.

Todavia, a similaridade entre essas discussões parece ser razoável, levando essa revisão a outro questionamento: em tese, a figura do dividendo social (ou distribuição de renda) tratada nas finanças públicas pode ser equiparada, conceitualmente, ao evento “distribuição de dividendos”, presente no meio empresarial?

Sendo compatível, pode-se estender a estrutura lógico-conceitual e metodológica da Teoria dos Dividendos desenvolvida pela academia para a realidade empresarial para a público-governamental? A resposta a esses e a outros questionamentos pede, impreterivelmente, uma visita ao conceito de “Dividendo Social”, suas raízes teóricas e aplicações práticas, objetivo do próximo tópico.

2.3.1 O Dividendo Social, suas raízes teóricas e aplicações no Brasil

O conceito de Dividendo Social está centrado na lógica de que todo cidadão tem direito a uma remuneração do Estado somente pela sua existência. Essa remuneração é considerada uma riqueza comum a todos os cidadãos (MEADE, 1988).

Assim, o “Dividendo Social” seria financiado por recursos do patrimônio público, organizados pelo Estado e representaria uma ação concreta de combate a pobreza no intuito de promover o bem-estar dos cidadãos: trata-se da renda mínima e do imposto de renda negativo (FRIEDMAN, 1962; STEINER, 1987; GALBRAITH, 1989; MOFFIT, 2003; SUPPLY, 2006 e TONDANI, 2007).

Essa linha de pesquisa sobre o “dividendo social” que rendeu ao pesquisador James Meade o Prêmio Nobel de Economia, em 1977, passou a ser tratada pelo autor por “renda de cidadania” em trabalhos posteriores (BROWN et al., 1982; NEUMARK e WASCHER, 1992; BAZEN e SKOURIAS, 1997; COE e SNOWER, 1997; HAMERMESH, 2002; ADAMS e NEUMARK, 2005 e KLEIN e DOMPE, 2007).

Em termos nacionais, a literatura encontrada sobre esse tema é mais direcionada para o estudo da pobreza e da desigualdade social. Diversos debates e discussões são realizados para entender esses fenômenos que são tão intensos no país.

Com destaque, os primeiros estudos associados a projetos de renda mínima foram os de Silveira (1975), Bacha e Unger (1978), Ramos e Reis (1995), Suplicy e Buarque (1997) e a outras pesquisas aplicadas como as de Soares (2004), Freitas (2007) e Ramos (2007).

Em 1975, Antonio Maria da Silveira (1975) foi um dos primeiros a propor, na literatura acadêmica brasileira, o imposto de renda negativo, como forma de erradicar a pobreza, relacionando-o à emissão da moeda. Para o autor, os novos recursos introduzidos na economia todos os anos poderiam ser distribuídos entre os mais pobres, porém reconhecia, em pleno regime militar que “Questões políticas geram controvérsias. Questões de política econômica parecem provocar polêmicas maiores. Redistribuição de renda é um dos temas mais explosivos que conhecemos” (SILVEIRA, 1975, p. 3).

Já, em 1978, Bacha e Unger passaram a defender a garantia de renda mínima por meio do imposto de renda negativo, junto com a reforma agrária, enquanto o estudo de Ramos e Reis (1995) incorpora o efeito do aumento da informalidade na pobreza. Para Suplicy e Buarque (1997, p. 84), os programas de renda mínima são mecanismos adequados ao combate da pobreza, pois

[...] dentre outras vantagens, possuem mecanismos que não interferem nos aspectos alocacionais positivos do mercado, apresentam flexibilidade para acomodar as transformações pelas quais a sociedade brasileira passa e preservam a dignidade humana, já que oferecem condições para a superação das necessidades básicas.

Para os autores, os programas de transferência de renda surgiram como uma alternativa para combater a pobreza e os níveis de desigualdades sociais, pois promovem a transferência direta de renda aos segmentos mais vulneráveis da população, porém Silva; Yazbeck; Giovanni (2004, p. 26) advertem:

Na realidade, os anos 1990, representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social, enunciados na Constituição Brasileira de 1988. De outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de

critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha da pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001.

Ademais, Soares (2006b, p. 26) faz um alerta:

Apesar de os programas de transferência de renda, principalmente o Bolsa Família, terem contribuído fortemente para redução da desigualdade, foi a desconcentração dos rendimentos do trabalho a responsável por três quartos (¾) da queda no coeficiente de Gini²². Outras medidas de desigualdade não permitem essa decomposição com a mesma facilidade.

Nos programas conduzidos atualmente, no Brasil, o conceito de renda mínima ou renda básica está associado a pagamento em dinheiro, “sem qualquer restrição quanto à natureza ou ao ritmo do consumo ou investimento que ela ajuda a financiar. [...] ela complementa, em vez de substituir, transferências na forma de bens ou serviços existentes, tais como ensino gratuito ou seguro de saúde básico” (VAN PARIJS, 2000, p. 180)

Diante disso, a expressão *basic income* (renda básica ou renda mínima), enquanto sinônimo de Dividendo Social, pode ter um entendimento mais amplo envolvendo, por exemplo, “benefícios cujo valor é afetado pela situação (econômica) da família da pessoa ou que são administrados sob a forma de créditos fiscais”, ou restrito “valor da renda básica coincida com aquele que é necessário para satisfazer necessidades básicas ou que ela substitua todas as demais transferências” (VAN PARIJS, 2000, p. 180).

Esta pesquisa adota o conceito de Dividendo Social de Van Parijs (2000) por considerá-lo válido e equivalente ao conceito de Dividendo do meio empresarial: representa um excedente de caixa passível de distribuição aos sócios. Segundo o autor,

[...] o projeto de James Meade (1988) de uma economia justa e eficiente contém um dividendo social financiado com os rendimentos obtidos sobre os haveres produtivos de propriedade pública. [...] Alguns, especialmente entre aqueles que preferem a denominação de “renda do cidadão”, entendem a filiação como sendo restrita a cidadãos do país, ou cidadãos em um sentido jurídico. O direito a uma renda básica é então igual a todo o pacote de direitos e deveres associado à cidadania plena²³ (VAN PARIJS, 2000, p. 182).

²² O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade de distribuição de renda, que consiste em um número entre 0 e 1, em que 0 corresponde à completa igualdade de renda: onde todos têm a mesma renda, e 1 corresponde à completa desigualdade, uma pessoa teria toda a renda e as demais nada têm (PYATT et al., 1980).

²³ Seguindo a concepção do filósofo francês Jean-Marc Ferry (1995), conforme Van Parijs (2000, p. 182).

Conforme tratado por Pettit (1977) no ambiente empresarial com o “efeito clientela”, alguns cidadãos (“acionistas da coisa pública”), devido à suas condições sócio-econômicas desfavoráveis²⁴, preferem manter renda em seu bolso do que nas mãos do Estado. Já outros “acionistas” são indiferentes por não encontrarem utilidade²⁵ imediata com essa renda. Para esses, portanto, só restaria esperar pela gestão adequada dos recursos por parte do Estado com vistas na melhoria da qualidade de vida da coletividade – de certa forma, inclui acréscimos na sua riqueza individual.

Porém, o estabelecimento dessa analogia para a sugestão do “acionista da coisa pública” é válida com o pressuposto de que:

Se o critério de bem-estar for aceito, isso não solicitará necessariamente uma genuína distribuição de renda, o que aconteceria somente se todas as pessoas fossem iguais em sua propensão de utilizá-la. O que provavelmente acontecerá, é que elas diferirão. [...] Por outras palavras, a política social poderia basear-se na **suposição de igual capacidade de fruição da renda**, apesar de que, na verdade, não há igualdade na capacidade de cada um (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 42) (grifo nosso).

Trabalhos seminais em Finanças Públicas como os de Samuelson (1954), Musgrave (1959), Buchanan (1967), Arrow (1970) e Olson (1971) adotam esse pressuposto, essencialmente quando estabelecem discussões sobre tributação da renda individual e bem-estar econômico, sobretudo por considerar a proposição “[...] de que as despesas públicas são para o “bem comum” e não estão sujeitas à avaliação individual leva, prontamente, a uma certa noção de entidade coletiva, distinta e maior do que a afiliação a grupo” (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 126).

Por isso, Musgrave e Musgrave (1980, p. 128) sustentam que a “[...] posição relativa de bem-estar dos indivíduos deve ser medida em termos de sua renda e que o sacrifício é uma função da renda cedida”. O autor reforça, ainda, “[...] a idéia de que o sacrifício envolve não só uma perda de fruição na utilização da renda, mas também a insatisfação de ter sofrido em vão a desutilidade de tela recebido” (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 129).

²⁴ Em termos técnicos, uma medida que satisfaça o princípio das transferências de Pigou-Dalton, pelo menos no sentido fraco. Na literatura, isso é considerado como condição necessária para uma adequada medida de desigualdade (COADY e SKOUFIAS, 2004, p. 18).

²⁵ Trata-se do valor do ponto de vista da satisfação das necessidades humanas, ou seja, a partir do valor de uso, pois, assim como os bens materiais, os serviços respondem por uma parte significativa das necessidades humanas. Para aprofundamento nessa discussão, sugere-se uma leitura da teoria do valor-utilidade de Walras - na obra “*Éléments d’Économie Politique Pure*”, de 1874 (WALKER, 1985; WALRAS, 1996).

Nesse sentido, as preferências do “acionista da coisa pública”, tratadas neste estudo, suportam-se na premissa de que utilidade,

[...] é uma medida subjetiva, o que a torna difícil de ser utilizada em decisões distributivas. Todas as teorias de bem-estar de base paretiana²⁶ rejeitam a possibilidade de mensuração da utilidade, sendo estas teorias as predominantes hoje em dia na economia do bem-estar (DOEL e VELTHOVEN, 1993, p. 24).

Diante disso, uma tentativa seria

[...] assumir uma certa homogeneidade entre as preferências dos indivíduos, associando utilidade a consumo. Isso permite, por exemplo, trabalhar com a idéia de que um nível de satisfação semelhante ao de um indivíduo 1 com o consumo de um bem ou serviço será obtido pelo indivíduo 2 caso ele tenha o mesmo consumo. Evidentemente, a associação de utilidade a consumo de serviços e bens já é, em si, arbitrária. Todavia, essa homogeneidade assumida é que permite a criação de pautas (ou léxicos) de consumo comumente utilizadas pelos formuladores de políticas como critério de alocação de recursos (MEDEIROS, 1999, p. 5).

Contudo, conforme Doel e Velthoven (1993, p. 68-79), atualmente, a preferência dos cidadãos vem sendo dada como a combinação de dois fatores: (i) riqueza: rendimentos, ativos dos indivíduos e suas famílias que podem ser utilizados no mercado para adquirir bens e serviços; (ii) acesso a bens públicos: a capacidade de consumir bens que não podem ser obtidos individualmente no mercado como, por exemplo, segurança pública.

Na teoria, a economia de mercado, desde que algumas condições sejam satisfeitas, assegura-se o uso eficiente dos recursos para a produção dos bens privados, pois os produtores produzirão ao menor custo possível na tentativa de maximizar seus lucros e a competição faz com que a composição dos bens produzidos corresponda às preferências dos consumidores (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 42). Contudo, na prática, o mercado

[...] pode não ser perfeitamente competitivo, os consumidores podem não ter conhecimento pleno das condições vigentes [...]. Por um lado ele pode não funcionar adequadamente na presença de “externalidades”, isto é, situações onde os benefícios do consumo não podem ser associados a um consumidor em particular, e também pelo fator de que determinadas atividades econômicas implicam em custos para a sociedade que não podem ser cobrados do produtor ou consumidor que as causou (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 42).

²⁶Estabelece a condição que permite maximizar o bem-estar social na igualdade entre o valor da produção, representado pelo incremento de oferta adquirido por um consumidor (receita marginal) e seu custo marginal. Tal situação implica a impossibilidade de se aumentar o bem-estar de um indivíduo sem piorar a situação de qualquer outro. Portanto, atendendo os critérios de Pareto para o estabelecimento de uma alocação eficiente dos recursos econômicos (PARETO, 1968).

Diante disso, para Buchanan (1967, p. 30), o sistema de mercado só ocorre, adequadamente, quando o “princípio de exclusão” pode ser aplicado, ou seja, quando o consumidor X pagou para ter um determinado bem e o consumidor Y não pagou: nesse caso, o consumidor Y é excluído do consumo do referido bem. As relações comerciais dependem do princípio da exclusão e do direito de propriedade.

Segundo Musgrave e Musgrave (1980, p. 42),

Tal processo é adequado para um mercado de bens privados – alimentos, roupas, moradias, automóveis [...] porque os benefícios derivados do consumo dos mesmos fluem para aqueles consumidores que pagaram por eles. Assim sendo, os benefícios são integralizados e o consumo é “rival” (o sanduíche comido por A, não pode ser comido por B...). Ao mesmo tempo, a natureza dos bens é tal que o princípio de exclusão se aplica perfeitamente.

Nesses casos, existe a necessidade de intervenção do Estado para casos em que o consumo é “não rival” e/ou quando não se pode aplicar o princípio de exclusão (BUCHANAN, 1967; MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980).

Isso, pois, o consumo de bens públicos é não rival, e os mesmos benefícios encontram-se ao alcance de todos, então, ocorre uma interferência mútua entre os indivíduos quando eles se utilizam desses benefícios.

Na essência, no caso dos bens privados existe um mecanismo que integra as propriedades dos bens públicos na teoria do bem-estar,

No caso dos bens privados esse mecanismo era obtido através da utilização de um sistema de preços competitivos que, baseado numa dada distribuição de renda, fornecia uma solução eficiente. No caso dos bens públicos torna-se necessário um mecanismo correspondente, se quisermos que o modelo seja mais do que uma exposição abstrata das condições de eficiência (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 61).

Esta pesquisa busca, por meio do resultado econômico e do constructo do FCLC, evidenciar as condições de eficiência (ou ineficiência) na produção de bens públicos por parte do Estado.

Para tanto, cumpre-se ressaltar os efeitos das possíveis combinações de consumo de bens privados e públicos disponíveis no mercado, conforme ilustra a Figura 6, a seguir:

Figura 6 – Possíveis combinações de consumo de bens privados e públicos disponíveis no mercado

FONTE: Adaptada de MUSGRAVE e MUSGRAVE (1980, p. 60)

A Figura 6, adaptada de Musgrave e Musgrave (1980, p. 60), apresenta uma ilustração dos mecanismos que podem ser estabelecidos para a avaliação do conceito de utilidade no âmbito público (cidadão). As linhas $\frac{R}{P_y} - \frac{R}{P_x}$ e $\frac{R}{P_y} - \frac{R}{P_x'}$ representam, respectivamente, as restrições orçamentárias do cidadão, ou seja, a capacidade máxima de consumo de bens (públicos e/ou privados) desse indivíduo, determinada pelo seu nível de renda e pelo preço dos bens. As curvas U_1 e U_2 , por sua vez, representam as curvas de indiferença (ou o nível de utilidade) do cidadão. Além disso, dentro de cada curva de indiferença, a quantidade consumida de bens públicos e/ou privados não interfere no nível de utilidade do cidadão. As linhas tracejadas informam as quantidades ideais de consumo de bens privados e públicos de cada restrição orçamentária.

Assim, pode-se inferir que cada indivíduo, mediante seu nível de renda e preços dos bens, possui uma propensão a consumo de quantidades diferentes de bens privados e de bens públicos. E que seu nível de renda é determinante para a definição da quantidade ótima

consumida, tanto de bens privados (o que parece óbvio no senso comum), quanto de bens públicos. Contudo, a utilidade percebida pelo cidadão, dentro de cada nível de renda (ou restrição orçamentária), não seria afetada por variações de quantidades de bens públicos e/ou privados, segundo a Teoria do Consumidor (PINDYCK e RUBINFELD, 1994).

Alterações na renda do cidadão (R) ou no preço dos bens (P_x e P_y) afetam a utilidade percebida pelo cidadão. A Figura 6, ilustra a alteração no preço do bem privado de P_x para P_x' , deslocando as quantidades consumidas do Bem Privado (de X_2 para X_1), afetando, negativamente, a utilidade do indivíduo (de U_2 para U_1). Houve, também, um acréscimo na quantidade consumida de bens públicos de Y_2 para Y_1 .

O estabelecimento dessa ilustração, segundo Musgrave e Musgrave (1980, p. 62), considera que o preço unitário do bem privado é igual para os dois consumidores e a combinação das contribuições tributárias pagas pelos Cidadãos iguala o custo da produção do Bem Público para a sociedade. Além disso, caso os bens, público e privado, fossem substitutos, os efeitos ilustrados nessa Figura não se aplicam, como, por exemplo, o consumo do bem “educação em nível superior”.

A sugestão do “acionista da coisa pública”, adotado nesta pesquisa, suporta-se em outra premissa: a existência de custos e benefícios colaterais, conforme tratado no estudo Margolis (1957, p. 284), em “*Secondary Benefits, External Economies and the Justification of Public Investment*”. Segundo o autor, supõe-se que um gasto governamental que não beneficie, apenas, os usuários diretos, mas, também, resulte em benefícios colaterais para os vizinhos. Por exemplo, a construção de uma ponte pode ser compensadora para a coletividade, mesmo que o custo não possa ser coberto por financiamentos de pedágio.

Com efeito, de acordo com a teoria microeconômica percebe-se que as relações estabelecidas entre a renda, o consumo e a utilidade do cidadão são complexas²⁷. Esta pesquisa admite que o cidadão, ao fazer o uso do constructo FCLC para avaliar a renda recebida do Estado, o faz considerando o nível de utilidade percebida (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980).

²⁷Da mesma forma que, nas Empresas, a maximização da utilidade pode não ser plenamente aplicável, pois envolve muitas variáveis que não podem ser, a *priori*, conhecidas pelo empreendedor (SIMON, 1959) e, nesse caso, pelo indivíduo (PAVITT, 1984).

Diante disso, este estudo buscou estabelecer mecanismos para evidenciar a eficiência (ou ineficiência) do Estado na produção de bens públicos por meio do FCLC. Assim, é objetivo discutir uma nova “organização” (ou *layout* alternativo) para as demonstrações de contabilidade pública. Retomando: a Ciência Contábil pode contribuir na organização de demonstrações para o ente público com vistas a propiciar uma adequada evidenciação de informações e impactos dos gastos sociais nas despesas correntes das entidades públicas e do Estado. Faz sentido, portanto, destacar o Dividendo Social, tratado, essencialmente, pela *proxy* “ações compensatórias” nesta pesquisa, das despesas de custeio e de capital, ambas custeadas pelas receitas orçamentárias: integralizações de recursos dos cidadãos (SLOMSKI, 1996).

2.4 O Constructo “Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão” (FCLC)

Adotou-se como referencial teórico de análise, o modelo conceitual de mensuração do Fluxo de Caixa Livre do Acionista proposto por Jensen (1986), além do modelo conceitual de mensuração do resultado econômico de Slomski (1996), por acreditar que é relevante tratar o tema “fluxo de caixa”, considerando os aspectos contemporâneos da gestão pública brasileira, visto que a agenda democrática nacional tem reivindicado novos direitos sociais e políticos, participação social, transparência, *accountability* e eficiência na gestão dos recursos públicos.

O resultado originado pelo Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC) representa o quanto o cidadão ganha (ou perde) no período por “terceirizar” (delegar uma obrigação do Estado para terceiros, para uma autarquia) a prestação de um serviço para uma entidade isolada. Os Quadros 3 e 4, demonstram, respectivamente, a metodologia de cálculo do resultado econômico de Slomski (1996): como referência para a evidenciação da distribuição de renda econômica pelas entidades públicas e a metodologia do FCLC – proposta nesta pesquisa.

Quadro 3 – Evidenciação da distribuição de renda econômica pelas entidades públicas

<u>Observações</u>	<u>Metodologia de cálculo</u>
Mensuração do Resultado Econômico (SLOMSKI, 1996)	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="margin-right: 10px;"> </div> <div> <p>Receita Econômica (1)</p> <p>(-) Despesas de Custeio</p> <p>(-) Despesas de Depreciação</p> <p>(=) Resultado Econômico</p> <p>ou Renda Econômica Total (2)</p> </div> </div>

Descrevendo a metodologia de cálculo do resultado econômico de Slomski (1996), Quadro 3, inicialmente, tem-se que mensuração da Receita Econômica (1): as receitas provenientes das atividades (serviços prestados pela entidade à comunidade) medidas a valor de mercado, ou seja, utiliza-se como parâmetro (ou *benchmarking*) os preços de mercado (custo de oportunidade), conforme preconiza o autor.

Cumprir ser ressaltado, segundo o autor, que o conceito de receita para as entidades privadas não é o mesmo daquele utilizado na contabilidade pública. A receita contábil na entidade privada, normalmente, é o valor oferecido em contrapartida do bem ou serviço. Na entidade pública, o valor econômico oferecido em contrapartida do bem oferecido não é contabilizado. Assim, a receita pública não reflete o valor que o consumidor estaria disposto a pagar pelo bem ou serviço oferecido.

Entretanto, conforme o autor, quando se trata de entidades públicas, a “receita” refere-se ao recebimento de impostos, representando todas as entradas de recursos na entidade, independentemente da contraprestação de serviços ou de entrega de produtos. O autor vai além e propõe o cálculo do resultado econômico da entidade pública utilizando o conceito de receita da entidade privada. Para ele, o resultado econômico da entidade pública é a diferença entre a receita econômica e a soma dos custos diretos e indiretos identificáveis à área de responsabilidade que produziu tal receita.

A receita econômica, por sua vez, “[...] é o produto da multiplicação do custo de oportunidade que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público, pelos serviços que ele efetivamente tenha executado”. Como custo de oportunidade, o autor entende o menor preço de mercado à vista atribuído ao serviço prestado ao cidadão com similar qualidade, oportunidade e tempestividades daquele desprezado por ele ao utilizar o serviço público (SLOMSKI, 1996).

Diante disso, para o caso de uma entidade pública de administração direta, a receita econômica de um período representa o menor preço de mercado que um usuário pagaria para obter os serviços nesse mesmo período e na mesma região. Em outras palavras, o quanto o cidadão ou a sociedade pagaria pelo serviço recebido, se a entidade não existisse.

Por sua vez, o conceito do Resultado Econômico (2) é definido pela diferença entre a receita econômica (multiplicação da quantidade de serviços prestados pela entidade pelos respectivos

valores de mercado: iniciativa privada) e os custos (e despesas) incorridos para oferecer o serviço ao usuário. Nesse caso, é o valor que o cidadão ou a sociedade pagaria pelo serviço recebido, pois o custeio do ente público ocorre com recursos integralizados pela sociedade.

Define-se, assim, a evidenciação da distribuição de renda econômica pelas entidades públicas, ou seja, o montante que o cidadão ou a sociedade deixa de pagar pela existência do ente público, pois é o resultado do valor que o cidadão pagaria menos a quantia que ele já pagou.

Por sua vez, no Quadro 4, têm-se evidenciadas a produção e a distribuição completa de renda econômica: tanto pela prestação de serviços – Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão - Operacional (3), quanto pela simples transferência direta de recursos ou Dividendo Social ou Ações Compensatórias (4), ou seja, o montante pode ser distribuído sem afetar a manutenção e a capacidade de crescimento da entidade pública.

Quadro 4 – O Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC)

<u>Observações</u>	<u>Metodologia de cálculo</u>
Investimentos e Inversões Financeiras }	<p>Receita Econômica (1) (-) Receita Orçamentária (=) Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão - Operacional (3) ← (+) Despesas de Capital (+) Dividendo Social ou Ações Compensatórias (4) (=) Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC) ou Renda Econômica Total (2)</p>

A metodologia de mensuração e evidenciação do FCLC, apresentada no Quadro 4, segue a lógica do FCLA desenvolvida por Jensen (1986), em que do resultado operacional – nesse caso o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão - Operacional (3) ajustam-se: os impactos das decisões de investimentos (Despesas de Capital) e os valores referentes às decisões de financiamentos – Dividendo Social ou Ações Compensatórias (4).

A partir da Receita Econômica (1), descrita anteriormente, são deduzidos os valores totais da Receita Orçamentária do ente público. Nesse entendimento, a receita econômica representa o quanto a sociedade pagaria pelos serviços recebidos que será deduzido dos valores que a sociedade pagou quando integraliza capital – via impostos.

Em outras palavras, o montante que a sociedade deixa de pagar ou Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão – Operacional (3).

É importante salientar que o que é “Receita Orçamentária” para o ente público representa um “gasto” para a sociedade, pois é aplicação do capital, ora integralizado pelos cidadãos (SLOMSKI, 1999), nas atividades da entidade (custeio) e na manutenção da capacidade de prestação de serviços (investimentos). Então, o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão – Operacional (3) representa o quanto “sobraria” no agenciamento como um todo. Desse montante, decorrem as decisões, por parte do Estado enquanto gestor dos recursos da sociedade, de reinvestir no ente e/ou de devolver recursos aos cidadãos.

Em alguns casos, o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão – Operacional (3) pode ser negativo, mas o FCLC (renda econômica total) é positivo – denotando que o ente público significa que o agenciamento está sendo a um custo maior que o de mercado e a prestação de serviços por parte do ente público mostra-se ineficiente, porém, por conta dos ajustes das ações compensatórias (devoluções diretas de recursos aos cidadãos), a renda econômica total gerada se torna positiva.

Nesse contexto, demonstra-se a capacidade de geração de renda por parte do ente público pela prestação de serviço e/ou pela transferência direta (devolução). Essa separação pode ser importante para eventual avaliação dos investimentos e projetos sociais, para focalização de políticas públicas e, evidentemente, para avaliação da gestão operacional dos recursos.

Essa discussão conceitual, sintetizada no Quadro 4, evidencia ainda: (i) os ajustes das “Despesas de Capital” ou Investimentos denotam o quanto de recursos (em R\$) fora destinado para a manutenção ou ampliação da prestação de serviços do ente público para os cidadãos. Dessa forma, o “estorno”, adicionando as “Despesas de Capital”, tem a conotação de evidenciar o quanto dos recursos entregues pela sociedade foi aplicado no ente público.

Por sua vez, no Quadro 4, evidencia-se, também, o quanto (em R\$) fora devolvido à sociedade via Dividendo Social ou Ações Compensatórias (4). No entanto, as ditas ações compensatórias, normalmente, são contabilizadas como despesas de custeio, como discutido

no caso da previdência. Contudo, não faz parte do contrato social²⁸ a transferência direta de recursos, conforme Osborne e Gaebler (1992).

Especialmente nas entidades públicas, as despesas com assistência social (programas de transferência direta) não representam destinações de recursos ao custeio indispensáveis à prestação do serviço. Na verdade, representam um adicional: busca pela equidade na distribuição de renda e de riqueza (BIDERMAN e ARVATE, 2004).

Desse modo, quando o ente público resolve entregar recursos de forma direta aos cidadãos ele está sinalizando que não possui alternativas de investimentos, da mesma forma que a empresa ao distribuir os dividendos sinaliza ao mercado que não possui oportunidades interessantes ou necessidades de investimento, conforme discutido no tópico 2.2 desse relatório.

A partir desses ajustes obtém-se o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC) que equivale, matematicamente, à Renda Econômica Total (2) discutida por Slomski (1996). O FCLC permite uma análise do “quanto” do investimento público é “devolvido” (já está no bolso) para o cidadão.

A medida FCLC pode ser aplicada tanto para uma entidade como um todo (evidenciação global do desempenho), quanto para divisões da mesma entidade (evidenciação segmentada do desempenho) e proporcionar, em ambos os casos, uma visão sobre o resultado econômico. Verifica-se, portanto, que o conceito de Fluxo de Caixa Livre ao Acionista, inicialmente desenvolvido para atender a necessidade dos acionistas em acompanharem o *trade-off* entre distribuição de recursos e capacidade de reinvestimentos, pode ser empregado para enfocar a necessidade da sociedade em acompanhar a relação entre políticas de distribuição de renda (devolução de capital ao cidadão) e de investimento em infraestrutura.

O constructo FCLC favorece a transparência na prestação de contas de uma entidade, em um contexto nacional em discute-se “[...] a necessidade de se desenvolver os demonstrativos e instrumentos de transparência conectados com os conceitos de *accountability* e com os

²⁸ Conforme Rousseau (1762), esse contrato social advém da necessidade que o indivíduo possui de “[...] encontrar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado [...]” (ROUSSEAU, 1978, p. 20)

princípios de normas éticas, escrutínio público e interesse público” (CARLOS et al., 2008, p. 12).

Assim, o valor apurado pela medida FCLC “[...] significa que o agenciamento está sendo a um custo menor que o de mercado” (SLOMSKI, 1999, p. 23- 42), remunerando, inclusive, o custo de oportunidade do capital investido pela sociedade, ou seja, a entidade é eficiente na prestação de serviços à comunidade, tendo como base preços de mercado (*benchmarking*). Por outro lado, no caso de valores negativos para o FCLC, trata-se de algo equivalente a um “[...] prejuízo econômico, a sociedade poderá rever toda estrutura de agenciamento” (SLOMSKI, 1999, p. 23- 42). Isso significa dizer que, teoricamente, a sociedade deveria “terceirizar” a prestação de serviço público.

O constructo FCLC também pode ser tratado, numa abordagem financeira, como a um direcionador de valor, que segundo Ittner e Larcker (1998) e Rappaport (2001) representam parâmetros de avaliação do valor. Ou seja, são os itens que mais afetam o fluxo de caixa de uma entidade e, portanto, o valor desta entidade. Um direcionador de valor fornece uma estimativa de como uma decisão, estratégica ou operacional afeta o valor de uma empresa (ITTNER, LARCKER e RAJAN, 1997, p. 237; STEWART, 1999).

A identificação desses direcionadores é importante para otimizar a alocação de recursos e para a avaliação de desempenho, por meio da detecção de ações ou fatores específicos causadores de novos custos ou de variações na receita, e nesse caso, na renda do indivíduo. No caso do Estado, FCLC positivos sinalizariam a geração de valor aos Cidadãos e os negativos demonstrariam que a entidade pública não contribuiu para a produção de riqueza para a sociedade.

Dentre as contribuições dessa primeira etapa do trabalho, revisão da literatura, podem-se destacar as seguintes: (i) a contextualização das discussões (*trade-off*, mais especificamente) entre distribuição de dividendos e capacidade de reinvestimento/crescimento no setor privado e estabelecer um paralelo entre distribuição de renda e capacidade de reinvestimento/desenvolvimento no setor público (Estado) e (ii) o processo de mensuração do Fluxo de Caixa Livre ao Acionista pode ser considerado adaptável à mudança do objeto de foco (acionista para sociedade), mantendo-se suas aplicações iniciais.

Embora a discussão teórica sinalize a robustez conceitual do constructo FCLC, na prática, sua aplicação pode esbarrar em algumas limitações, tais como:

- a dificuldade do Estado em separar os gastos de natureza social dos gastos do negócio ou daqueles que podem ser associados a uma receita (BIDERMAN e ARVATE, 2004);
- geralmente, não são reconhecidos benefícios importantes no desempenho do ente público, tais como: isenção de impostos, doações recebidas, taxas de juros mais baixas, entre outros (ARAUJO et al., 2006);
- o valor da causa social do ente público deveria ser mensurado, também, com base nos [...] “benefícios proporcionados aos cidadãos” (utilidade) e não apenas nos ajustes dos gastos públicos (custeio), mas seria ainda mais difícil de se mensurar (BENEWITZ e ZUCKER, 1971, p. 365);
- o impacto nas contas públicas pode ser resultante de diversos fatores, não apenas de determinada gasto social ou, ainda, não necessariamente o gasto social gera redução de custos para todos os indivíduos beneficiados e
- sua sinalização (enquanto direcionador de valor) é oportuna, mas se refere ao período de mensuração específico e seus resultados são indicadores e devem ser analisados com cuidado.

Além disso, *proxy* para distribuição de riqueza desenvolvida (FCLC) não captura (não mensura) as variações na renda do cidadão proporcionadas pelas externalidades. É o que Tiebout (1956, p. 415-417) infere sobre os reflexos do recebimento de bens públicos, sugerindo que o consumo de bens públicos por um indivíduo não diminui as oportunidades de consumo de outro indivíduo, além de proporcionar, adicionalmente, economias externas para outros indivíduos de uma comunidade. O constructo, FCLC evidencia, apenas, a mensuração a valor de mercado da renda (em valor monetário) transferida do Estado para o cidadão, de duas formas: via serviços recebidos e via renda direta recebida.

Contudo, pode-se considerar factível a possibilidade de aplicação desse modelo empresarial em políticas públicas, o que possibilita o desenvolvimento do constructo “Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão”, como fora ilustrada nos capítulos 3 e 4, a seguir. Além disso, a medida de geração de riqueza desenvolvida, apresentada no Quadro 4, representa uma importante contribuição enquanto ferramenta de avaliação de desempenho pelo fato de incorporar o conceito de custo de oportunidade.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Para alcançar o objetivo geral do trabalho, evidenciar o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC) gerado e distribuído por uma entidade pública, esta pesquisa foi desenvolvida por meio de uma abordagem metodológica empírico-analítica em três fases: (i) pesquisa bibliográfica; (ii) construção do constructo FCLC e (iii) ilustração de uma possível aplicação do constructo FCLC em uma entidade pública brasileira.

Na primeira fase, pesquisa bibliográfica, buscou-se o levantamento, discussão e reflexão acerca de teorias relacionadas à comprovação da tese estabelecida e representou a base para a construção da plataforma teórica. A fase dois envolveu a construção do constructo Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão, suas premissas, contribuições e limitações.

Por sua vez, na terceira fase, foi realizada uma aplicação, ilustrativa, do constructo FCLC em uma entidade pública brasileira por meio da condução de um caso de estudo. Segundo Martins (2008, p. 6), trata-se de um espaço para “[...] verificar se as proposições de uma teoria são válidas nele”. O caso de estudo foi realizado na Universidade de São Paulo, especificamente no *Campus* de Ribeirão Preto, agora tratada apenas por “USP Ribeirão” - unidade de análise.

3.1 Coleta de informações, dados e evidências

Como técnica de coleta dos dados, recorreu-se, além da pesquisa documental, à entrevista e para a coleta, análise dos dados e evidências, utilizou-se a análise de conteúdo. A coleta de dados, na pesquisa documental, ocorreu por meio de fontes primárias e secundárias, conforme Martins e Theóphilo (2007). Essa técnica, “fundamenta-se em todas as coletas de informações cujos registros estão contidos em documentos” (FACHIN, 2003, p. 137).

Sendo assim, pode-se considerar que a revisão crítica da literatura, compilada no capítulo dois desse trabalho, como forma de dar suporte ao desenvolvimento da temática, representa uma fonte secundária.

A pesquisa documental sobre a USP Ribeirão forneceu dados de fontes primárias: (i) de primeira espécie: foram os dados físicos das unidades, encontrados no *site* da USP, no Anuário Estatístico: banco de dados da Coordenadoria de Administração Geral (CODAGE) e (ii) de segunda espécie: foram os relatórios contábeis e de atividades disponibilizados pelos gestores da Seção de Contabilidade e do Serviço de Promoção Social da Prefeitura do Campus Administrativo de Ribeirão Preto (PCARP)²⁹, além dos valores de mensalidades escolares das universidades particulares do Estado de São Paulo, parâmetro de mercado para o cálculo da receita econômica – estabelecimento do custo de oportunidade.

Os dados, levantados na pesquisa documental, foram organizados para o cálculo ilustrativo do referido FCLC. O Apêndice 5 apresenta a síntese desse levantamento. Após o cálculo do FCLC da USP Ribeirão (e de suas unidades), recorreu-se à entrevista semiestruturada, por ser “[...] uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento” (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 188).

O objetivo da realização da entrevista foi o de auxiliar na análise dos dados de ilustração do constructo FCLC. Foi entrevistado³⁰, por conveniência e disponibilidade, o diretor da unidade FEARP - USP Ribeirão. Os dados coletados na entrevista foram analisados por meio de análise de conteúdo. “Trata-se de uma técnica para estudar e analisar a comunicação de maneira objetiva, sistemática e quantitativa. Buscam-se inferências confiáveis de dados e informações com respeito a determinado contexto, a partir dos discursos escritos e orais [...]” (MARTINS e LINTZ, 2000, p. 55).

Segundos os autores, essa técnica é pertinente nas “entrevistas e conversas de qualquer espécie”. A seção seguinte discute essa técnica com mais profundidade uma vez que o uso desse ferramental não é comum em pesquisas de Contabilidade.

²⁹ As solicitações formais, protocoladas pela Promoção Social da PCARP em 04/03/2009 e pela Seção de Contabilidade da PCARP em 06/03/2009, encontram-se nos Apêndices 1 e 2, respectivamente.

³⁰ O roteiro da entrevista semiestruturada, realizada na FEARP (USP Ribeirão), está disposto no Apêndice 6 deste relatório.

3.2 Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo fragmenta o texto, originado de uma forma de comunicação, e classifica-o em categorias de acordo com um critério predeterminado. O analista utiliza-se do tratamento das mensagens para deduzir de maneira lógica (inferir) conhecimentos sobre o emissor da mensagem ou sobre o seu meio (BARDIN, 2004, p. 25-32).

Essencialmente, a análise de conteúdo possui três fases: pré-análise; exploração do material e tratamento dos resultados. A pré-análise é a fase da organização, aquela com o objetivo de sistematizar as idéias iniciais. Embora compreenda um “período de intuições”, conduz a um plano de análise com um esquema preciso do desenvolvimento das fases. A segunda fase consiste em categorizar os dados. Por fim, o tratamento dos resultados é a fase em que se buscam conclusões, inferências a respeito do tema estudado (BARDIN, 2004, p. 89-95).

Um argumento acerca da aderência dessa técnica à proposta ilustrativa desta tese se deve ao fato de a análise de conteúdo possuir duas funções: (i) função heurística, isto é, a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória e aumenta a propensão à descoberta; (ii) função de prova, isto é, a análise de conteúdo confirma hipóteses, previamente, estabelecidas.

A análise de conteúdo é um método muito empírico [...], dependente do tipo de ‘fala’ a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo. Não existe o pronto-a-vestir em análise de conteúdo, mas somente algumas regras de base, por vezes dificilmente transponíveis. A técnica de análise de conteúdo adequada ao domínio e ao objetivo pretendidos tem que ser reinventada a cada momento [...] (BARDIN, 2004, p. 26).

Nesta pesquisa, a análise de conteúdo da entrevista com o diretor da FEARP (USP Ribeirão) teve dupla função: heurística, já que busca enriquecer o estudo exploratório-ilustrativo da aplicabilidade do constructo FCLC em um ente público e de prova como forma de demonstrar o potencial informacional para os gestores das entidades públicas, que podem aprimorar o processo de prestação de contas utilizando o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão proporcionado por essa entidade.

O objetivo desta análise foi, por meio das categorias de respostas encontradas, contribuir com o entendimento dos pontos levantados no desenvolvimento do constructo.

Portanto, buscando refletir as intenções da pesquisa e o referencial teórico discutido, formou-se a categorização, proposta no Quadro 5, que coincide com as três questões secundárias estabelecidas nesta pesquisa.

Quadro 5 – Categorização da Entrevista no processo de Análise de Conteúdo

Categorias	Subcategorias relacionadas
1. Que aspectos da Teoria Residual dos Dividendos podem ser empregados no processo de prestação de contas (<i>accountability</i>) das entidades públicas?	a. existe aderência conceitual? b. relação ente/acionista c. prestação de contas
2. De que forma as entidades públicas podem gerar renda ao cidadão?	a. geração de renda b. controles gerenciais / avaliação de desempenho c. captação de recursos
3. De que forma os gestores das entidades públicas podem aprimorar o processo de prestação de contas (<i>accountability</i>) utilizando o FCLC?	a. aumento da riqueza de seus cidadãos b. prestação de serviços c. ações compensatórias

FONTE: Elaborado pelo autor baseado em BARDIN (2004, p. 111-119)

A seguir, serão descritos os objetivos de cada categoria sintetizada no Quadro 5.

Categoria 1: Que aspectos da Teoria Residual dos Dividendos podem ser empregados no processo de prestação de contas (*accountability*) das entidades públicas?

Existe similaridade entre o ambiente privado e público: (i) “quando e quanto distribuir?” e (ii) “quais são os reflexos dessa distribuição na riqueza do acionista”. Com base nisso, o objetivo dessa categoria foi analisar o processo de prestação de contas. Isso inclui verificar, caso haja, se existe aderência conceitual e verificar a relação ente/acionista no contexto da organização.

Categoria 2: De que forma as entidades públicas podem gerar renda ao cidadão?

Nessa categoria, a intenção foi avaliar a percepção do gestor sobre o processo de geração de renda por parte do ente público. Em seguida, discutir os controles existentes na entidade junto com possíveis formas de avaliação de desempenho.

Categoria 3: De que forma os gestores das entidades públicas podem aprimorar o processo de prestação de contas (*accountability*) utilizando o FCLC proporcionado por essas entidades?

Essa categoria foi, especialmente, importante neste trabalho porque é a sociedade quem confere valor, inclusive econômico, às entidades públicas. Sendo assim, cabe ao gestor público avaliar os reflexos de sua gestão, via prestação de serviços e ações compensatórias (FCLC), na riqueza dos cidadãos. Essa categoria procurou investigar a percepção do gestor acerca dessas relações e explorar alguns impactos da atuação da USP na comunidade em que está inserida.

3.3 O Campus de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP Ribeirão)

A Universidade de São Paulo (USP), fundada em 1934, é destaque internacional e figura entre as 100 melhores instituições de ensino e pesquisa do mundo (94ª posição no “2007 *Performance Ranking of Scientific Papers for World Universities*, do *Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan*” e 87ª posição no “*Webometrics Ranking of World Universities*”, índice divulgado em janeiro de 2009).

Seu ensino em graduação é constituído por 56 mil alunos, distribuídos em 40 Unidades e em 229 cursos dedicados a todas as áreas do conhecimento (ANUÁRIO, 2007). A pós-graduação confere à USP a 15ª posição no *ranking* mundial, 28% de toda a produção científica nacional em seus 230 programas de mestrado e de doutorado (ANUÁRIO, 2006).

Segundo a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão ligado ao Ministério da Educação, 20% dos programas da USP estão classificados como “excelentes” (CAPES, triênio 2006-2008).

A USP possui vários *Campi* distribuídos pelas cidades de São Paulo, São Carlos, Ribeirão Preto, Piracicaba, Pirassununga, Lorena e Bauru, além de unidades de ensino, museus e centros de pesquisa situados em diferentes municípios.

O *Campus* de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (“USP Ribeirão”), ilustração deste estudo, foi criado em 1953, a partir da fazenda de cafés finos “Monte Alegre”, então de propriedade de Francisco Schmidt, com a criação da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto – USP (ZAIDAN, 2006). Segundo dados de 2007 (do Anuário Estatístico, Universidade de São Paulo), a USP Ribeirão concentra 11,6% dos cursos de graduação, 10,6% do total de programas de pós-graduação e 17,2% da produção científica total da universidade.

Para se ter um parâmetro, nesse mesmo período, o *Campus* da Cidade Universitária “Armando Salles de Oliveira” fora responsável pela produção de 46,2% da produção científica da USP, com 61,2% dos cursos de graduação e 59,8% do total de programas de pós-graduação.

A USP Ribeirão é constituída por sete Unidades: Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto (EERP), Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Ribeirão Preto (FCFRP), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEARP), Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (FFCLRP), Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (FMRP), Faculdade de Odontologia de Ribeirão Preto (FORP) e a recém criada Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP).

Isso significa um total de 5.077 alunos matriculados no ensino de graduação e 3.356 alunos de pós-graduação, 26 cursos de graduação, 40 programas de mestrado e 35 de doutorado distribuídos nas sete Unidades. Cerca de 93% desses programas de pós-graduação possuem conceito de avaliação da CAPES entre 4 e 7, conceitos considerados de qualidade adequada.

Numa avaliação de estrutura física, admitindo como medida a área edificada, tem-se que, em 2007, a USP Ribeirão representava cerca de 9,0% da estrutura física da USP (ou 147.730 m²), abrigando 9,4% dos alunos de graduação e 10,0% dos alunos de pós-graduação. Nessas 7 Unidades, atuam 819 Docentes e 1.672 funcionários “Não docentes”, o que equivale, respectivamente, a 15% e 10,9% do total da USP.

Em termos orçamentários, a USP Ribeirão executou o montante próximo a R\$ 210,6 milhões no ano de 2007 ou 11% da dotação orçamentária total da USP, com uma média de publicação “Trabalhos/Docente” de 4,6. Para se ter um parâmetro, a dotação orçamentária total da USP fora de, aproximadamente, R\$ 2,36 bilhões em 2007, para uma média de publicação “Trabalhos/Docente” de 4,8.

Cumprir ser ressaltado que a FDRP fora instituída em 2007, não contando com estrutura física (prédios) – alunos aproveitam a estrutura física “ociosa” das outras 6 Unidades, além de ainda não contar com Docentes em seu quadro funcional – os professores são da Faculdade de Direito da capital (Largo São Francisco) e possuía apenas 8 funcionários contratados. Diante disso, não fez parte do estudo da mensuração do Fluxo de Caixa para não distorcer os resultados e influenciar as análises. Ademais, seus valores serão excluídos de avaliações do *Campus* Ribeirão para o ano de 2007.

De forma geral, pode-se observar, na Pesquisa Documental, que o Anuário Estatístico fornece inúmeras estatísticas e indicadores, alguns agregados e outros segmentados por Unidade. Como não é interesse deste estudo, tais informações não foram, exaustivamente, tratadas.

É importante ressaltar que a USP não oferece um bem público “puro”³¹, mas, sim, um bem misto (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 47), visto que, na realidade, não existem bens plenamente privados que possam ser completamente internalizados e bens públicos, cujos benefícios seriam totalmente externalizados.

No caso da USP, existe a prestação de serviços de ensino, pesquisa e de extensão. O ensino, cujo acesso é restrito, pode ser categorizado como um bem “rival”, ou seja, a presença de um aluno estudando na USP representa a impossibilidade da participação de outro, uma vez que não existem vagas para todos os indivíduos que, eventualmente, demonstrem interesse, porém, a política de acesso à Universidade, cria condições de igualdade para todos os candidatos, via concurso vestibular. *A priori*, os candidatos devem demonstrar interesse e que podem se habilitar³², demonstrar que corresponderam com suas obrigações para com o Estado (cidadania, registro, processo eleitoral).

Já para as atividades de pesquisa e extensão, a condição de exclusão/rivalidade não se estabelece, sobretudo, devido às externalidades proporcionadas por essas atividades, que extrapolam os muros da Universidade. Assim, a comunidade próxima e a sociedade, de uma forma geral, obtêm benefícios dos resultados das pesquisas conduzidas, dos projetos de extensão, cursos e palestras e da difusão do conhecimento construído.

Todavia, além dessa característica não impossibilitar a condução do caso ilustrativo, foi condição necessária para a replicação da metodologia do resultado econômico de Slomski (1996), ponto de partida da construção contábil do FCLC, pois o cálculo da receita econômica, preconizada pelo autor, pede a mensuração do valor de mercado do bem ofertado pelo Estado.

³¹ Sobretudo, como considerou Tibeout (1956, p. 417), ao afirmar que “[...] um bem público é aquele que deveria ser produzido, mas para o qual não existe nenhum método factível de cobrar os consumidores”.

³² Termo, frequentemente, associado ao processo de concorrência, conforme trata a Lei n.º 8.666/93, Lei das Licitações.

No caso de bens públicos natos, como, por exemplo, “proteção contra epidemias” (MUSGRAVE, 1959), estariam impossibilitados tanto a mensuração do valor de mercado quanto o estabelecimento de parâmetros de comparação, consequentemente. Portanto, os valores estimados para o FCLC são estabelecidos a partir de bens mistos e não refletem evidenciação de distribuições de renda a partir de bens públicos puros.

O capítulo 3 demonstrou de que maneira foi conduzido o estudo ilustrativo e apresentou as técnicas utilizadas para a coleta de informações, dados e evidências. No próximo capítulo, aplicam-se os conceitos discutidos ao contexto do *Campus* de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP Ribeirão).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O objetivo desse capítulo foi o de aplicar os conceitos discutidos na revisão bibliográfica às unidades do *Campus* de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP Ribeirão). Assim, procura-se ilustrar o cálculo do Fluxo de Caixa Livre gerado pela entidade pública, como forma de demonstrar o quanto do investimento público é distribuído aos cidadãos.

Para a mensuração do Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão distribuído pela USP observaram-se todos os pontos discutidos no tópico 2.4 deste trabalho.

4.1 A renda econômica total distribuída pela USP Ribeirão

Retomando: no tópico 2.4, os Quadros 3 e 4 sintetizam os constructos, respectivamente, do Resultado Econômico e do FCLC, que evidenciam a distribuição de renda econômica pelas entidades públicas. O constructo Resultado Econômico foi explorado inicialmente.

4.1.1 O resultado econômico distribuído pela USP Ribeirão

Considerando que o cálculo do resultado econômico da entidade pública utiliza o conceito de receita da entidade privada, tem-se que o resultado econômico da entidade pública é a diferença entre a receita econômica e a soma dos custos diretos e indiretos identificáveis à área de responsabilidade que produziu tal receita.

Por sua vez, a receita econômica é o resultado da multiplicação do custo de oportunidade³³ que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público pelos serviços que ele, efetivamente, tenha recebido. Operacionalmente, para o cálculo da receita econômica da USP Ribeirão multiplicou-se a quantidade de serviços educacionais prestados pelos respectivos valores de mercado (*benchmarking*).

Cumprir ser ressaltado que os serviços educacionais prestados pela entidade envolvem “ensino-pesquisa-extensão”.

³³ Como custo de oportunidade: o menor preço de mercado à vista atribuído ao serviço prestado ao cidadão com similar qualidade.

Nesse caso, o estudo ilustrativo deparava-se com um desafio: a forma adequada de mensurar o valor de mercado das atividades de pesquisa e de extensão universitária. Questionou-se qual seria o *benchmarking* de mercado adequado para essas atividades. De início, buscou-se uma *proxy* para medir, por exemplo, quanto vale uma publicação internacional em Ciências Médicas.

No caso dos valores de “pesquisa”, a primeira ideia foi a de buscar valores de remuneração e/ou premiação para publicações em entidades particulares de renome, tais como a Fundação Getúlio Vargas, Mackenzie etc. Mas questionou-se sobre o eventual efeito do poder de impacto da publicação, essencialmente, sobre como essa diferença poderia ser medida. Além disso, refletiu-se se seria possível replicar (a eventual metodologia) para todas as publicações.

Uma ideia foi criar parâmetros de ponderação de acordo com o nível da publicação, utilizando a Tabela Qualis – CAPES³⁴. Entretanto, ainda que fosse possível, considerou-se outra variável: podem existir “diferentes níveis de dificuldade” em publicar um relatório de pesquisa dentro das diversas áreas de estudo da USP. Indagou-se, também, se tais parâmetros seriam suficientes para capturar essa eventual diferença.

Além disso, no caso da extensão, a prestação de serviços pelas Faculdades de Medicina, Odontologia, Psicologia etc. são “conversíveis”, por possuírem *benchmarking* de mercado – convênios médico-hospitalares, por exemplo. Mas existe um complicador: ao mesmo tempo, a Faculdade de Odontologia “treina” seus alunos e presta serviços à comunidade. Nesse entendimento, parecia ser complexo separar os custos de ensino dos custos de extensão.

Considerando que este trabalho utiliza o caso da USP Ribeirão como ilustração, optou-se por simplificar o processo de conversão das atividades de pesquisa e de extensão para valores de mercado, por considerar que, operacionalmente, qualquer tentativa de aproximação e estimativa seria subjetiva e passível de contestação.

A simplificação, na mensuração das atividades de pesquisa e extensão, assumiu uma premissa: nas faculdades particulares, o professor é contratado para dar aulas, exclusivamente. Sua remuneração está atrelada ao número de horas/aula contratado.

³⁴ Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/>>. Acesso em: 24/02/2009.

Evidentemente, existem exceções e casos em que o docente possui um regime de trabalho de dedicação exclusiva e remuneração dissociada da atuação em sala de aula, até mesmo por exigência do MEC. Nas faculdades particulares de renome, em especial no ensino de pós-graduação, essa relação contratual de dedicação exclusiva é mais comum.

Porém, mesmo assim, esse pesquisador considera que a alta *performance* da USP, inclusive no cenário internacional, explorada anteriormente, se deve, fundamentalmente, à dedicação, em horas, de seu quadro de docentes sustentando a premissa de que, em geral, as entidades privadas priorizariam o ensino, deixando para segundo plano as atividades de pesquisa e de extensão.

Seguindo esta lógica, no valor das mensalidades das escolas particulares estariam incorporados apenas os custos de ensino. Considerando que a conversão das atividades da USP Ribeirão para valores de mercado faria uso das mensalidades, optou-se pelo seguinte critério - existem três formatos de contratação na USP³⁵, a saber: (1) O Regime de Dedicação Integral à Docência e à Pesquisa (RDIDP) – 40 horas/semana; (2) O Regime de Turno Completo (RTC) – 24 horas/semana e (3) O Regime de Turno Parcial (RTP) – 12 horas/semana (apenas para ensino).

A preferência de contratação (usual) da Universidade de São Paulo é pelo (1) RDIDP, mas existem os três tipos de contratações. Porém o Regime que mais se assemelha à realidade dos cursos particulares é o (3) RTP, em que os professores, em sua maioria, são contratados para dar aulas, não para fazer pesquisa – salvo exceções de universidades particulares de renome, em especial na pós-graduação.

Dessa maneira, a atuação “similar” para avaliação a mercado pelas mensalidades (que consideram apenas o ensino) deve considerar a dedicação “adicional” à pesquisa e à extensão, preconizada pelo regime de contratação usual (1) RDIDP. Esse “adicional” representa uma diferença de dedicação em horas de, aproximadamente, duas vezes (40 h/semana – 12 h/semana = 28 h/semana).

³⁵ FONTE: Resolução n.º 3533, de 22 de junho de 1989, que regulamenta os regimes de trabalho do pessoal docente da USP. Disponível em <<http://www.usp.br/leginf/resol/r3533m.htm>>. Acesso em: 21/01/2009.

Por isso, a estimativa do valor das receitas econômicas das atividades de pesquisa e de extensão assume que os docentes, em regime de dedicação integral “utilizam” tais horas adicionais para a condução de pesquisas, orientações e atividades de extensão.

Portanto, para a mensuração dos valores das atividades de pesquisa e de extensão multiplicaram-se os montantes obtidos para ensino por dois, ou seja, adota-se a premissa simplificadora de que o valor da produção científica e da extensão produzida pelo pessoal docente da USP é função, linear, de sua dedicação³⁶ – medida em horas, tempo.

Diante dessa estimativa, entendia-se que os valores de mercado encontrados para as atividades de pesquisa e extensão para o cálculo do resultado econômico representariam uma das limitações nos valores apurados, porém a incorporação de valores estimados, mesmo com a adoção de um critério “simplista”, confere um valor total (de receita econômica) mais adequado do que a não consideração dessas atividades de pesquisa e extensão.

Além disso, essa limitação refere-se, estritamente, aos valores encontrados (na apuração), mas o construto FCLC incorporado na mensuração da renda econômica total distribuída não é invalidado. Assim, realizou-se a conversão dos serviços prestados pela USP Ribeirão à comunidade a preço de mercado, pelos valores médios cobrados para os cursos das faculdades particulares do estado de São Paulo. Entende-se que essa foi outra limitação em torno dos valores apurados. O coerente seria estabelecer um *benchmarking* de mercado que contemplasse as especificidades da USP Ribeirão, pois cada *Campus* possui uma realidade socioeconômica distinta.

Inicialmente, houve uma tentativa de se estabelecer um *benchmarking* regional. Entretanto, algumas “inconsistências” surgiram, como, por exemplo: para os cursos de mestrado da FEARP utilizaram-se os valores da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP), pois não existem cursos particulares em Economia e Contabilidade na região de Ribeirão Preto. No caso da FEARP, os cursos de graduação seriam “medidos” a valores regionais e os de pós-graduação medidos a valores da capital.

³⁶ Trata-se de uma premissa simplificadora, pois não se pode garantir que os docentes (em regime de dedicação integral) utilizariam efetivamente as horas adicionais para a condução de pesquisas, orientações e prática de atividade de extensão. Porém, os resultados de estudos acerca da eficiência produtiva acadêmica de universidades brasileiras corroboram com esta afirmação (BELLONI, 2000; VIANNA, 2001).

A alternativa encontrada, nesse caso, foi adotar um critério mais rígido: o *benchmarking* de mercado passou a ser o valor médio cobrado pelos cursos das faculdades particulares da capital, para todos os cursos de graduação e de pós-graduação, em função da disponibilidade - a maioria dos programas particulares de pós-graduação alternativos está sediada em São Paulo-SP. As Tabelas 4 e 5 (Apêndice 4) sintetizam o resultado do levantamento das mensalidades dos cursos de graduação e de pós-graduação para o ano base de 2007, bem como o cálculo estimado da receita econômica gerada pela USP Ribeirão nos anos de 2006 e 2007, respectivamente.

Diante disso, o Valor Unitário _(serviços) passa ser o valor médio praticado e não mais o valor de custo. Como *proxy* para serviços educacionais prestados, utilizaram-se, apenas, os serviços de ensino de graduação e pós-graduação. O procedimento operacional de conversão pode ser ilustrado pela Figura 7:

$$Valor\ Total_{(Serviço)} = Valor\ Unitário_{(Serviço)} \times Quantidade$$

Figura 7 – Procedimento operacional de cálculo da receita econômica

Portanto, não se avaliaram as atividades de pesquisa e de extensão universitária³⁷ “na íntegra”, ou seja, considerou-se o número médio (entre o 1º e 2º semestres) de alunos matriculados nos cursos (de graduação e de pós-graduação) oferecidos pelas unidades da USP Ribeirão, dados levantados no Anuário Estatístico da USP para os anos de 2006 e 2007.

Assim, os serviços de ensino prestados pela USP Ribeirão à comunidade foram convertidos³⁸ a preço de mercado pelos valores praticados pelas faculdades particulares.

A Tabela 1 sintetiza o resultado desta conversão para os anos de 2006 e 2007.

³⁷ Os valores de pesquisa e de extensão universitária foram encontrados mediante uma estimativa geral, em função do tempo de dedicação dos docentes da USP, medido em horas, conforme descrito anteriormente.

³⁸ As Tabelas 4 e 5, no Apêndice 4, descrevem e apresentam, de forma detalhada, os cálculos da Receita Econômica para o ensino de graduação e pós-graduação, respectivamente.

Tabela 1 – Receita Econômica gerada pela USP Ribeirão em 2006 e 2007

Receita Econômica	2006	2007
Ensino, pesquisa e extensão		
Graduação	229.436.699,31	239.479.052,67
Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado)	147.178.226,83	151.078.510,44
Receita Econômica (1)	376.614.926,14	390.557.563,11

Segundo o conceito da Receita Econômica, se a USP Ribeirão não existisse, os cidadãos deveriam desembolsar, em 2006, um valor de aproximadamente R\$ 376,5 milhões para receber os “serviços educacionais”. Em 2007, um valor equivalente a R\$ 390,5 milhões para obter os serviços de ensino-pesquisa-extensão nos níveis de graduação e de pós-graduação.

Trata-se da avaliação do valor de mercado dos serviços prestados pela USP Ribeirão. Teoricamente, os cidadãos teriam que realizar desembolsos de caixa para pagar, ao setor privado, por um serviço equivalente. Diante disso, indagou-se se a diferença entre o valor que os cidadãos pagariam (mercado) e o valor pago atualmente (valores repassados pelo Estado em 2006 e 2007) poderia ser considerada como o benefício total obtido pelos cidadãos.

De forma abrangente sim. Essa diferença representa o Resultado Econômico, discutido por Slomski (1996), descrito na próxima Tabela. Contudo, a sociedade já aplica recursos, por meio da integralização de capital advindo de impostos, especificamente, nesse caso do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Então, a comunidade de Ribeirão Preto (e região) poderia avaliar a USP Ribeirão, por meio do constructo “Resultado Econômico”, conforme apresentado na Tabela 2:

Tabela 2 – Resultado Econômico gerado pela USP Ribeirão em 2006 e 2007

Resultado Econômico gerado pela USP Ribeirão	2006	2007
Receita Econômica (1)	376.614.926,14	390.557.563,11
(-) Despesas de Custeio	(126.283.277,90)*	(143.239.756,00)*
(-) Despesas de Depreciação	0,00	0,00
(=) Resultado Econômico ou Renda Econômica Total (2)	250.331.648,24	247.317.807,11

Acompanhando a Tabela 2, do valor da receita econômica descrita, na Tabela 1, foram deduzidas as despesas de custeio para o cálculo do resultado econômico da unidade. Os valores estimados foram de, aproximadamente, R\$ 250 milhões para o ano de 2006 e R\$ 247 milhões para 2007, demonstrando que a entidade pública consegue ser mais eficiente (fazer mais barato) que o mercado.

Diante desses resultados e assumindo que “[...] de posse do capital social – integralizado pelos sócios – o Estado passa a maximizá-lo e transferi-lo para os mais necessitados, realizando, dessa forma, a redistribuição de renda” (SLOMSKI, 1999, p. 97), pode-se inferir que os valores de Resultado Econômico representam renda econômica distribuída. Essa renda está no bolso dos cidadãos (ou no bolso das famílias) que foram beneficiados pela USP Ribeirão.

É importante ressaltar que, na consideração das atividades pesquisa-extensão, o resultado econômico foi estimado por meio de um critério simplista e, além disso, não foram realizados os ajustes reconhecendo a depreciação dos investimentos realizados na USP Ribeirão. O ideal seria realizar um levantamento do valor de mercado desses ativos e proceder aos cálculos da depreciação. Porém, frente a referida indisponibilidade e em se tratando de uma aplicação ilustrativa, optou-se, por conveniência, pela apresentação dos resultados sem tais ajustes, o que representa mais uma limitação nos valores apresentados.

Retomando, ainda não se pode afirmar que esse resultado econômico represente o benefício “sentido” (ou percebido) no bolso do cidadão. A resposta a essa reflexão representa a contribuição dessa pesquisa. No cálculo da receita econômica, utiliza-se a iniciativa privada como parâmetro para comparação. Em tese, na formação dos valores cobrados pelo setor privado estão embutidos os custos de depreciação pelos investimentos fixos feitos.

Assim, da mesma forma que o acionista de uma empresa só tem “direito” aos excedentes de caixa (dividendos) depois de cobertos os custos e despesas e, também, atendidas todas as necessidades de reinvestimentos, o cidadão, enquanto acionista do ente público, deve considerar como benefício líquido, ou seja, os recursos “mantidos” no seu bolso (ou Resultado Econômico (2)), como um somatório da renda distribuída, considerando todas as despesas de custeio (FCLC Operacional (3)) e impactos dos investimentos ou despesas de capital e das distribuições diretas de recursos (Ações compensatórias (4)).

Matematicamente, tem-se:

$$\text{Resultado Econômico (2)} = \frac{\text{FCLC Operacional (3)} + \text{Ações compensatórias (4)} + \text{Despesas de Capital}}{\text{FCLC}}$$

Figura 8 – Equivalência matemática entre os constructos

Recorrendo à Figura 5, do capítulo 2, percebe-se que o conceito de FCLA, desenvolvido para o meio empresarial, tem o potencial de evidenciar o quanto, em R\$, de recursos podem ser devolvidos e/ou reinvestidos. Sendo assim, existe um excedente de caixa obtido pela diferença entre receitas e gastos que pode ser (ou não) devolvido aos sócios. Estabelecendo uma analogia, para a realidade público-governamental o constructo de Slomski (1996) discute a evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas.

A contribuição deste trabalho está em evidenciar, por meio da Teoria Residual dos Dividendos, que a distribuição da renda pode ocorrer tanto por meio da prestação de serviços (FCLC Operacional), quanto através da transferência direta de renda (Ações Compensatórias), como ilustra a Figura 8.

Assim, o Estado ao utilizar o constructo do FCLC, pode demonstrar que transfere renda aos Cidadãos, seja por meio da prestação de serviços (nesse caso educação), seja mediante de mecanismos focalizados de transferência direta de recursos aos associados com condições socioeconômicas consideradas desfavoráveis³⁹ em relação aos demais, nesse caso pela concessão de bolsas e auxílios aos estudantes.

O tópico seguinte apresenta a ilustração dessa discussão na realidade da USP Ribeirão, ou seja, uma forma alternativa de evidenciação da renda econômica total distribuída pelo *Campus* de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP).

³⁹ Conforme critérios estabelecidos pela Coordenadoria de Assistência Social (COSEAS) da USP que consideram aspectos socioeconômicos (renda da família e do aluno, eventualmente) e a análise acadêmica do aluno.

4.1.2 Uma evidenciação alternativa da renda econômica total distribuída pela USP Ribeirão

O cidadão, enquanto acionista do ente público, pode considerar como benefício os recursos “mantidos” no seu bolso, conforme ilustra a renda econômica total distribuída pela USP Ribeirão em 2006 e 2007, conforme apresenta a Tabela 3:

Tabela 3 – Renda Econômica Total Distribuída pela USP Ribeirão em 2006 e 2007

Fluxo de Caixa Livre da Sociedade (FCLC)	2006	2007
Receita Econômica (1)	376.614.926,14	390.557.563,11
(-) Receita Orçamentária	(194.281.966,00)	(210.646.700,00)
(=) Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão - Operacional (3)	182.332.960,14	179.910.863,11
(+) Despesas de Capital	34.970.753,88	29.490.538,00
(+) Dividendo Social ou Ações Compensatórias (4)⁴⁰	33.027.934,22	37.916.406,00
(=) Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC) ou Renda Econômica Total (2)	250.331.648,24	247.317.807,11

Então, tem-se que, pelo constructo do FCLC, a Renda Econômica distribuída pela USP Ribeirão, em 2006 e 2007, foi de R\$ 250 milhões e R\$ 247 milhões, respectivamente. Assim, o Estado pode evidenciar para a sociedade os resultados de sua atuação, apresentando os resultados proporcionados pela prestação de serviços – FLCC Operacional (3), e os resultados de sua atuação social (Dividendo Social ou Ações Compensatórias).

Diante desse cálculo, a renda econômica total distribuída pela USP representa o valor que o cidadão pagaria se recorresse ao setor privado ou à Receita Econômica (1), caso a USP Ribeirão não existisse. Deduzindo-se o valor total que a sociedade pagou, ou seja, todos os recursos repassados para a USP, tem-se o resultado mínimo obtido pelo agenciamento ou o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão - Operacional (3).

Vale ser ressaltado que o valor pago ou o capital investido pela sociedade representa uma receita orçamentária para o ente público, nesse caso, a USP Ribeirão.

A Universidade de São Paulo, o que inclui a USP Ribeirão, obtém sua receita orçamentária de repasses provenientes do ICMS. O governo do Estado de São Paulo destina 9,57% do ICMS

⁴⁰ Evidenciadas na Tabela 6, disponível no Apêndice 5 desse relatório.

para suas três universidades públicas – o percentual é dividido. A USP detém a maior participação com 5,03% do ICMS, seguida pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) com 2,34% e pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com 2,19% do ICMS arrecadado no estado de São Paulo.

Segundo dados do Anuário Estatístico da USP, a receita orçamentária destinada às unidades da USP Ribeirão em 2006 e 2007 representou valores em torno de 194 e 210,5 milhões de Reais, respectivamente. A Tabela 6 (Apêndice 5) sintetiza os dados divulgados pela Coordenadoria de Administração Geral (CODAGE), e ajustados segundo os dados de Ações Compensatórias fornecidos pelas seções de Promoção Social e Contabilidade da PCARP em 06/03/2009 e 09/03/2009, respectivamente.

Por isso, na Tabela 3 das Receitas Econômicas (1) retira-se a Receita Orçamentária, encontrando-se Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão - Operacional (3), que, em 2006, representou aproximadamente R\$ 182,3 milhões, e, em 2007, um montante próximo a R\$ 180 milhões. Esse conceito é equivalente ao “Caixa Gerado pelas Atividades Operacionais”, divulgado como parte integrante das Demonstrações do Fluxo de Caixa (DFC) no ambiente empresarial.

Contudo, na Receita Orçamentária de um ente estão incluídas dotações orçamentárias tanto para custeio quanto para investimentos. Portanto, os montantes destinados aos investimentos ou as Despesas de Capital devem ser estornados, pois esses recursos foram aplicados para garantir a manutenção ou ampliar a prestação dos serviços por parte do ente público. Não são, portanto, “gastos” da sociedade associados ao período em questão.

Além do estorno das Despesas de Capital, outro ajuste se faz necessário: o reconhecimento dos gastos associados às Ações Compensatórias (4) ou Dividendos Sociais.

Segundo levantamento realizado pela pesquisa documental nos registros da COGAGE, especialmente no Anuário Estatístico da USP, as despesas de custeio incluíam valores de execução orçamentária de diversas naturezas: gastos com pessoal civil, material de consumo, serviços de terceiros (e encargos), bem como recursos orçamentários destinados aos programas sociais desenvolvidos pela universidade, tais como: bolsas para moradia estudantil e alimentação, atendimento pelos restaurantes e creches, entre outros.

Como ocorre nas empresas no ambiente privado, essa devolução de recursos por parte do Estado deveria sinalizar que ele não possui, em sentido amplo, alternativas de investimento atraentes. Assim, seus gestores preferem devolver os recursos aos sócios, no caso ao cidadão. Essa lógica é convergente à realidade do caso ilustrativo da USP. Considerando que a USP executa, em seus projetos sociais, ações compensatórias, pode-se abstrair que uma avaliação na realidade dessa entidade é compatível com o que se teria no âmbito do Estado. Contudo, nos entes públicos, os recursos de custeio (e investimentos) e os recursos destinados às ações compensatórias nem sempre estão discriminados, muitas vezes em função da própria natureza social do Estado.

Porém, muitas vezes, as avaliações dos resultados e de desempenho desses entes (e do próprio Estado), bem como a dos gestores públicos, sofre influência dessa simplificação, conforme tratado no exemplo do “déficit da previdência e seu caráter distributivo”.

Em tese, a Lei Orçamentária Anual (LOA) estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o período e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos. Contudo, “intercorrências” podem acontecer. Nesse caso, no planejamento, faz-se uso das emendas que propõem acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de valores de outras dotações definidas ou de dotações extra-orçamentárias em casos específicos no decorrer do período.

Abandonando a discussão formal do processo de orçamentação, a relevância desse conceito de FCLC, enquanto *proxy* para ações compensatórias, está na evidenciação. Sobretudo, por representar uma forma alternativa de evidenciação. Não se discute, nessa pesquisa, os reflexos das ações compensatórias (ou devoluções de recursos) na riqueza do cidadão. Essencialmente, pelo fato de esse pesquisador acreditar que a contribuição da Ciência Contábil está na *accountability*, fundamentalmente na discussão acerca de demonstrações, relatórios e ferramentas – na organização dos dados, na síntese das informações.

Além disso, no caso da USP Ribeirão como ilustração dessa discussão, uma análise “menos cuidadosa” poderia expor resultados ou indicadores equivocados no sentido de considerar projetos sociais no custeio e no investimento de suas unidades. Por exemplo, o cálculo do custo de formação de um aluno da graduação da USP Ribeirão incorpora, também, os gastos com as ações sociais praticadas pela entidade.

Para tanto, a ideia é mensurar e, fundamentalmente, evidenciar o valor dos recursos que estão sendo devolvidos pela entidade aos cidadãos, estabelecendo uma clara distinção entre a devolução /distribuição de renda via prestação de serviço (no caso da USP Ribeirão, por meio de ensino-pesquisa e extensão) e a devolução /distribuição de renda via ações compensatórias.

Diante disso, e com base nas informações levantadas, procedeu-se aos ajustes distinguindo as verbas destinadas ao custeio da USP Ribeirão (fundamentais à consecução do objeto social: ensino- pesquisa-extensão) das verbas destinadas aos programas sociais para o período em análise, conforme a Tabela 6 (Apêndice 5), ou seja, dentre todos os projetos sociais executados pela USP Ribeirão alguns podem ser equiparados às ações compensatórias desenvolvidas pelo Estado. Da mesma forma, o Governo Federal, enquanto organizador de recursos na abordagem preconizada por Slomski (1996) e (1999), pode devolver recursos aos cidadãos.

Portanto, extrapolando essa discussão para o âmbito do Estado, o gestor público pode evidenciar de que forma sua atuação tem afetado o bem-estar (riqueza) do cidadão, via transferência de renda, de forma similar ao que acontece no meio empresarial com as estratégias financeiras⁴¹.

Por exemplo, um prefeito poderia monitorar os impactos da atuação de sua gestão na riqueza dos seus munícipes, estabelecendo relações entre o FCLC gerado pelos serviços prestados pela Prefeitura e indicadores consagrados como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁴² ou Índice Paulista de Desenvolvimento Social (IPDS)⁴³. Na prática, não existe um consenso de que a variável renda disponibilizada exerce um forte impacto em ambos os indicadores. Sendo assim, o FCLC pode tornar-se uma ferramenta gerencial pertinente, ao evidenciar, explicitamente, a transferência de renda do Estado para os cidadãos (devoluções).

⁴¹ Enquanto conotação para gestão de aplicação de recursos, captação de recursos, distribuição de recursos etc. (MAUER e TRIANTIS, 1994, p. 1259).

⁴² O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) foi criado no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para ser uma medida do PIB *per capita* e, ainda, considera dois outros aspectos: a longevidade e a educação da população.

⁴³ O Índice Paulista de Desenvolvimento Social (IPDS), elaborado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) assim como o IDH-M considera três dimensões: renda, escolaridade e longevidade.

Diante disso, demonstrou-se que o constructo FCLC é, conceitualmente, aderente enquanto proposta de evidenciação da distribuição de renda pelo Estado na revisão da literatura. Também, fora demonstrado, por meio do caso ilustrativo conduzido na USP Ribeirão, que as entidades públicas podem mensurar e evidenciar, de forma detalhada, a renda gerada à sociedade, tanto do ponto de vista operacional quanto pela simples transferência via ações compensatórias.

Ao se deslocar a perspectiva de *accountability* para a figura do Cidadão, enquanto acionista da coisa pública, pode-se observar o incremento na renda do indivíduo de forma clara, pela distinção de rendimentos⁴⁴ obtidos pelo recebimento e/ou fruição de bens públicos e aqueles obtidos nas transferências diretas do Estado.

Portanto, o constructo representa, ainda, uma importante contribuição enquanto ferramenta de avaliação de desempenho econômico, pois, pelo fato de incorporar o conceito de custo de oportunidade (receita econômica), permite uma análise adequada do “quanto” do investimento público fora devolvido e para quais cidadãos se deu esta devolução (“quem fica?”), pois pode ser identificado a uma comunidade, a um grupo atendido pelo benefício e até a um cidadão em específico.

Entretanto, não fora constatado, ainda, de que forma os gestores das entidades públicas podem aprimorar o processo de prestação de contas utilizando o FCLC proporcionado por essas entidades, o que será tratado no próximo tópico.

4.2 Análise dos resultados da renda econômica distribuída pela USP Ribeirão

Nesta pesquisa, a discussão dos resultados da aplicação do constructo FCLC na USP Ribeirão também fez uso da técnica de análise de conteúdo da entrevista realizada com o diretor da FEARP. A entrevista tinha por objetivo enriquecer o estudo exploratório-ilustrativo da aplicabilidade do constructo FCLC e avaliar a percepção de um gestor acerca do potencial informacional do referido constructo.

⁴⁴ “Rendimento consiste nas receitas provenientes do trabalho, nos rendimentos de propriedade (juros) e nas transferências do Estado” (SAMUELSON e NORDHAUS, 1999, p. 411)

Para tanto, realizou-se, em 06/05/2009, uma entrevista semiestruturada com o Prof. Dr. Rudinei Toneto Junior (Professor Titular do Departamento de Economia e Diretor da FEARP) no intuito de compreender o contexto organizacional da unidade, buscando obter informações, indícios e percepções sobre o objeto “evidenciação da distribuição de renda pelo Estado”. O roteiro da entrevista semi-estruturada realizada está exposto no Apêndice 6 deste relatório.

A escolha do gestor da FEARP para entrevista foi intencional. Além de sua disponibilidade, pode ser considerado um potencial usuário do FCLC. Outro aspecto importante: o gestor chega ao cargo por voto da comunidade em assembléia, de forma análoga aos gestores eleitos no Estado.

Assim, no tocante à avaliação da “evidenciação da distribuição de renda pelo Estado”, estabeleceram-se três categorias:

- aderência conceitual: o gestor da FEARP identifica a existência de uma relação similar à relação “ente/acionista” no contexto privado?;
- geração de renda econômica: o gestor da FEARP considera o FCLC válido? – o potencial de evidenciação e prestação de contas do FCLC e
- accountability: o gestor usaria o FCLC na prestação de contas da FEARP?

A Figura 9, a seguir, ilustra o inter-relacionamento entre estas categorias:

Figura 9 – Tripé de análise do constructo FCLC

Procurou-se categorizar e relacionar os elementos destacados no discurso do gestor, conforme ilustra a Figura 9, avaliando a percepção dele sobre a utilidade do FCLC dentro do processo de decisão, de avaliação de desempenho e prestação de contas da FEARP.

Categoria 1: a Aderência Conceitual

Uma das características principais preconizadas na avaliação pelo Resultado Econômico, segundo Slomski (1999, p. 97), é “[...] enfatizar que o Estado, no mundo dos negócios, é uma entidade que, por meio do Contrato Social, têm sócios e não apenas contribuintes e/ou pagadores de impostos”. Com base nisso, o objetivo dessa categoria é analisar, na perspectiva do gestor, se essa lógica é aderente ao contexto de suas unidades, sobretudo, quando da evidenciação da renda econômica (FCLC) gerada e distribuída por uma entidade pública.

Segundo o diretor da FEARP entrevistado: “[...] existe um entendimento de que presença da FEA Ribeirão gera externalidades positivas para a comunidade, essencialmente a comunidade atendida, mas enquanto gestor não havia estabelecido uma relação desta natureza”, referindo-se à equiparação da relação entre cidadão/ente público (no Estado) e acionista/empresa (no âmbito empresarial).

“Mas, fiquei curioso em saber das conseqüências deste entendimento [...]”, afirma o gestor da FEARP. Percebe-se, então, uma consciência dos impactos da relação existente entre a unidade e a comunidade: o que era esperado por este pesquisador. Mas, foi interessante observar que o gestor tem consciência dos impactos gerados na sociedade pela atuação da unidade que dirige, essencialmente, por considerar “a prestação de serviços de ensino, pesquisa e extensão tem um valor para a comunidade, principalmente para alunos e suas famílias”. O diretor justificou que esse valor fica evidenciado pelo reconhecimento conferido a FEARP em termos regionais, sobretudo, pelo fato de a unidade representar “uma referência no interior paulista”.

Para o gestor, a evidenciação dos impactos mais significativos da atuação da FEARP na sua comunidade dá-se pela “[...] prestação de contas de nossas atividades, do número de alunos graduados, dos projetos de pesquisas e publicações”, retratada no Anuário Estatístico da USP.

Diante disso, o próprio diretor questionou “[...] agora, se poderíamos fazer mais com os recursos disponibilizados? Eu acredito que sempre é possível. O desafio é saber o quanto?”. Nesse momento, indagou-se sobre as possíveis formas de avaliação de desempenho. “Bom, na FEARP cada departamento tem autonomia para avaliar”, referindo-se à gestão de indicadores de produtividade docente (pesquisa, publicações, atuação em sala de aula).

Com relação ao uso de informações contábeis (orçamento) para fins de avaliação, fica evidente que essa prática está associada à execução de orçamento e desconsidera possíveis utilizações de cunho gerencial e, principalmente de resultado econômico.

Então, ventilou-se a abordagem, ainda conceitual, do resultado econômico de Slomski (1996), a abordagem da teoria do agenciamento na gestão pública, especialmente, na mensuração da renda econômica de Slomski (1999) e constructo do FCLC. Para o diretor da FEARP “[...] estas abordagens são factíveis, contudo creio que existam dificuldades relacionadas à mensuração do valor de mercado dos nossos serviços” – denotando preocupação em relação ao cálculo da receita econômica das atividades de ensino e pesquisa realizadas pela FEARP.

Diante disso, apresentaram-se a metodologia e os resultados da ilustração conduzida com dados da USP Ribeirão. Inicialmente, o enfoque foi na mensuração da receita econômica. Com formação em economia, o Diretor da FEARP, imediatamente, extrapolou a aplicação desse cálculo para um município “[...] então, no caso de Ribeirão Preto, faríamos uma avaliação dos serviços de saúde, transporte, educação entre outros, certo? Por exemplo, uma escola municipal. Poderíamos calcular essa receita comparando com os valores de escolas particulares da cidade. Olha, mas temos que ter um cuidado, de comparar serviços de níveis similares. Se buscarmos o *ranking* das escolas na base de dados do INEP⁴⁵, lá do censo escolar, temos um bom parâmetro. Interessante...[...]”

Assim, foram discutidos os cálculos ilustrativos dos constructos do resultado econômico e do FCLC. “Com um relatório desse tipo, podemos demonstrar de forma estamos afetando a renda das pessoas”, conclui o diretor da FEARP.

Categoria 2: o potencial de evidenciação e prestação de contas do constructo FCLC

Nessa categoria, a intenção é avaliar o potencial de evidenciação e prestação de contas do constructo FCLC. Assim, o primeiro ponto a ser discutido tratou da geração de renda. Depois foram discutidas as possibilidades de avaliação de desempenho. Por fim, foram levantadas algumas percepções quanto aos processos alternativos de prestação de prestação de contas.

⁴⁵ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)

Ao analisar o desenvolvimento do caso ilustrativo conduzido na USP Ribeirão, o gestor sinalizou que a demonstração da renda gerada à sociedade representa uma discussão interessante. “Parece interessante evidenciar como estamos produzindo renda. Podemos utilizar essa geração de renda para justificar projetos, ações, investimentos de recursos. Na prática, o que têm contado muito, são o potencial de geração de empregos ou a prestação do serviço em si... [...] número de vagas disponibilizadas etc.”.

Apesar da limitação na mensuração da receita econômica para as atividades de pesquisa e de extensão, os constructos do Resultado Econômico e do FCLC foram considerados pertinentes pelo diretor da FEARP, pois considera que “[...] na prática estas estimativas do valor de mercado podem ser mais refinadas, eu concordo. Mas, nesse caso, fica bem evidente o valor estimado dessa prestação de serviços à sociedade”.

Contudo, não parece claro ao gestor entrevistado o potencial do constructo FCLC para fins de avaliação de desempenho, pois o diretor questiona “[...] e se esse resultado (se referindo ao FCLC) for negativo? A qualidade das atividades prestadas pela FEARP seria questionada? Me parece que não”. Assim, pela percepção do diretor da FEARP, não está claro que o FCLC positivo representa que o serviço público é prestado com eficiência, ou seja, nesse caso “[...] o resultado econômico é integralmente transferido à sociedade naquele momento” (SLOMSKI, 1999, p.90). Para casos em que o resultado econômico é negativo, denota-se que a sociedade perdeu na “estrutura de agenciamento” (SLOMSKI, 1999, p. 23- 42). Portanto, a expressão “avaliação de desempenho” parece dissonante para este potencial usuário.

Contudo, com relação ao potencial de prestação de contas referente ao FCLC, o gestor mostrou-se otimista, pois considerou que “[...] esse relatório tem a capacidade de evidenciar os investimentos discricionários⁴⁶ dos investimentos sociais”, fazendo referência ao potencial de discriminação de verbas, essencialmente, focalizadas ao custeio e verbas destinadas às ações compensatórias.

Entretanto, o diretor da FEARP chama a atenção para outro ponto relacionado a essa discussão, quando diz “[...] tenho dúvidas se, realmente, os gastos sociais da USP estão dissociados dos gastos com o custeio das atividades de ensino. Por exemplo, será que colocar

⁴⁶ Termo associado a gastos vinculados, seja por um contrato social (Carta Constitucional) ou por legislação (Lei de Responsabilidade Fiscal).

os alunos em pé de igualdade para o desenvolvimento deles não é função da USP - por ser um agente do Estado? E este nivelamento dos alunos, não pode explicar melhorias na aprendizagem?”

Extrapolando essa discussão, percebe-se que essa distinção entre gastos com custeio e com ações compensatórias dever ser tratada com cuidado para fins de análise (focalização de políticas públicas, de gastos sociais), porém a importância dessa evidenciação continua indiscutível. Haja vista, tratar-se, não apenas, de uma questão semântica.

Outro ponto da entrevista que merece destaque, também esteve relacionado ao potencial de evidenciação do referido constructo FCLC. “Por outro lado, é interessante para uma entidade pública mostrar que transfere renda por prestação de serviços a uma comunidade e por transferência de renda. É (se referindo ao FCLC) é factível de ser adotado pela FEARP ou por outra entidade”.

Categoria 3: o Modelo de decisão e de prestação de contas utilizando o Constructo FCLC

Essa categoria é especialmente importante neste trabalho, por representar uma avaliação de aplicabilidade do FCLC, como um indicador alternativo, disponível e relevante, dentro do processo de tomada de decisões de investimentos e de prestação de serviços do ente público, sobretudo, da possibilidade de uso dessa medida no modelo de decisão e de prestação de contas das entidades.

Em verdade, as decisões de “cunho estratégico” da USP são tomadas pelos “Órgãos Colegiados”, porém parece ser razoável avaliar o uso dessas informações nas unidades – percepção dos gestores das unidades, devido ao fato da prestação de serviços à comunidade acontecer na unidade. Sabidamente, esses gestores têm uma visão “privilegiada” da relação ente/sociedade, se comparados aos gestores vinculados à reitoria.

Nesse sentido, o gestor entrevistado mostrou-se aberto à utilização desta medida “[...] para acompanhar a produção de renda pela FEARP à comunidade atendida”. Além disso, deu indícios de que seria interessante, inclusive, propor essa discussão num âmbito mais amplo do que a Universidade de São Paulo.

Entende-se que os gestores das unidades podem aprimorar o processo de tomada de decisões utilizando o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão proporcionado por essas entidades se considerar recursos (número de vagas e receita orçamentária disponíveis, estrutura física, número de funcionários e de docentes) e serviços prestados (número de diplomas, de projetos de pesquisa e extensão, de títulos outorgados) como direcionadores de valor: renda econômica proporcionada ao cidadão. Para o gestor, “[...] esses indicadores poderiam ser monitorados, estabelecendo-se um cruzamento com os resultados de FCLC obtidos”.

Além disso, por meio do Cadastro de Pessoa Física (CPF), pode-se avaliar a relação entre a renda distribuída pelas entidades (FCLC) e os resultados obtidos pelos alunos da USP. Extrapolando essa ilustração, o Estado poderia obter dados importantes no intuito de avaliar focalização de gastos sociais e de políticas públicas. O capítulo seguinte apresenta as principais conclusões do estudo, limitações da pesquisa, perspectivas e sugestões para pesquisas futuras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Nesse capítulo, foram organizadas as conclusões da pesquisa e suas implicações, com base nos objetivos do estudo, as limitações, perspectivas e sugestões para pesquisas futuras e, por fim, as considerações finais acerca do trabalho.

5.1 Conclusões e implicações

Adotou-se, como referencial teórico de análise, a Teoria Residual dos Dividendos, estabelecida por Modigliani e Miller (1958) e revisitada por de Jensen (1986) na Teoria *Free Cash Flow*, sob a prerrogativa de que seu arcabouço conceitual discute a mensuração daquilo que a empresa pode devolver (excesso de caixa), além do modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas de Slomski (1996) por acreditar que é relevante tratar o tema “evidenciação da distribuição da renda econômica gerada pelo Estado”, considerando os aspectos contemporâneos da gestão pública brasileira, visto que a agenda democrática nacional tem reivindicado novos direitos sociais e políticos, participação social, transparência, *accountability* e eficiência na gestão dos recursos públicos.

Dentre as contribuições proporcionadas pela primeira etapa, revisão bibliográfica, destacam-se as seguintes:

- a constatação de similaridade e aderência nas discussões conceituais e nos estudos aplicados acerca da relação / *trade-off* entre distribuição de excedentes de caixa e capacidade de re-investimento nas esferas público e privada;
- a Teoria Residual dos Dividendos e sua discussão sobre o Fluxo de Caixa Livre do Acionista pode ser considerada aplicável à mudança do objeto de foco (acionista para cidadão), mantendo-se suas premissas iniciais e
- o desenvolvimento do constructo Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC), destinado à mensuração do valor percebido pelo bolso do cidadão, ao receber o bem público e/ou a renda.

Diante disso, a Teoria Residual dos Dividendos pode ser empregada como ferramenta para avaliação de desempenho e prestação de contas de entidades públicas, considerando-se que:

- a relação entre o cidadão e o Estado, no âmbito governamental, pode ser equiparada à relação entre o acionista e a empresa no âmbito empresarial, sobretudo, pela existência de um “contrato” que, no Estado, é representado pela Carta Constitucional e, na Empresa, pelo Estatuto;
- existem delegação de poder e conflitos de agência conceitualmente equivalentes, além de uma busca pela preservação do acionista/cidadão em relação ao executivo/gestor público e
- a entidade de administração direta (ou o Estado), ao devolver recursos, via ações compensatórias, sinaliza não possuir alternativas de investimento (ou de reinvestimento) que proporcionem maiores retornos aos seus associados (maior renda total – Resultado Econômico ou FCLC), da mesma forma que pode ocorrer na empresa.

Portanto, a evidenciação do FCLC pode demonstrar como as entidades públicas têm gerado excedente de caixa: quando da prestação de serviço aos cidadãos e/ou por transferências diretas: ações compensatórias. Desse modo, conclui-se que as entidades públicas podem proporcionar Caixa (renda) à sociedade e, fundamentalmente ao Cidadão de duas formas distintas, porém não dissociadas: prestando serviços (bem público) e distribuindo renda. Extrapolando: um município, por exemplo, poderá demonstrar a renda distribuída aos seus moradores em determinado período.

Com base na contribuição dessa pesquisa (Quadro 4), a comunidade terá condições de discernir os benefícios recebidos de forma direta (via ações compensatórias) e benefícios recebidos pela prestação de serviços (com educação, saúde etc.).

Assim, de posse dessa informação, a gestão pública poderá ser avaliada adequadamente. Serão evidenciados os municípios que proporcionam aumento na riqueza de seus cidadãos⁴⁷ via prestação de serviços, outros que o fazem por intermédio das ações compensatórias. E

⁴⁷ Medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) disponível no ATLAS do Desenvolvimento Humano do Brasil ou pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) da Fundação Sistema de Análise de Dados (SEADE).

outros municípios que conduzem melhorias na qualidade de vida (e na riqueza) por meio da prestação de serviços e das ações compensatórias.

Além disso, por intermédio de outras demonstrações contábeis governamentais, como a Demonstração das Variações Patrimoniais, a comunidade poderá analisar se o município exerce tais ações com recursos advindos de receitas “próprias” (receita tributária, patrimonial essencialmente) ou de repasses (transferências correntes). No segundo caso, ficará evidente que o ente público municipal é utilizado também como um operacionalizador de políticas de transferência de renda e de combate à desigualdade social, estabelecidas pelos governos centrais.

Na segunda etapa da pesquisa, realizou-se o estudo empírico-analítico, com a condução de um caso de estudo na USP Ribeirão com o objetivo central de ilustrar essa ferramenta. Para tanto, fez-se uso da Pesquisa Documental e Análise de Conteúdo.

A Pesquisa Documental prestou-se em levantar as informações gerais, demonstrações financeiras e de atividade da entidade no período de 2006 e 2007 para constituir a base de cálculo do FCLC gerado pela entidade, valores que foram demonstrados no capítulo 4. A Análise de conteúdo estabeleceu recortes de percepções de um gestor da USP Ribeirão acerca do objeto “evidenciação da distribuição de renda pelo Estado”, como forma de incrementar as discussões acerca do caso ilustrativo aplicação do constructo FCLC.

A pesquisa revela que um ente público, ou o Estado em uma extrapolação teórica, ao utilizar o constructo do FCLC, consegue demonstrar como transfere renda aos cidadãos: por meio da prestação de serviços (nesse caso educação) ou mediante mecanismos focalizados de transferência direta de recursos aos associados com condições socioeconômicas consideradas desfavoráveis⁴⁸ em relação aos demais, nesse caso, pela concessão de bolsas e auxílios aos estudantes.

⁴⁸ Conforme critérios estabelecidos pela Coordenadoria de Assistência Social (COSEAS) da USP que consideram aspectos socioeconômicos (renda da família e do aluno, eventualmente) e a análise acadêmica do aluno.

Por outro lado, o constructo do FCLC permite ao cidadão, acionista da coisa pública, uma análise adequada da composição da renda recebida, ou seja, os resultados proporcionados pela prestação de serviços – FCLC Operacional e a renda recebida pelas ações compensatórias do Estado – equiparadas aos dividendos sociais.

De maneira geral, existe certa resistência em avaliar desempenho, principalmente alocativo, da “coisa pública”. No entanto, é importante medir desempenho, fazer uso adequado do recurso confiado pelos cidadãos. É fundamental haver padrões de comparação, evidenciar quem é mais eficiente no uso dos recursos – estabelecer uma cultura de *accountability* no setor público-governamental.

Os gestores das entidades públicas podem aprimorar o processo de prestação de contas (*accountability*) utilizando o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão como um direcionador de valor disponível. Diante dos recursos disponíveis e da prestação de serviço realizada, poder-se-ia comparar o desempenho operacional de produção quanto à “transformação” de seus insumos em produtos/serviços.

No caso de estudo ilustrativo desta pesquisa, seriam: (i) recursos (número de vagas e receita orçamentária disponíveis, estrutura física, número de funcionários e de docentes); e (ii) serviços prestados (número de diplomas, de projetos de pesquisa e extensão, de títulos outorgados) e como direcionadores de valor – renda econômica proporcionada ao cidadão, evidenciada pelos resultados de FCLC obtidos.

A tese estabelecida de que a Teoria que orienta o Fluxo de Caixa Livre do Acionista pode ser aplicada em entidades públicas, para a adequada evidenciação da distribuição de renda efetuada pelo Estado para os Cidadãos, foi confirmada.

Portanto, pela adequada evidenciação da aplicação dos recursos públicos, a sociedade teria condições de discernir os benefícios recebidos de forma direta (via devoluções, ações compensatórias) e benefícios recebidos pela prestação de serviços (com educação, saúde etc, resultado dos investimentos).

5.2 Limitações do estudo, perspectivas e sugestões para pesquisas futuras

Uma limitação desta pesquisa é que se reconhecem, mas não se discutem, os condicionantes políticos e institucionais da sociedade brasileira. O trabalho, também, não se propõe a debater o desenho e os limites dos programas compensatórios e de distribuição de renda.

Outra limitação é que, no caso ilustrativo desenvolvido na USP Ribeirão, o valor apurado para a receita econômica evidenciou valores estimados de forma simplista⁴⁹, essencialmente, no que se refere a essa geração de valor das atividades de pesquisa e de extensão, porém essa limitação refere-se, estritamente, aos valores encontrados (na apuração), não do constructo. Portanto, deve-se ressaltar que os valores apurados representam ilustrações e deve-se ter cuidado com inferências relativas aos valores obtidos.

Além do reconhecimento e do ajuste dos efeitos da depreciação, descritos na formulação do constructo FCLC, seria interessante proceder ao tratamento das Despesas de Capital, referentes aos gastos efetuados para a consecução dos Investimentos, ou seja, gastos realizados pelo Estado trarão benefícios econômico-sociais no futuro. Classificam-se como Investimentos as alocações de recursos para o planejamento e a execução de obras, como, por exemplo a aquisição de imóveis, os programas especiais de trabalho, instalações, equipamentos e material permanente.

Consideram-se, também, dentre esses gastos não relacionados ao custeio do Estado, as Inversões Financeiras: representam a aquisição de imóveis - ou de bens de capital - já em utilização, destacados dos Investimentos para não interferir (gerar duplicidade) na base de cálculo do Produto Nacional Bruto (PNB). Esses ajustes (da depreciação, investimentos e inversões financeiras) no Fluxo de Caixa representam o reconhecimento dos gastos governamentais com vistas à manutenção do oferecimento de bens e serviços (públicos puros) que não seriam oferecidos pelo mercado ou seriam em condições ineficientes (meritórios ou semi-públicos) e criar condições para que bens privados sejam oferecidos no mercado (devido ao alto risco, custo etc.) pelos produtores, por investimentos ou intervenções, corrigir imperfeições no sistema de mercado (oligopólios, monopólios etc.) e corrigir os efeitos negativos de externalidades: função alocativa do Estado.

⁴⁹ Seria interessante estabelecer uma *proxy* mais adequada para o valor de mercado para as atividades de pesquisa, produção científica e extensão.

Vale ressaltar o caráter exploratório deste estudo, isto é, essa discussão não encerra os possíveis entendimentos acerca do objeto “evidenciação da distribuição de renda pelo Estado”. Outras pesquisas deverão levantar mais possibilidades para esses resultados, formando-se um referencial teórico.

Em geral, seguidas saídas de recursos de uma entidade podem comprometer sua capacidade de crescimento (ou desenvolvimento) e até sua continuidade. De forma análoga, o Estado poderia diminuir sua capacidade de realizar investimentos em infraestrutura e comprometer seu desenvolvimento, se devolvesse mais renda do que permitido. Embora o constructo desenvolvido estabeleça esta reflexão, nesta pesquisa não se questiona a continuidade do Estado, pelo menos por quesitos econômico-financeiros.

O aprofundamento do estudo do tema e, principalmente, a aplicação da medida em estudos empíricos são recomendáveis, com o intuito de compreender e descrever o atual estágio de evolução do processo de avaliação econômica e de prestação de contas dos investimentos públicos e, fundamentalmente, validar o constructo (FCLC).

REFERÊNCIAS

- ABOODY, D.; HUGHES, J.; LIU, J. *Earnings Quality, Insider Trading, and Cost of Capital. Working Paper Series. Journal of Accounting Research*, v. 43, n. 5, p. 651–673, 2005.
- ABOODY, D.; KASZNIK, R. *Executive stock-based compensation and firms' cash payout: the role of shareholders' tax-related payout preferences. Review of Accounting Studies*, v. 13, n. 2, p. 216-251, 2008.
- ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 1, p. 31-67, 2005.
- ADAMS, S.; NEUMARK, D. *Living Wage Effects: New and Improved Evidence. Economic Development Quarterly*, v. 19, n. 1, p. 80-102, 2005.
- AFONSO, J. R. De mudanças rápidas e ameaças, 2006. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br>>. Acesso em: 13/12/2008.
- AGHION, P.; BOLTON, P. *Distribution and Growth in Models of Imperfect Capital Markets. European Economic Review*, v. 36, n. 4, p. 603-611, 1992.
- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1995.
- AHMED, A. S.; BILLINGS, B. K.; MORTON, R. M. *The Role of Accounting Conservatism in Mitigating Bondholder-Shareholder Conflicts over Dividend Policy and in Reducing Debt Costs. The Accounting Review*, v. 77, n. 4, p. 867-890, 2002.
- ALBER, J. *Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State. Politics and Society*, v. 16, n. 4, p. 451-468, 1988.
- ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 3, p. 121-144, 1999.
- ALENCAR, R. C. Custo do Capital Próprio e Nível de Disclosure nas Empresas Brasileiras. **Brazilian Business Review**, v. 2, n. 1, p. 01-12, 2005.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. *The political economy of growth: a critical survey of the recent literature. The World Bank Economic Review*, v. 8, n. 3, p. 351-371, 1994.
- ALESINA A; RODRIK, D. *Distributive politics and economic growth. The Quarterly Journal of Economics*, v. 109, p. 465-490, 1994.
- ALMEIDA, L. O.; GUILHOTO, J. J. M. Crescimento Econômico e Distribuição de Renda: uma análise a partir das estruturas econômicas do Brasil contemporâneo. In: XXXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. **Anais...** Salvador, 2006.
- ANAND, S; KANBUR, S. *Inequality and development: a critique. Journal of Development Economics*, v. 41, n. 1, p. 19-43, 1993.

ANDRADE, A.; ROSSETTI, J. P. **Governança Corporativa**. São Paulo: Atlas, 2004.

ANSOFF, H. I. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

ANTHONY, R. N. *Planning and control systems: a framework for analysis*. Boston: Harvard Graduate School of Business, 1965.

ANTHONY, R. N.; REECE, J. *Management Accounting: text and cases*. Homewood: Richard D. Irwin, Inc., 1975.

ANUÁRIO Estatístico da Universidade de São Paulo – versão 2006. Disponível em:<<http://sistemas.usp.br/anuario/>>. Acesso em: 14/10/2008.

ANUÁRIO Estatístico da Universidade de São Paulo – versão 2007. Disponível em:<<http://sistemas.usp.br/anuario/>>. Acesso em: 07/01/2009.

ARAUJO, A. M. P.; FREGONESI, M. S. F. A.; ASSAF NETO, A. Gestão Baseada em Valor Aplicada ao Terceiro Setor. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 17, edição especial, p. 105-118, 2006.

ARRETCHÉ, M. T. S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARROW, K. J. *Social choice and individual values*. New Haven: Yale University Press, 1970.

ASCAHUER, D. *Is public expenditure productive?* **Journal of Monetary Economics**, v. 23, n. 1, p. 177-200, 1989.

ATLAS do Desenvolvimento Humano do Brasil — versão 1.0.0. 2003. Disponível em:<www.pnud.org.br/atlas>. Acesso em: 05/05/2008.

AYERS, B. C.; LEFANOWICZ, C. E.; ROBINSON, J. R. *The Effect of Shareholder-Level Capital Gains Taxes on Acquisition Structure*. **The Accounting Review**, v. 79, n. 4, p. 859-87, 2004.

AZZONI, C. R. *Economic Growth and Regional Income Inequality in Brazil*. **The Annals of Regional Science**, v. 35, n. 1, p.133-152, 2001.

AZZONI, C. R.; SERVO, L. M. *Education, Cost of Living and Regional Wage Inequality in Brazil*. **Papers in Regional Science**, v. 81, n. 1, p.157-175, 2002.

BACHA, E.; UNGER, R. M. **Um projeto de democracia para o Brasil, participação, salário e voto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BACKER, K. H.; VEIT, E. T.; POWELL, G. E. *Factors influencing dividend policy decisions of NASDAQ firms*. **The Financial Review**, v. 36, n. 3, p. 19-37, 2001.

BANERJEE, A. V.; DUFLO, E. *Inequality and Growth: What Can the Data Say?* **Journal of Economic Growth**, v. 8, n. 3, p. 267-299, 2003.

BARBOSA, B. **Falta de informação limita participação popular**. Cidadania na Internet. Rio de Janeiro, nov. 2003. Disponível em: < <http://www.cidadania.org.br/conteudo.asp>>. Acesso em 03/07/2009.

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

BARRETO, F. A. **Crescimento Econômico, Pobreza e Desigualdade**: o que sabemos sobre eles? Série Ensaio sobre Pobreza. Laboratório de Estudos da Pobreza da UFC, 2005.

BARRO, R. *Government spending in a simple model of endogenous growth*. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 4, p. 11-44, 1990.

_____. *Economic growth in a cross-section of countries*. **Quarterly Journal of Economics**, v. 106, n. 2, p. 407-443, 1991.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N. Focalização do Gasto Público Social e Erradicação da Pobreza no Brasil. In: SEMINÁRIO SOBRE DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL. **Anais...** Rio de Janeiro, 2000.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. de; FRANCO, S.; MEDONÇA, R. **Determinantes Imediatos da Queda da Desigualdade Brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007 (Texto para Discussão n. 1253).

BARZELAY, M. *The New Public Management: improving research and policy dialogue*. *Regents of the University of California*. California: Ucpres, 2001.

BASTOS, C. R. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

BAZEN, S.; SKOURIAS, N. D. *Is There a Negative Effect of Minimum Wages in France?* **European Economic Review**, v. 57, n. 5, p. 723-732, 1997.

BELKAOUI, A. R. **Accounting theory**. 4 ed. Londres: Thomson Learning, 2000.

BELLONI, J. A. **Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de universidades federais brasileiras**. 2000. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Departamento de Engenharia de Produção, Faculdade de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BENEWITZ, M.; ZUCKER, A. **Human capital and occupational choice – a theoretical model**. In: KIKER, B. (Org.). *Investment in human capital*. Columbia: University of South Carolina Press, 1971.

BHATTACHARYYA, N.; MAWANI, A.; MORRILL, C. K. *Dividend payout and executive compensation: theory and Canadian evidence*. **Managerial Finance**, v. 34, n. 8, p. 585-601, 2008.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do setor público**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BIRCHENALL, J. A. *Income distribution, human capital and economic growth in Colombia. Journal of Development Economics*, v. 66, n.1, p. 271-287, 2001.

BOBBIO, N. **Governo dos homens ou governo das leis.** In: _____. O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **A Crise da democracia e a lição dos clássicos.** Arquivos do Ministério Público (ano 40, n. 170). Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1987.

_____. **A teoria Geral da Política:** a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONACIM, C. A. G. **O Cálculo do Valor Econômico Agregado à Sociedade por Hospitais Universitários Públicos: um estudo de caso no Hospital das Clínicas da FMRP-USP.** Ribeirão Preto-SP, 2006. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

BONELLI, R.; RAMOS, L. *Income distribution in Brazil: Longer term trends and changes in inequality since the MID-1970s. Textos para Discussão – PUC/RJ*, 1992.

BRASIL. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964.

_____. **Lei 6.404**, de 15 de dezembro de 1976.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

_____. **Lei 9.249**, de 26 de dezembro de 1995.

_____. **Lei 11.638**, de 28 de dezembro de 1995.

BRASIL, 2009a: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programa_bolsa_familia>. Acesso em: 18/01/2009.

_____. **Ministério da Previdência Social.** Disponível em <<http://www.previdencia.gov.br>>. Acesso em: 27/01/2009.

BRENNAN, M.; CHORDIA, T.; SUBRAHMANYAM, A.. *Alternative factor specifications, security characteristics, and the cross-section of expected stock returns. Journal of Financial Economics*, v. 49, n. 3, p. 345-373, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos. **Revista de Filosofia Política**, v. 1, n. 1, p. 99-144, 1997.

_____. Uma nova gestão para um Novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 05-24, 2001.

BRIDSALL, N.; LODOÑO, J. L. *Asset inequality matters: an assessment of the World's Bank approach to poverty reduction. American Economic Review*, v. 87, n. 2, p. 32-37, 1997.

BROCK, W.; DURLAUF, S. *Growth empirics and reality*. **World Bank Economic Review**, v. 15, n. 2, p. 229–272, 2001.

BROWN, C.; GILROY, C.; KOHEN, A. *The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment*. **Journal of Economic Literature**, v. 20, n. 2, p. 487-528, 1982.

BUARQUE, C. **Avaliação Econômica de Projetos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1984.

BUCHANAN, J. M. *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally, 1967.

CACCIAMALI, M. C. *Reform and labor adjustment in Argentina and Brazil*. **Carta Internacional**, v. 8, n. 3, p. 08-12, 2000.

CALLEN, J. L.; LIVNAT, J.; SEGAL, D. *The Information Content of SEC Filings and Information Environment: A Variance Decomposition Analysis*. **The Accounting Review**, v. 81, n. 5, p. 1017-1043, 2006.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Triênio 2006-2008. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/>>. Acesso em: 24/08/2008.

CARDOSO Jr, J. C.; GONZALEZ, R. Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil. **Econômica**, v. 9, n. 2, p. 239-269, 2007.

CARDOSO Jr., J. C.; GONZALEZ, R.; STIVALI, M.; AMORIM, B.; VAZ, F. **Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: IPEA, 2006 (Texto para Discussão n. 1237).

CARLOS, F. A.; LOPES, J. G.; RIBEIRO FILHO, J. F.; PEDERNEIRAS, M. M.; MACÊDO, J. M. A.; AMARO, R. G. Uma Discussão Sobre a Criação de Indicadores de Transparência na Gestão Pública Federal. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis (UERJ)**, v. 13, n. 2, p. 01-15, 2008.

CASHIN, P. *Government spending taxes and economic growth*. **IMF Staff Papers**, v. 42, n. 2, p. 237-269, 1995.

CASTRO, C. M. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.

CATELLI, A. **Sistema de contabilidade de custos estandar**. São Paulo, 1972. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

CHANG, E. C. *Business income in accounting and economics*. **The Accounting Review**, v. 47, n. 3, p. 631-643, 1962.

CHENG, Q. *What Determines Residual Income?* **The Accounting Review**, v. 80, n. 1, p. 85-112, 2005.

CHENG, S; SHIU, C. *Investor protection and capital structure: international evidence. Journal of Multinational Financial Management*, v. 17, n. 1, p. 30-44, 2007.

CHUNG, K.; LI, M.; YU, L. *Assets in Place, Growth Opportunities, and IPO Returns. Financial Management*, v. 34, n. 3, p. 65-88, 2005.

COADY, D.; SKOUFIAS, E. *On the Targeting and Redistributive Efficiencies of Alternative Transfer Instruments. Review of Income and Wealth*, v. 50, n. 1, p. 11-27, 2004.

COASE, R. H. *The Nature of The Firm. Econômica*, v.4, n.16, p. 386-405, 1937.

COE, D. T.; SNOWER, D. *Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform. IMF Staff Papers*, v. 44, n. 1, p. 01-35, 1997.

COELHO, A. C.; LIMA, I. S. Qualidade informacional e conservadorismo nos resultados contábeis publicados no Brasil. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 18, n. 45, p. 38-49, 2007.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1998.

COHEN, G. A. *If you're an egalitarian, how come you're so rich?* Cambridge: Harvard University Press, 2001.

COLLINS, J. H.; KEMSLEY, D. *Capital gains and dividend taxes in firm valuation: evidence of triple taxation. The Accounting Review*, v. 75 n. 4, p. 405-27, 2000.

CONTADOR, C. R. **Avaliação Social de Projetos**. São Paulo: Atlas, 1988.

_____. **Projetos sociais: avaliação e prática**. São Paulo: Atlas, 2000.

COOK, T. D.; REICHARDT, C. H. *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid/ESP: Editora Morata, 1997.

CRESWELL, J. W. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.

CUMMINS, J. G., HASSETT, K. A; HUBBARD, R. G. *Reconsideration of Investment Behavior Using Tax Reforms as Natural Experiments. Brookings Papers on Economic Activity*, v. 2, n. 1, p. 01-59, 1994.

DAIN, S.; MATIJASCIC, M. **Finanças públicas, salário mínimo e seguridade social: as aparências enganam**. In: BALTAR, P. et al. (Orgs.). *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2005, p. 71-90.

DALLARI, D. A. **Direitos Humanos e Cidadania**. 1.ed. São Paulo: Moderna, 1998.

DASGUPTA, P.; SEN, A.; MARGLIN, S. *Guidelines for Project Evaluation*. New York: Ed. UNIDO, 1972.

DASGUPTA, P. *Human well-being and the natural environment*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

DEDECCA, C.; ROSANDISKI, E.; BARBIERI, C. V.; JUNGBLUTH, A. Salário mínimo, benefício previdenciário e as famílias de baixa renda. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 23, n. 2, p. 317-329, 2006.

DEININGER, K.; SQUIRE, L. *A new data set measuring income inequality*. **The World Bank Economic Review**, v. 10, n.3, p. 565– 591, 1996.

_____. *New ways of looking at old issues: inequality and growth*. **Journal of Development Economics**, v. 57, n. 2, p. 259-287, 1998.

DEININGER, K.; SQUIRE, L.; MCDERMOTT, J. *Education, Institutions, and Growth: The Role of Entrepreneurs*. **Journal of Development Economics**, v. 80, n. 2, p. 299-328, 2006.

DEMO, P. *Redistribución del ingreso, Empleo y Política Social del Trabajo*. In: Franco, R. (Org.). *Planificación Social en América latina e El Caribe*. Santiago: ILPES/UNICEF, 1981.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. (Org.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

DESAI, H.; RAJGOPA, S.; VENKATACHALAM, M. *Value-glamour and accruals mispricing: one anomaly or two*. **The Accounting Review**, v. 79, n. 3, p. 355-385, 2004.

DEVARAJAN, S.; SWAROOP, V.; ZOU, H. *The composition of public expenditure and economic growth*. **Journal of Monetary Economics**, v. 37, n. 2, p. 313-344, 1996.

DIAS, J.; DIAS, M. H. Crescimento econômico e as políticas de distribuição de renda e investimento em educação nos estados brasileiros: teoria e análise econométrica. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 37, n. 4, p. 701-743, 2007.

DIVECHA, A.; MORSE, D. *Market Responses to Dividend Increases and Changes in Payout Ratios*. **The Journal of Financial and Quantitative Analysis**, v. 18, n. 2, p. 163-173, 1983.

DOEL, V.; VELTHOVEN, B. **Democracy and Welfare Economics**. New York: Cambridge University Press, 1993.

DOLLAR, D.; KRAAY, A. *Growth is Good for the Poor*. **Journal of Economic Growth**, v. 7, n. 3, p. 195-225, 2002.

DOWER, N. G. B. **Instituições do Direito Público e Privado**. 13. ed. , São Paulo: Saraiva, 2005.

DRAIBE, S. M. **Avaliação de implementação**: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C.; CARVALHO, M. B. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DRUCKER, P. F. *What Business can Learn from Nonprofits*. **Harvard Business Review**, v. 67, n. 4, p. 88-93, 1989.

DURAND, D. *The cost of capital, corporation finance, and the theory of investment: comment.* **The American Economic Review**, v. 44, n. 4, p.639-655, 1959.

DYE, K. M.; BOWSHER, C. A. *Financial statements for a sovereign state: the federal government reporting study.* **Accounting Horizons**, v. 1, n. 1, p. 17-23, 1987.

EASLEY, D.; O'HARA O. *Information and the cost of capital.* Cornell University working paper. 2001. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=300715>. Acesso em: 20/07/2008.

EASTERBROOK, F. H. *Two agency explanations of dividends.* **American Economic Review**, v. 74, n. 5, p. 650-659, 1984.

EASTERLY, W.; REBELO, S. *Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation.* **Journal of Monetary Economics**, v. 32, n. 2, p. 417-458, 1993.

EISENHARDT, K. *Agency Theory: An Assessment and Review.* **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

EKELUND, R. B.; TOLLISON, R. *The New Political Economy of J. S. Mill: the Means to Social Justice.* **Canadian Journal of Economics**, v. 9, n. 2, p. 213-231, 1976.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FAMA, E. *Agency problems and the theory of the Firm.* **Journal of Political Economy**, v. 88, n. 3, p. 288-307, 1980.

FAMA, E.; JENSEN, M. C. *Separation of Ownership and Control.* **The Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 3, p. 201-325, 1983.

FAMA, E.; FRENCH, K. *Value versus growth: the international evidence.* **Journal of Finance**, v. 53, n. 5, p. 1975-1999, 1998.

FASB – *Financial Accounting Standards Board. Original Pronouncements, 1998/99 Edition.* Accounting Standards, v. 1, 1998.

FERNANDES, R.; FELÍCIO, F. *Impacto dos programas oficiais de transferência de renda sobre a pobreza nas unidades da federação brasileira.* Brasília, **ESAF**, 2003 (Texto para discussão n. 2).

FERREIRA, P. C.; ELLERY Jr., G. *Convergência entre a Renda Per Capita dos Estados Brasileiros.* **Revista de Econometria**, v.16, n. 1, p.83-103, 1996.

FERRY, J. *L'allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté.* Paris: Cerf, 1995.

FIELDS, G. S. *Distribution and development. A new look at the developing world.* Cambridge: MIT Press, 2001.

FIGUEIREDO, E. A.; NETTO JUNIOR, J. S.; PORTO JUNIOR, S. Distribuição, mobilidade e polarização de renda no Brasil: 1987 a 2003. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 1, p. 07-32, 2007.

FISCHER, E.; HEINKEL, R.; ZECHNER, J. *Dynamic Capital Structure Choice: Theory and Tests*. **Journal of Finance**, v. 44, n. 1, p. 19-40, 1989.

FOERSTER, S. R.; SAPP, S. G. *The changing role of dividends: a firm-level study from the nineteenth to the twenty-first century*. **Canadian Journal of Economics**, v. 39, n. 4, p. 1316-1344, 2006.

FONSECA, M. Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, v. 24, n. 1, p.37-69, 1998.

FRANCIS, J. R.; KHURANA, I. K.; PEREIRA, R. *Disclosure Incentives and Effects on Cost of Capital around the World*. **The Accounting Review**, v. 80, n. 4, p. 1125-1162, oct. 2005.

FRANCIS, J.; LAFOND, R.; OLSSON, P.; SCHIPPER, K. *The Market Pricing of Earnings Quality*. Draft. 2002. Disponível em: <http://www.ebr360.org/downloads/earnings_qual.pdf>. Acesso em: 22/08/2008.

FRANKS, J.; MAYER, C. *Ownership and control of German corporations*. **Review of Financial Studies**, v.14, n. 8, p. 943-977, 2001.

FREIRE, H. V.; ZATTA, F.; DALMÁCIO, F. Z.; LOUZADA, L. C; NOSSA, V. Dividendos e lucros anormais: um estudo nas empresas listadas na Bovespa. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, n. 39, n. 1, p. 47-67, 2005.

FREITAS, R. C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálisis**, v. 10, n. 1 p. 65-74, 2007.

FREITAS, M. P.; PRATES, D. M.. Investimentos estrangeiros nos sistemas financeiros latino-americanos: os casos da Argentina, do Brasil e do México. **Economia Contemporânea**, v. 12, n. 2, p. 189-218, 2008.

FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 1962.

FÜHRER, M. C. **Resumo de obrigações e contratos**. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

FÜHRER, M. C. FÜHRER, M. R. E. **Resumo de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2000.

GALBRAITH, J. **Uma visão de Galbraith sobre pessoas, políticos, poder militar e as artes**. São Paulo: Editora Pioneira, 1989.

GALDI, F. C.; TEIXEIRA, A. J.; LOPES, A. B. Análise empírica de modelos de *valuation* no ambiente brasileiro: fluxo de caixa descontado *versus* modelo de Ohlson (RIV). **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 19, n. 47, p. 31-43, 2008.

GASB - Governmental Accounting Standards Board. *Objectives of financial reports. Concepts Statement n.º 1*, 1987. Disponível em: <<http://www.gasb.org>>. Acesso em: 18/04/2008.

_____. *Basic Financial Statement - and management discussion and analysts – for state and local governments. Concepts Statement n. 34*, 1999. Disponível em: <<http://www.gasb.org>>. Acesso em: 20/04/2008.

GIBBONS, M.; GEORGHIOU, L. *Evaluation of Research: a selection of current practices*. Paris: OECD, 1986.

GILBERT, N. *Welfare justice: restoring social equity*. New Haven and London: Yale University Press, 1995.

GLEN, J.; SINGH, A. Comparing capital structures and rates of return in developed and emerging markets. *Emerging Markets Review*, v. 5, n. 2, p. 161-192, 2004.

GORDON, M. J. Optimal Investment and Financing Policy. *The Journal of Finance*, v. 18, n. 2, p. 264-272, 1963.

GORDON, R. An optimal taxation approach to fiscal federalism. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 98, n. 4, p. 567-586, 1983.

GRAHAM, B.; DODD, D. L.; COTTLE, S. *Security Analysis: principles and technique*. 4. ed. New York: McGraw-Hill, 1962.

GUENTHER, D. A. Taxes and organizational form: a comparison of corporations and master limited partnerships. *The Accounting Review*, v. 67, n. 1, p. 17-45, 1992.

GUERREIRO, R. **Modelo conceitual de sistema de informação de gestão econômica: uma contribuição à teoria da comunicação da contabilidade**. São Paulo, 1989. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

GUIMARÃES, T. A.; NADER, R.; RAMAGEM, S. P. Avaliação de Desempenho de Pessoal: Uma Metodologia Integrada ao Planejamento e Avaliação Organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 6, p. 43-61, 1998.

HAMERMESH, D. International Labor Economics. *Journal of Labor Economics*, v. 20, n. 4, p. 709-732, 2002.

HANDLER, A.; ISSEL, M.; TURNOCK, B. A conceptual framework to measure performance of the public health system. *American Journal of Public Health*, v. 91, n. 10, p. 1235-1239, 2001.

HEALY, P. M.; WAHLEN, J. M. A review of the earnings management literature and its implications for standard setting. *Accounting Horizons*, v. 13, n. 4, p. 365-383, 1999.

HECKERT, J. B.; WILLSON, J. D. *Controllershship*. New York: The Ronald Press Company, 1963.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BRED, M. F. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

HICKS, J. R. *Value and capital*. 2. ed. London: Oxford University Press, 1946.

HIRSCHMAN, A. **De Consumidor a Cidadão**. Atividade Privada e Participação na Vida Pública. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1992.

HOFFMANN, R. Considerações sobre a evolução recente da distribuição da renda no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 13, n. 4, p. 07-17, 1973.

_____. Desigualdade e Pobreza no Brasil no Período 1970-1990. **Revista Brasileira de Economia (FGV)**, v. 49, n. 2, p. 277-294, 1995.

_____. Distribuição de renda e crescimento econômico. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 4, p. 67-76, 2001.

HOOD, C. *The 'new public management' in the 1980s: variations on a theme*. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 1, p. 93-109, 1995.

IFAC - *International Federation of Accountants*. **PUBLIC SECTOR COMMITTEE. Study 1: financial reporting by national governments**. New York, 1991. Disponível em: <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 19/04/2008.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada. **Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil**. Nota Técnica, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 03/08/2008.

ITTNER, C. D.; LARCKER, D. F.; RAJAN, M. V. *The choice of performance measures in annual bonus contracts*. **The Accounting Review**, v. 72, n. 2, p. 231-255, 1997.

ITTNER, C. D.; LARCKER, D. F. *Innovations in performance measurement: trends and research implications*. **Journal of Management Accounting Research**, v. 10, n. 2, p. 205-239, 1998.

IVO, A. B. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 57-67, 2004.

JACKSON, S. B. *The Effect of Firms' Depreciation Method Choice on Managers' Capital Investment Decisions*. **The Accounting Review**, v. 83, n. 2, p. 351-376, 2008.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. **Journal of Financial Economics**, v.3, n. 3, p.305-360, 1976.

JENSEN, M. C. *Agency Cost of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers*. **American Economic Review**, v. 76, n. 2, p. 323-329, 1986.

JIANG, J. *Beating Earnings Benchmarks and the Cost of Debt. The Accounting Review*, v. 83, n.2, p. 377-416, 2008.

JOHNSON, T. H.; KAPLAN, R. S. *Relevance Lost: the rise and fall of management accounting*. Boston: Harvard Business School Press, 1987.

KERLINGER, F. N. **Metodologia de Pesquisa em Ciências Sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU, 1980.

KETTL, D. F. **A revolução global**: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, L.C.B.; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

KIM, J. W.; SHI, Y. N. *Voluntary Disclosure and the Cost of Capital: evidence from management earnings forecasts. Working Paper Series. CAAA 2006 Annual Conference Paper, Social Science Research Network*, 2005. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com>>. Acesso em: 01/10/2008.

KINNERSLEY, R.; FLEISCHMAN, G. *The readability of government's letter of transmittal relative to public company management's discussion and analysis. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 13, n. 1, p. 01-22, 2001.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

KLEIN, D.; DOMPE, S. *Reasons for Supporting the Minimum Wage: Asking Signatories of the "Raise the Minimum Wage" Statement. Econ Journal Watch*, v. 4, n. 1, p. 125-167, 2007.

KNOWLES, H. C.; PETTY, D. H. *The Dividend Investor: a Safe and Sure Way to Beat the Market with High-yield Dividend Stocks*. Chicago: Irwin, 1992.

KOTHARI, S. P. *Capital market research in accounting. Journal of Accounting and Economics*, v. 31, n. 2, p. 105-231, 2001.

KUSNADI, Y. *Corporate cash holdings, board structure and ownership concentration: evidence from Singapore*, 2003. *Working Paper Series*. Disponível em <<http://www.papers.ssrn.com>> Acesso em: 17/04/2008.

KUZNETS, S. *Economic Growth and Income Inequality. American Economic Review*, v. 45, n. 1, p. 01-28, 1955.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. *Agency problems and dividend policies around the world. Journal of Finance*, v.55, n. 1, p. 1-33, 2000.

LAMEIRA, V. J. **A estrutura de Capital das Sociedades Anônimas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

LAMONT, O. *Cash flow and investment: Evidence from internal capital markets. Journal of Finance*, v. 52, n. 1, p. 83-109, 1997.

LANG, L.; OFEK, E.; STULZ, R. *The leverage, investment, and firm growth*. **Journal of Financial Economics**, v. 40, n. 1, p. 03–31, 1996.

LANGONI, C. G. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

LAPSLEY, I. *Responsibility accounting revived? Market reforms and budgetary control in health care*. **Management Accounting Research**, v. 5, n. 3, p. 337–352, 1994.

LAUDIE, D. *The accounting of interpretations and the interpretation of accounts*, **Accounting, Organizations and Society**, v.5, n. 4, p. 413- 428, 1987.

LAVILLE, C. DIONNE, J. **A Construção do Saber**. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul, 1999.

LAVINAS, L. **Universalizando direitos**. Revista Observatório de cidadania - relatório 2004: medos e privações - obstáculos à segurança humana. Rio de Janeiro: IBASE, 2004.

_____. **Miragens e o que ninguém reparou sobre a pobreza**. Folha de S. Paulo, Caderno B4, 04/12, 2005.

_____. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1463-1476, 2007.

LAVINAS, L.; NICOLL, M. **Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas**. Seminário do CGEE, Brasília, (mimeo), 2006.

LEAL, R.; CARVALHAL DA SILVA, A.; VALADARES, S. Estrutura de controle das companhias brasileiras de capital aberto. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 07-18, 2002.

LEE, Y. J. *The Effects of Employee Stock Options on Credit Ratings*. **The Accounting Review**, v. 83, n. 5, p. 1273-1314, 2008.

LEWELLEN, W.G.; STANLEY, K.; LEASE, R. C.; SCHLARBAUM, G. *Some Direct Evidence on the Dividend Clientele Phenomenon*. **The Journal of Finance**, v. 33, n. 5, p. 1385-1399, 1978.

LIMA, M. V. Um estudo sobre Finanças Comportamentais. **Revista de Administração de Empresas (RAE)-eletrônica**, v. 2, n. 1, p. 1-19, 2003.

LIMA-COSTA, M. F.; BARRETO, S.; GIATTI, L.; UCHOA, E. Desigualdade social e saúde entre idosos brasileiros: um estudo baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 19, n. 3, p. 745-757, 2003.

LINTNER, J. *Distribution of Incomes of Corporations Among Dividends, Retained Earnings, and Taxes*. **The American Economic Review**, v. 46, n. 2, p. 97-113, 1956.

LITZENBERGER, R. H.; RAMASWAMY, K. *The Effect of Personal Taxes and Dividends on Capital Asset Prices*. **Journal of Financial Economics**, v. 7, n. 2, p. 163-195, 1979.

LONG Jr, J. B. *The Market Valuation of Cash Dividends: a case to consider. Journal of Financial Economics*, v. 6, n. 3, p. 235-264, 1978.

LOPES, A. B. **A informação contábil e o mercado de capitais**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

LOPES, A. B.; MARTINS, E. **Teoria da Contabilidade**: uma nova abordagem. São Paulo: Atlas, 2005.

LUNDHOLM, R.; O'KEEFE, T. *Reconciling value estimates from the discounted cash flow model and the residual income model. Contemporary Accounting Research*, v. 18, n. 3, p. 311-335, 2001.

MACHADO, F. M.; SIMÕES, A. N. Análise custo-efetividade e índice de qualidade da refeição aplicados à Estratégia Global da OMS. **Revista de Saúde Pública**, v. 42, n. 1, p. 64-72, 2008.

MAGALHAES, R.; BURLANDY, L.; SENNA, M. Desigualdades sociais, saúde e bem-estar: oportunidades e problemas no horizonte de políticas públicas transversais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1415-1421, 2007.

MARCOVITCH, J. **Crescimento econômico e distribuição de renda**: prioridades para ação. São Paulo: Edusp/Editora SENAC, 2007.

MARGOLIS, J. *Secondary Benefits, External Economies and the Justification of Public Investment. Review of Economics and Statistics*, v. 39, n. 3, p. 279-292, 1957.

MARTIN, N. C. Da contabilidade à controladoria: a evolução necessária. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 28, n. 1, p. 07-28, 2002.

MARTINEZ, A. L. Gerenciamento dos resultados contábeis: estudo empírico das companhias abertas brasileiras. 2001. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

_____. Detectando *earnings management* no Brasil: estimando os *accruals* discricionários. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 46, n. 1, p. 07-17, 2008.

MARTINS, G. A.; LINTZ, A. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, V. A.; CARVALHO, L. N. G.; ASSAF NETO, A. Anatomia do valor de empresas. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 4, p. 1071-1105, 2008.

MATTESSICH, R. *Critique of Accounting: examination of the foundations and normative structure of an applied discipline*. Westport: Quorum Books, 1995.

MATTESSICH, R.; KÜPPER, H. *Twentieth Century accounting research in the German language area. Accounting, Business & Financial History*, v. 3, n. 2, p. 62- 83, 2005.

MAUER, D.; TRIANTIS, A. *Interactions of corporate financing and investment decisions: a dynamic framework. Journal of Finance*, v. 49, n. 4, p. 1253–1277, 1994.

MAZZUOLI, V. O. Direitos humanos, cidadania e educação: uma nova concepção introduzida pela Constituição Federal de 1988. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 53, p. 83-106, 2001.

MCDONALD, J. G.; JACQUILLAT, B.; NUSSENBAUM, M. *Dividend, investment and financing decisions: empirical evidence on French firms. Journal of Finance and Quantitative analysis*, v.10, n. 5, p. 741- 755, 1975.

MCPHAIL, K. *The other objective of ethics education: re-humanizing the accounting profession – a study of ethics education in law, engineering, medicine and accountancy. Journal of Business Ethics*, v. 34, n. 2, p. 279-298, 2001.

MEADE, J. E. *Outline of an economic policy for a labour government: In: HOWSON, S. (Org.). The collected papers of James Meade*, v. I: *Employment and Inflation*. Londres: Unwin Hyman, 1988.

MEDEIROS, M. **Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde**. Brasília: IPEA, 1999 (Texto para Discussão n. 687).

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 21. ed. Atualizada por Azevedo, E.; Balestero, D.; Burle Filho, J. E. São Paulo: Malheiros, 1996.

MERIKAS, A.; BRUTON, G. D.; VOZILIS, G. *The theoretical relationship between the strategic objective of sales growth and the financial policy of the entrepreneurial firm. International Small Business Journal*, 1993. Disponível em: <<http://www.umi.com/proquest>>. Acesso em: 13/08/2008.

MIKHAIL, M. B.; WALTHER, B. R.; WILLIS, R. H. *Dividend changes and earnings quality*, 1999. Disponível em:< <http://papers.ssrn>>. Acesso em: 13/08/2008.

MILL, J. S. *Principles of Political Economy*. New York: Augustus M. Kelley, 1965.

MILLER, G.; FALASCHETTI, D. *Constraining Rational Choice: Allocations versus. Efficiency and the Origin Commitment Problems*, 2001. Disponível em: <<http://www.bsos.umd.edu>>. Acesso em: 21/09/2008.

MILLER, M. H.; SCHOLES, M. S. *Dividends and Taxes. Journal of Financial Economics*, v. 6, n. 4, p. 333-364, 1978.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. **Avaliação por triangulação de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINTZBERG, H. *Opening up the definition of strategy*. In: QUINN, J. B.; MINTZBERG, H.; JAMES, R. M. (Org.). *The strategic process: concepts, contexts, cases*. Englewood Cliff: Prentice-Hall Inc., 1988.

_____. *The Design School: Reconsidering the basic premises of strategic management*. *Strategic Management Journal*, v. 11, n. 2, p. 171-195, 1990.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *The Strategy Process: concepts, contexts and cases*. 2 ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International, 1991.

MIRANDA, L. C.; SILVA, A. J. M.; RIBEIRO FILHO, J. F.; SILVA, L. M. Uma Análise sobre a Compreensibilidade das Informações Contábeis Governamentais Comunicadas pelo Balanço Orçamentário. **Brazilian Business Review (BBR)**, v. 5, n. 3, p. 209-228, 2008.

MODIGLIANI, F.; MILLER, M. *The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment*. *The American Economic Review*, v. 48, n. 3, p. 261-297, 1958.

_____. *Dividend Policy, Growth and the Valuation of Shares*. *Journal of Business*, v. 34, n. 4, p. 411-433, 1961.

MOFFIT, R. A. *The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy*. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 17, n. 2, p. 119-140, 2003.

MORGAN, I. G. *Dividends and Capital Asset Prices*. *The Journal of Finance*, v. 37, n. 4, p. 1071-1086, 1982.

MUSGRAVE, R. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw Hill, 1959.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus/EDUSP, 1980.

NALIN, P. **Do contrato: conceito pós-moderno em busca de sua formulação na perspectiva civil – constitucional**. Curitiba: Juruá, 2001.

NAOR, N. *Reporting on financial derivatives—a Law and Economics perspective*. *European Journal of Law and Economics*, v. 21, n. 3, p. 203-314, 2006.

NEUMARK, D.; WASCHER, W. *Employment effects of minimum wages and subminimum wages: panel data on state minimum wage laws*. *Industrial and Labor Relations Review*, v. 46, n. 1, p. 55-81, 1992.

NUTT, P. C. *The identification of solution ideas during organizational decision making*. *Management Science*, v.39, n. 9, p.1071-1085, 1993.

O'BRIEN, T. J. *Asset Pricing of Insurance Loss Liabilities: some examples*. *Financial Markets, Institutions and Instruments*, v. 13, n. 4, p. 147-172, 2004.

OHLSON, J. A. *Earnings, book values and dividends in equity valuation*. *Contemporary Accounting Research*, v. 11, n. 2, p. 661-687, 1995.

OLAK, P. A. **Bases para a eficácia na aplicação do contrato de gestão nas organizações sociais brasileiras**. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA-CASTRO, G. A.; LIMA, G. B. C.; VEIGA, M. R. Implantação de um Sistema de Avaliação de Desempenho: Métodos e Estratégias. **Revista de Administração**, v. 31, n. 3, p. 38-52, 1996.

OLSON, M. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Seguimiento y evaluación: pautas básicas para el desarrollo rural*. Roma: RAO, 1984.

_____. *La dinamica del deterioro social en America Latina y el Caribe en los años ochenta*. San José/Costa Rica: *Estudios e Informes de la CEPAL*, 1989.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. ***Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector***. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

OSTRENGA, M. R.; OZAN, T. R.; McILHATTAN, R. D. Guia da Ernst & Young para gestão total dos custos. Rio de Janeiro: Record, 1993.

OTT, S. ***The Organizational Culture Perspective***. Pacific Grove: Cole Publishing Company, 1989.

PALLOT, J. *Elements of theoretical framework for public sector accounting*. ***Accounting, Auditing & Accountability Journal***, v. 5, n. 1, p. 38-59, 1992.

PARETO, V. ***Traité de Sociologie Générale***. Genebra: Librairie Droz, 1968.

PATON, W. ***A Accounting theory***. Accounting Series Press, 1922.

PAVITT, K. *Patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory*. ***Research Policy***, v. 13, n. 6, p. 343-374, 1984.

PEAVEY, D. E. *It's time for a change*. ***Management Accounting***, v. 3, n. 2, p. 94-111, 1990.

PENMAN, S. H.; SOUGIANNIS, T. *The dividend displacement property and the substitution of anticipated earnings for dividends in equity valuation*. ***The Accounting Review***, v. 72, n. 1, p. 01-21, 1997.

PEROTTI, R. Growth, Income Distribution, and Democracy: what the data say. ***Journal of Economic Growth***, v. 1, n. 1, p.149-188, 1996.

PETTIT, R. Taxes, Transactions Costs and the Clientele Effect of Dividends. ***Journal of Financial Economics***, v. 5, n. 3, p. 419-436, 1977.

PETRI, N. **Análise de Resultados no Setor Público**. São Paulo, 1987. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Programa de Pós- Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. São Paulo: McGraw- Hill, 1994.

PINHEIRO, M. **O princípio da eficiência na administração pública e o cidadão**. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 40, 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina.41>>. Acesso em: 29/06/2009.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.

PRATA, N. V. **Informação e democracia deliberativa: um estudo de caso de participação política na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

PREVITS, G. J.; MERINO, B. D. *A history of accountancy in the United States*. USA: Ohio State University Press, 1998.

PROCIANOY, J.; VERDI, R. O efeito clientela no mercado brasileiro: será que os investidores são irracionais? **Revista Brasileira de Finanças**, n. 1, v. 2, p. 217-242, 2003.

_____. O efeito clientela no mercado brasileiro. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE FINANÇAS, 2002, São Paulo. **Anais eletrônicos**. São Paulo: SBFIN, 2002. Disponível em: <http://www.sbfina.org.br>. Acesso em: 14/07/2008.

PROCIANOY, J.; SCHNORRENBERGER, A. A influência da estrutura de controle nas decisões de estrutura de capital das companhias brasileiras. **Revista Brasileira de Economia**, v. 58, n. 1, p. 122-146, 2004.

PRZEWORSKI, A. **Sobre o desenho do Estado**: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, C. B.; SPINK, P. (Org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PYATT, G.; CHEN, C. N.; FEI, J. *The distribution of income by factor components*. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 95, n. 3, p. 451-473, 1980.

RAMOS, L. A desigualdade de rendimentos do trabalho no período pós-real: o papel da escolaridade e do desemprego, **Economia Aplicada**, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2007.

RAMOS, L.; REIS, J. G. Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 25, n. 1, p. 99-114, 1995.

RANKINE, G. W.; STICE, E. K. *Accounting rules and the signaling properties of 20 percent stock dividends*. **The Accounting Review**, v. 72, n. 1, p. 23-46, 1997.

RAPPAPORT, A. **Gerando valor para o acionista**: um guia para administradores e investidores. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3, p. 5-17, 1995.

RHODES, R. A. W. **Governance and public administration**. In: Jon Pierre (Org). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RICHARDSON, A. J. *Professional dominance: the relationship between financial accounting and managerial accounting, 1926-1986*. **Accounting Historians Journal**, v. 29, n. 2, p. 91-121, 2002.

RIGOLON, F. J.; PICCININI, M. S. **O investimento em infra-estrutura e a retomada do crescimento sustentado**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

ROCHA, S. Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. **Nova Economia**, v. 16, n. 2, p. 03-29, 2006.

ROSENBERG, B.; MARATHE, V. *Tests of capital asset pricing hypothesis*. **Research in Finance**, v. 1, n. 2, p. 115-223, 1979.

ROSLENDER, R. *Relevance lost and found: critical perspectives on the promise of management accounting*. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 7, n. 3, p. 533-561, 1996.

ROSS, S. A. *The economic theory of agency: the principal's problem*. **The American Economic Review**, v. 63, n.2, p. 134-139, 1973.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E.; LIPSEY, M. W. **Evaluation: a systematic approach**. Thousand Oaks/USA: Sage Publications, 1999.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**: ensaio sobre a origem das línguas; discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; discurso sobre as ciências e as artes. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção os Pensadores).

ROZEFF, M. S. *Growth, beta and agency costs as determinants of dividend payout ratios*. **Journal of Financial Research**, v. 5, n. 3, p. 249-259, 1982.

RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V. **O novo contrato social**: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Orgs). *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SAITO, R.; TERRA, P. S.; SILVA, A. L. C.; SILVEIRA, A. D. O cinquentenário de Modigliani & Miller: reflexões sobre a teoria e a prática das finanças no Brasil (Apresentação do Fórum). **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 4, p. 64-66, 2008.

SAMUELSON, P. A. *The pure theory of public expenditure*. **Review of Economic and Statics**, v. 36, n. 4, p. 377-389, 1954.

SAMUELSON, P.; NORDHAUS, W. **Economia**. 16. ed. Lisboa: MacGraw Hill, 1999.

SANT'ANA, S. M. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n.1, p. 05-35, 2007.

SANTOS, A. dos. **Demonstração contábil do valor adicionado – DVA – Um instrumento para medição da geração e distribuição de riqueza das empresas**. São Paulo, 1999. Tese (Livre Docência) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

SANTOS, W. G. **A trágica condição da política social: Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

SAPPINGTON, D. E. M. *Incentives in principal-agent relationships*. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 2, p. 45-66, 1991.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SCHADEWITZ, H. J.; BLEVINS, D. R. *Major Determinants of Interim Disclosures in a emerging market*. **American Business Review**, v. 16, n. 1, p. 41-55, 1998.

SEADE: Fundação Sistema de Análise de Dados, disponível em <<http://www.seade.gov.br/>>. Acesso em: 25/08/2008.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU, 1987.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

SHANKMAN, N. A. *Reframing the debate between agency and stakeholder theories of the firm*. **Journal of Business Ethics**, v. 19, n. 4, p. 319-334, 1999.

SIFFERT FILHO, N. F. **A teoria dos contratos econômicos e a firma**. São Paulo, 1996. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

SILVA, M. C. Uma abordagem dos reflexos contábeis decorrentes do cancelamento das despesas públicas dos restos a pagar da união (1999 - 2003). **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 18, n. 43, p. 73-83, 2007.

SILVA, M. O.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, M. O. Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

SILVA, T. P.; FERREIRA, I. M. Critérios para análise de investimentos em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 2, p. 482-484, 2007.

SILVEIRA, A. M. Moeda e redistribuição de Renda. **Revista Brasileira de Economia**, v. 29, n. 2, p. 77-95, 1975.

SILVEIRA, A. D. M. **Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil**. São Paulo, 2004. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas, Departamento de Administração de Empresas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

SIMON, H. *Theories of Decision Making in Economics and Behavioral Science*. **American Economic Review**, v. 49, n. 2, p. 253-258, 1959.

_____. *The new science of management decision*. New York: Harper and Brothers Publishers, 1960.

SLOMSKI, V. **Mensuração do resultado econômico em entidades públicas: uma proposta**. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

_____. **Teoria do Agenciamento no Estado - uma evidência da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta**. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

SLOMSKI, V.; OLAK, P. A.; CARVALHO, E. M.; SOUZA, G. A Demonstração do Resultado Econômico como Instrumento de Avaliação de Desempenho em Entidades Públicas de Administração Direta. **Revista Base (UNISINOS)**, v. 1, n. 1, p. 5-12, 2004.

SOARES, S. O impacto distributivo do salário mínimo: a distribuição individual dos rendimentos do trabalho. **Economia Aplicada**, v. 8, n. 1, p. 47-76, 2004.

_____. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica**, v. 8, n. 1, p. 83-115, 2006a.

_____. **Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004**. Brasília: IPEA, 2006b (Texto para Discussão n. 1166).

SOUZA, A. P. Por uma política de metas de redução da pobreza. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 20-27, 2004.

STAKE, R. E. *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA.: Sage, 1995.

STEINER, H. *Capitalism, Justice and Equal Starts*. **Social Philosophy and Policy**, v. 5, n. 1, p. 49-71, 1987.

STERK, W. E.; VANDERBERG, P. A. *The market valuation of cash dividends and the tax differential theory of dividend policy: a case revisited*. **Financial Review**, v. 25, n. 3, p. 441–455, 1990.

STEWART, G. B. *The quest for value: a guide for senior managers*. New York: Harper, 1999.

STICKEL, S. E. *The ex-dividend behavior on nonconvertible preferred stock returns and trading volume*. **Journal of Financial and Quantitative Analysis**, v. 26, n. 1, p. 45–61, 1991.

STOKER, G. *Urban political science and the challenge of urban governance*. In: Jon Pierre (Org.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

STOWERS, R. H.; WHITE, G. T. *Connecting Accounting and Communication: a survey of Public Accounting Firms*. *Business Communication Quarterly* 1999. Disponível em: <<http://bcq.sagepub.com>>. Acesso em: 15/12/2008.

STUFFLEBEAM, D. L. *The metaevaluation imperative*. **American Journal of Evaluation**, v. 22, n. 2, p. 183–209, 2001.

SUBRAMANYAM, K. R.; VENKATACHALAM, M. *Earnings, Cash Flows, and Ex Post Intrinsic Value of Equity*. **The Accounting Review**, v. 82, n. 2, p. 457–481, 2007.

SUPLICY, E. M.; MARGARIDO NETO, B. Políticas sociais: o programa Comunidade Solidária e o programa de garantia de renda mínima. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, p. 39–62, 1996.

SUPLICY, E. M.; BUARQUE, C. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Revista de Estudos Avançados**, v. 11, n. 3, p. 79–93, 1997.

SUPLICY, E. M. Sobre o legado de John Kenneth Galbraith. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 619–626, 2006.

SYLVESTER, K. *Income Inequality, Education Expenditures, and Growth*. **Journal of Development Economics**, v. 63, n. 2, p. 379–398, 2000.

TEIXEIRA, H. J. ; SANTANA, S. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: Edgard Blücher, 1994.

TEUBNER, G. **O direito como sistema autopoietico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

THALER, R. **Dominando Finanças**. São Paulo: Makron Books, 2001.

TIEBOUT, C. A. *Pure Theory of Public Expenditures*. **Journal of Political Economy**, v. 65, n. 3, p. 416–424, 1956.

TONDANI, D. *Universal Basic Income and Negative Income Tax: Two Different Ways of Thinking Redistribution*. (Working Paper, 2007) Disponível em: < http://mpira.ub.uni-muenchen.de/7016/2/MPRA_paper_7016.pdf>. Acesso em: 05/10/2008.

VAITSMAN, J. Cultura de organizações públicas de saúde: notas sobre a construção de um objeto. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, n. 3, p. 847-850, 2000.

VANDERBORGHT, Y.; VAN PARIJS, P. **Renda Básica de cidadania**: fundamentos éticos e econômicos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

VAN PARIJS, P. *Real Freedom for All: What (if anything can) justify capitalism?* Oxford: Oxford University, 1995.

_____. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? **Estudos Avançados**, v. 40, n. 14, p. 179-210, 2000.

VIANNA, C. A produção acadêmica sobre organização docente: ação coletiva e relações de gênero. **Educação & Sociedade**, v. 22, n. 77, p. 100-130, 2001.

VINCIGUERRA, B.; O'REILLY-ALLEN, M. *An Examination of Factors Influencing Managers' and Auditors' Assessments of Appropriateness of an Accounting Treatment and Earnings Management Intentions*. **American Business Review**, v. 22, n. 1, p. 78-87, 2004.

WALKER, R. *Is there a service economy?* **Science and Society**, v. 49, n. 1, p. 42-83, 1985.

WALRAS, L. **Elementos de Economia Política Pura (1874)**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

WANN, D. C.; LONG, M. *Do liquidity induced changes in aggregate dividends signal aggregate future earnings growth?* **Journal of Economics and Finance**, v. 33, n. 1, p. 01-12, 2009.

WB – World Bank. *World Development Report 1988/99*. Washington, DC: WB, 1999.

WEISS, C. **Investigación evaluativa**. *Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*. Cidade do México: Editora Trillas, 1982.

WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.

WOLF, E. N. *Human Capital Investment and Economic Growth: Exploring Cross- Country Evidence*. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 11, n. 4, p. 433- 472, 2000.

YEE, K *Aggregation, Dividend Irrelevancy, and Earnings-Value Relations*. **Contemporary Accounting Research**, v. 22, n. 2, p. 453-480, 2001.

YOON, P.; STARKS, L. *Signaling, investment opportunities, and dividend announcements*. **Review of Financial Studies**, v. 11, n. 8, p. 995–1018, 1995.

ZAIDAN, R. **Memórias de Monte Alegre**: as histórias do campus da USP de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto : USP/CCS - Coordenadoria de Comunicação Social: PCARP, 2006.

ZINI JR., A. A. *Regional Income Convergence in Brazil and Its Socio-Economic Determinants*. **Economia Aplicada**, v. 2, n. 2, p. 383-411, 1998.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – CARTA DE SOLICITAÇÃO DE DADOS ENCAMINHADA A PROMOÇÃO SOCIAL DA PCARP

APÊNDICE 2 – CARTA DE SOLICITAÇÃO DE DADOS ENCAMINHADA A SEÇÃO DE CONTABILIDADE DA PCARP

APÊNDICE 3 – LEVANTAMENTO DO VALOR DAS MENSALIDADES DOS CURSOS DA USP RIBEIRÃO: VALOR DE MERCADO (CÁLCULO DA RECEITA ECONÔMICA)

APÊNDICE 4 – DETALHAMENTOS DO CÁLCULO DA RECEITA ECONÔMICA GERADA PELA USP RIBEIRÃO (GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO) NOS ANOS DE 2006 E 2007

APÊNDICE 5 – APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA CODAGE / PCARP PARA O CÁLCULO ILUSTRATIVO DO FCLC GERADO PELA USP RIBEIRÃO: DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS GERAIS E AÇÕES COMPENSATÓRIAS

APÊNDICE 6 – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA REALIZADA NA FEARP (USP RIBEIRÃO)

APÊNDICE 1 – CARTA DE SOLICITAÇÃO DE DADOS ENCAMINHADA A
PROMOÇÃO SOCIAL DA PCARP

São Paulo, 04 de março de 2009.

Ao
Atendimento Social (Promoção Social) da PCARP
Campus Ribeirão - Universidade de São Paulo

A/C: Márcia Escaleira, Assistente Social
Chefe da Seção Técnica

**Assunto: Solicitação de dados para a condução de tese de doutoramento na
FEA/USP**

Interessado: Carlos Alberto Grespan Bonacim
Doutorando em Ciências Contábeis pela FEA/USP
Nº USP: 2857292

Prezada Márcia Escaleira,

Venho respeitosamente solicitar, da seção de Atendimento Social (Promoção Social) da PCARP, as informações abaixo relacionadas, para uso estritamente acadêmico e direcionado a condução da parte empírica da pesquisa da tese de doutoramento que conduzo junto ao Programa de Doutorado em Ciências Contábeis da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP).

Especificamente, as informações fundamentais a condução do estudo para os anos de 2006 e 2007 são:

1. **Bolsas para moradia estudantil e alimentação (dados separados por Unidade);**
2. **Atendimento pelas creches; e**
3. **Bolsas de outra natureza – transferência de renda: por exemplo a bolsa de estudos "Eduardo Panadés".**

A idéia é de demonstrar o quando cada Unidade da Universidade de São Paulo gera de retorno à sociedade, retorno esse medido por meio do construto do Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão. Essa medida pode ser expandida para avaliação de outras autarquias, municípios, estados etc.

Cordialmente,

Carlos Alberto Grespan Bonacim

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
(FEA/USP)

Contato: carlosbonacim@usp.br / (16) 3602 - 4478

Recebi L via em 04/03

Cleide Isabel González Balbo
Secretária Nº USP 2495542
... Social/ Serviço Social

APÊNDICE 2 – CARTA DE SOLICITAÇÃO DE DADOS ENCAMINHADA A SEÇÃO DE CONTABILIDADE DA PCARP

São Paulo, 05 de março de 2009.

À
Seção de Contabilidade da PCARP
Campus Ribeirão - Universidade de São Paulo

A/C: David Gonzalez dos Santos,
Chefe da Seção de Contabilidade - PCARP

Assunto: Solicitação de dados para a condução de tese de doutoramento na FEA/USP

Interessado: Carlos Alberto Grespan Bonacim
Doutorando em Ciências Contábeis pela FEA/USP
Nº USP: 2857292

Prezado David Gonzalez dos Santos,

Venho respeitosamente solicitar, da seção de Contabilidade da Prefeitura do Campus Administrativo de Ribeirão Preto (PCARP), as informações abaixo relacionadas, para uso estritamente acadêmico e direcionado a condução da parte empírica da pesquisa da tese de doutoramento que conduzo junto ao Programa de Doutorado em Ciências Contábeis da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP).

Especificamente, as informações fundamentais a condução do estudo para os anos de 2006 e 2007 são:

1. Valores de Custeio das Atividades da PCARP; e
2. Valores de Investimento das Atividades da PCARP.

A idéia é de demonstrar o quando cada Unidade da Universidade de São Paulo gera de retorno à sociedade, retorno esse medido por meio do construto do Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão. Essa medida pode ser expandida para avaliação de outras autarquias, municípios, estados etc.

Cordialmente,

Carlos Alberto Grespan Bonacim
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
(FEA/USP)
Contato: carlosbonacim@usp.br / (16) 3602 - 4478

David Gonzalez dos Santos
Nº USP 2472971
CRC 1-SP-195307107

Recebi
06/03/09

APÊNDICE 3 – LEVANTAMENTO DO VALOR DAS MENSALIDADES DOS CURSOS DA USP: VALOR DE MERCADO (CÁLCULO DA RECEITA ECONÔMICA)

Portal SiedSup - Busca de Curso - Windows Internet Explorer

http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/busca_curso.stm

Arquivo Editar Exibir Favoritos Ferramentas Ajuda

Portal SiedSup - Busca de Curso

EDUCAÇÃO SUPERIOR CURSOS E INSTITUIÇÕES

CADASTRO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Busca Curso Busca Instituição Fale Conosco

Quarta-Feira, 18 de Março de 2009

Busca de Curso

Inicie sua busca utilizando os campos abaixo:

Região: Região Sudeste

UF: São Paulo

Cidade: São Paulo

Curso: ☒ Graduação ☐ Sequencial

Nome do Curso / Habilitação: Medicina

Consultar

Figura 10 – Ilustração da busca por cursos na base de dados do INEP

NOTA METODOLÓGICA (1): Operacionalização da consultas aos cursos particulares na base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INPE)

Esta tela ilustra a Ilustração da busca por cursos na base de dados do INEP.

Fonte: Secretaria de Educação Superior - Cadastro das Instituições Superiores

http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/busca_curso.stm

APÊNDICE 4 – DETALHAMENTOS DO CÁLCULO DA RECEITA ECONÔMICA GERADA PELA USP RIBEIRÃO (GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO) NOS ANOS DE 2006 E 2007

Tabela 4 – Cálculo da Receita Econômica gerada pela graduação da USP Ribeirão em 2006 e 2007

Cursos de graduação por unidade	n.º de Alunos		Valores Médios das Mensalidades (Mercado) (em R\$, 2007)	Receita Econômica do ensino de graduação (anual, em R\$) (2006)	Receita Econômica do ensino de graduação (anual, em R\$) (2007)
	2006	2007			
EERP					
Enfermagem	329	328	1.037,85	4.438.884,45	4.425.392,40
Licenciatura em Enfermagem	49	99	1.037,85	661.110,45	1.335.712,95
FCFRP					
Farmácia - Bioquímica	408	440	1.437,85	7.626.356,40	8.224.502,00
FEARP					
Administração	315	369	847,58	3.470.840,10	4.065.841,26
Ciências Contábeis	229	236	657,00	1.955.889,00	2.015.676,00
Ciências Econômicas	239	233	737,00	2.289.859,00	2.232.373,00
Economia Empresarial e Controladoria	123	135	697,00	1.114.503,00	1.223.235,00
FFCLRP					
Ciências da Informação e da Documentação	149	158	795,85	1.541.561,45	1.634.675,90
Física Médica	185	179	845,26	2.032.850,30	1.966.920,02
Matemática Aplicada a Negócios	138	140	847,58	1.520.558,52	1.542.595,60
Ciências Biológicas	188	194	897,00	2.192.268,00	2.262.234,00
Química	360	384	653,95	3.060.486,00	3.264.518,40
Pedagogia	187	201	478,65	1.163.598,15	1.250.712,45
Psicologia	201	206	934,12	2.440.855,56	2.501.573,36
FMRP					
Ciências Biológicas	1	8	897,00	11.661,00	93.288,00
Ciências Médicas - Ciclo Básico	205	205	897,00	2.390.505,00	2.390.505,00
Fisioterapia	183	198	1.207,81	2.873.379,99	3.108.902,94
Fonoaudiologia	119	120	1.207,81	1.868.482,07	1.884.183,60
Medicina	385	398	3.717,85	18.607.839,25	19.236.155,90
Nutrição e Metabolismo	136	141	1.207,81	2.135.408,08	2.213.915,73
Terapia Ocupacional	92	102	1.207,81	1.444.540,76	1.601.556,06
FORP					
Odontologia	326	318	2.745,98	11.637.463,24	11.351.881,32
Valor Total da conversão do ensino de graduação da USP Ribeirão				76.478.899,77	79.826.350,89
(+) Estimativa do valor da adicional para pesquisa e extensão*				152.957.799,54	159.652.701,78
(=) Valor Total da Receita Econômica Estimada para a graduação da USP Ribeirão				<u>229.436.699,31</u>	<u>239.479.052,67</u>

Tabela 5 – Cálculo da Receita Econômica gerada pela pós-graduação da USP Ribeirão em 2006 e 2007

Programas /cursos de pós-graduação por unidade	2006		2007		Mercado 2007 (ME)	Mercado 2007 (DO)	Receita Econômica do ensino de pós- graduação (anual, em R\$) (2006)	Receita Econômica do ensino de pós- graduação (anual, em R\$) (2007)
	ME	DO	ME	DO				
EERP								
Enfermagem em Saúde Pública	46	56	61	53	825,00	825,00	1.093.950,00	1.222.650,00
Enfermagem Fundamental	68	59	78	59	825,00	825,00	1.362.075,00	1.469.325,00
Enfermagem Psiquiátrica	49	30	51	31	825,00	825,00	847.275,00	879.450,00
FCFRP								
Biociências Aplicadas à Farmácia	42	28	43	29	1.147,50	1.147,50	1.044.225,00	1.074.060,00
Física Biológica	3	7	7	1	1.147,50	1.147,50	149.175,00	119.340,00
Medicamentos e Cosméticos	34	44	28	47	1.147,50	1.147,50	1.163.565,00	1.118.812,50
Produtos Naturais e Sintéticos	21	27	25	24	1.147,50	1.147,50	716.040,00	730.957,50
Toxicologia	28	34	37	36	1.147,50	1.147,50	924.885,00	1.088.977,50
FEARP								
Administração de Organizações	64	0	72	0	1.524,00	1.524,00	1.267.968,00	1.426.464,00
Controladoria e Contabilidade	24	0	26	0	1.524,00	1.524,00	475.488,00	515.112,00
Economia Aplicada	41	0	39	0	1.524,00	1.524,00	812.292,00	772.668,00
FFCLRP								
Biologia Comparada	34	32	46	32	530,00	530,00	454.740,00	537.420,00
Entomologia	28	40	36	35	530,00	530,00	468.520,00	489.190,00
Física Aplicada à Medicina e Biologia	35	43	33	46	875,00	875,00	887.250,00	898.625,00
Psicobiologia	40	48	40	43	1.119,14	1.119,14	1.280.296,16	1.207.552,06
Psicologia	120	79	115	91	1.119,14	1.119,14	2.895.215,18	2.997.056,92
Química	36	83	50	69	1.426,00	1.426,00	2.206.022,00	2.206.022,00
FMRP								
Biologia Celular e Molecular	42	45	56	55	1.432,00	1.432,00	1.619.592,00	2.066.376,00
Bioquímica	26	33	33	33	1.432,00	1.432,00	1.098.344,00	1.228.656,00
Clínica Cirúrgica	50	63	47	50	1.728,00	1.728,00	2.538.432,00	2.179.008,00
Clínica Médica	139	119	119	137	1.728,00	1.728,00	5.795.712,00	5.750.784,00
Farmacologia	34	54	32	55	1.432,00	1.432,00	1.638.208,00	1.619.592,00
Fisiologia	35	47	34	44	1.432,00	1.432,00	1.526.512,00	1.452.048,00
Genética	33	82	36	75	1.432,00	1.432,00	2.140.840,00	2.066.376,00
Ginecologia e Obstetrícia	31	21	38	25	1.728,00	1.728,00	1.168.128,00	1.415.232,00
Imunologia Básica e Aplicada	37	53	42	51	1.728,00	1.728,00	2.021.760,00	2.089.152,00
Mec.Fis.nos Sist. Visual e Audio-Vestibular	22	30	19	33	1.956,00	1.956,00	1.322.256,00	1.322.256,00
Morfofisiologia de Estruturas Faciais	12	25	10	19	1.728,00	1.728,00	831.168,00	651.456,00
Neurologia	47	56	52	63	1.728,00	1.728,00	2.313.792,00	2.583.360,00
Oftalmologia	1	1	0	0	1.342,00	1.342,00	34.892,00	0,00
Ortopedia, Traumatologia e Reabilitação	42	37	54	43	1.342,00	1.342,00	1.378.234,00	1.692.262,00

Programas /cursos de pós-graduação por unidade	2006		2007		Mercado 2007 (ME)	Mercado 2007 (DO)	Receita Econômica do ensino de pós-graduação (anual, em R\$) (2006)	Receita Econômica do ensino de pós-graduação (anual, em R\$) (2007)
	ME	DO	ME	DO				
FMRP								
Otorrinolaringologia	7	0	0	0	1.342,00	1.342,00	122.122,00	0,00
Patologia	20	20	22	20	1.342,00	1.342,00	697.840,00	732.732,00
Saúde da Criança e do Adolescente	33	31	38	36	880,00	880,00	732.160,00	846.560,00
Saúde Mental	23	21	30	19	880,00	880,00	503.360,00	560.560,00
Saúde na Comunidade	69	0	66	0	792,00	792,00	710.424,00	679.536,00
FORP								
Biologia Oral	15	0	13	0	1.325,00	1.325,00	258.375,00	223.925,00
Cirurgia Buco-Maxilo-Facial	7	0	6	0	1.325,00	1.325,00	120.575,00	103.350,00
Odontologia Restauradora	14	20	16	21	1.325,00	1.325,00	585.650,00	637.325,00
Odontopediatria	23	8	25	8	1.325,00	1.325,00	533.975,00	568.425,00
Periodontia	5	3	6	4	1.325,00	1.325,00	137.800,00	172.250,00
Reabilitação Oral	22	30	25	31	1.325,00	1.325,00	895.700,00	964.600,00

Valor Total da conversão do ensino de pós-graduação da USP Ribeirão	48.774.832,34	50.359.503,48
(+) Estimativa do valor da adicional para pesquisa e extensão*	98.403.394,49	100.719.006,96
(=) Valor Total da Receita Econômica Estimada para a pós-graduação da USP Ribeirão	<u>147.178.226,83</u>	<u>151.078.510,44</u>

Legenda:

ME: Mestrado

DO: Doutorado

Mercado - 2007 (ME): Valores Médios, das Mensalidades, do ensino de pós-graduação – nível Mestrado, em R\$ e a valores médios de 2007.

Mercado - 2007 (DO): Valores Médios, das Mensalidades, do ensino de pós-graduação – nível Doutorado, em R\$ e a valores médios de 2007.

*Nota Metodológica (2): Sobre a estimativa dos valores para a receita econômica das atividades de pesquisa e extensão da USP Ribeirão

Para estimar o valor das atividades de pesquisa e extensão, adotou-se a premissa de que, em geral, as entidades de ensino superior privadas dão ênfase às atividades de ensino, deixando para segundo plano as atividades de pesquisa/extensão. Sendo assim, no valor das mensalidades cobradas por estas entidades estariam incorporados apenas os custos referentes as atividade de ensino.

Considerando que a conversão das atividades da USP Ribeirão para valores de mercado fez uso destas mensalidades, optou-se pelo seguinte critério:

I) Existem três tipos de contratos de trabalho na USP, a saber:

- (1) O Regime de Dedicção Integral à Docência e à Pesquisa (RDIDP) - 40 horas/semana;
- (2) O Regime de Turno Completo (RTC) - 24 horas/semana; e
- (3) O Regime de Turno Parcial (RTP) - 12 horas/semana (apenas para ensino).

II) A preferência de contratação (usual) é pelo (1) RDIDP, embora a Universidade recorra aos três tipos de regimes. Sendo assim, o regime que mais se assemelha a realidade dos cursos particulares, cujas mensalidades forneceram o benchmarking /custo de oportunidade para o cálculo da receita econômica, é o (3) RTP, em que o docente exerce atividades de ensino, em tese não são contratados para dar aulas, não para fazer pesquisa - salvo exceções de universidades particulares de renome, em especial na pós-graduação.

III) Dessa maneira, a atuação similar para avaliação a mercado das atividades de “ensino-pesquisa-extensão” utilizando os valores das mensalidades (que consideram apenas o ensino) deve ponderar a dedicação adicional à pesquisa e à extensão, preconizada pelo regime de contratação usual RDIDP da USP. Este “adicional” representaria aproximadamente uma diferença de duas (2) vezes em termos de tempo de dedicação (40 h/semana - 20 h/semana = 20 h/semana). Por isso, a estimativa do valor das receitas econômicas das atividades de pesquisa e de extensão assume que os docentes, em regime de dedicação integral, “utilizam” as horas adicionais para a condução de pesquisas, orientações e prática de atividade de extensão.

IV) Esta estimativa, portanto, adota uma premissa simplificadora devido ao fato não se pode garantir que os docentes (em regime de dedicação integral) utilizariam efetivamente as horas adicionais para a condução de pesquisas, orientações e prática de atividade de extensão. Porém, os resultados de estudos acerca da eficiência produtiva (acadêmica) de universidades brasileiras corroboram com esta afirmação, conforme tratado na seção 4.1.1 deste relatório.

Nota Metodológica (3): Sobre o regulamento dos Regimes de Trabalho do pessoal docente da Universidade de São Paulo

RESOLUÇÃO Nº 3533, DE 22 DE JUNHO DE 1989
Publicada no D. O. E. de 23.06.1989

Regulamento dos Regimes de Trabalho do pessoal docente da Universidade de São Paulo

Artigo 1º - O Regime de Dedicação Integral à Docência e à Pesquisa (RDIDP), regime preferencial do corpo docente da USP, tem a finalidade de estimular e favorecer a realização da pesquisa nas diferentes áreas do saber e do conhecimento, assim como, correlatamente, contribuir para a eficiência do ensino e da difusão de idéias e conhecimentos para a comunidade (40 horas semanais).

Artigo 24 - O Regime de Turno Completo (RTC) é um regime especial de trabalho no qual o docente obriga-se a trabalhar na Universidade de São Paulo por 24 (vinte e quatro) horas semanais em atividades de ensino, pesquisa, bem como de extensão de serviços à comunidade, se for o caso.

Artigo 29 - O Regime de Turno Parcial (RTP) é o regime no qual o docente se obriga a trabalhar na Universidade por 12 (doze) horas semanais em atividades de ensino.

Disponível em <<http://www.usp.br/leginf/resol/r3533m.htm>>. Acesso em: 21/01/2009.

APÊNDICE 5 – APRESENTAÇÃO DOS DADOS DA CODAGE / PCARP PARA O CÁLCULO ILUSTRATIVO DO FCLC GERADO PELA USP RIBEIRÃO: DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS GERAIS E AÇÕES COMPENSATÓRIAS

Tabela 6 – Ajustes nas verbas da USP Ribeirão: a distinção dos recursos destinados a condução de projetos sociais (ações compensatórias) das verbas de custeio/investimento

Ajustes nos demonstrativos contábeis da USP Ribeirão	2006	2007
Receita Orçamentária	194.281.966,00	210.646.700,00
(-) Despesas de Custeio	126.283.277,90	143.239.756,00
(-) Pessoal Civil	104.815.120,66	124.618.587,72
(-) Material de Consumo	13.891.160,57	11.459.180,48
(-) Serviços de Terceiros e Encargos	7.576.996,67	7.161.987,80
(-) Despesas de Capital	34.970.753,88	29.490.538,00
(-) Investimentos em infra-estrutura	19.636.078,30	17.449.551,33
(-) Programas de expansão	14.687.716,63	11.524.902,25
(-) Aquisição de Livros para as Bibliotecas	646.958,95	516.084,42
(-) Ações Compensatórias ou Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC) (3)	33.027.934,22*	37.916.406,00*
(-) Bolsas para moradia estudantil e alimentação	20.526.861,12	22.465.470,56
(-) Gastos com restaurantes	11.559.776,98	14.408.234,28
(-) Gastos com creches	941.296,13	1.042.701,17
(=) Resultado Orçamentário (NULO)	0,00	0,00

FONTE: Elaborada a partir do ANUÁRIO ESTATÍSTICO da USP (CODAGE) e PCARP

NOTA METODOLÓGICA (4): Ajustes nas verbas de custeio da USP Ribeirão: a “retirada” dos recursos destinados a condução de projetos sociais (ações compensatórias) para os anos de 2006 e 2007

A Tabela 6 sintetiza os dados do Anuário Estatístico da USP, disponibilizados pela CODAGE no site da USP em <<http://sistemas.usp.br/anuario/>> e os dados fornecidos pela PCARP. Os dados de 2006 foram coletados em 14/10/2008 e os dados de 2007 foram coletados em 06/01/2009 nos grupos de tabelas “Orçamento” e “Infra-Estrutura Física”. Os ajustes foram realizados por exclusão, considerando os “gastos sociais” destinados à comunidade dispostos no grupo de tabelas “Atendimento à Comunidade” do Anuário Estatístico da USP, e considerando os dados fornecidos pelas seções de Promoção Social e Contabilidade da PCARP em 06/03/2009 e 09/03/2009, respectivamente.

APÊNDICE 6 – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA REALIZADA NA FEARP (USP RIBEIRÃO)

1. Existe um entendimento teórico que equipara a relação entre cidadão/ente público no Estado a relação existente entre acionista/empresa no âmbito empresarial. O senhor conhece?
2. Admitindo esse entendimento, pode-se inferir que existe uma relação de similaridade entre estes ambientes (público e privado). O senhor concorda?
3. Quais são os impactos mais significativos na sociedade pela existência da unidade? Como o senhor os mensuraria?
4. Existe alguma forma de prestação de contas? Qual? (econômico-financeiros, operacionais, por departamentos, por atividades...)
5. O resultado de execução orçamentária (contábil) é discutido na unidade? Com quem? Em que circunstância? (que periodicidade em reuniões, semestralmente, na rotina...)
6. O senhor usaria um sistema de avaliação de desempenho baseado em resultado econômico?
7. O senhor conhece o resultado econômico? O senhor aplicaria o conceito na unidade?
8. O senhor conhece o conceito de fluxo de caixa livre? O senhor aplicaria o conceito na unidade?
9. É possível melhorar o processo de prestação de contas da entidade utilizando o resultado econômico?
10. É possível melhorar o processo de prestação de contas da entidade utilizando o fluxo de caixa livre?