

# Mensurando a criação de valor na gestão pública\*

Armando Catelli\*\*

Edilene Santana Santos\*\*\*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A nova gestão pública por resultados; 3. O modelo de gestão pública criadora de valor; 4. Mensurando a criação de valor na gestão pública; 5. Conclusão.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The new result-oriented public management; 3. The public management model that creates value; 4. Measuring value creation in public management; 5. Conclusion.

PALAVRAS-CHAVE: gestão pública; criação de valor; gestão econômica; governo empreendedor; custo de oportunidade.

KEY WORDS: public management; value creation; economic management; entrepreneurial government; opportunity cost.

Nas duas últimas décadas, vem crescendo nas sociedades democráticas de economias avançadas e emergentes a demanda pelo melhor uso possível dos recursos arrecadados pelo governo. Surgiu assim a postura do governo empreendedor, voltado para o cidadão como cliente, buscando padrões otimizados de eficiência e eficácia numa gestão pública por resultados, orientada por processos de avaliação contínua e de legitimação pela sociedade. Entretanto, os sistemas de avaliação, na sua quase totalidade, consideram economicamente, pela sua expressão monetária, apenas os custos incorridos pela gestão pública. A abordagem dos benefícios da atuação governamental para a sociedade ainda se restringe a índices físicos e escalas qualitativas, impossibilitando a avaliação completa dos resultados ao manter

---

\* Este artigo, recebido em fev. 2002 e aceito em out. 2003, foi apresentado na 13th Asian Pacific Conference on International Accounting Issues, realizada no Rio de Janeiro em out. 2001.

\*\* Professor doutor dos programas de mestrado e doutorado em controladoria e contabilidade da FEA/USP. Vice-presidente do Fipecafi. Fundador e coordenador do Núcleo Gecon. Consultor de empresas. E-mail: catelligecon@uol.com.br.

\*\*\* Mestre e doutoranda em controladoria e contabilidade pela FEA/USP. Pesquisadora da Fipecafi. Consultora de empresas. E-mail: editron@uol.com.br.

custos e benefícios em escalas diferentes de mensuração. Este artigo examina a mensuração econômica dos benefícios da atuação governamental para a sociedade, buscando identificar o valor criado na gestão pública. A determinação desse valor econômico agregado é efetuada a partir da consideração de custos de oportunidade, conforme os princípios e critérios do Sistema de Gestão Econômica.

#### Measuring value creation in public management

In the last two decades there has been a growing demand within democratic societies of advanced and emerging economies for the best possible use of government revenue. Thus, the posture of the entrepreneurial government has come about, directed towards the citizen as a client, seeking optimized efficiency and effectiveness standards in a public management oriented by results, as well as by processes of continuous evaluation and legitimation by society. Nevertheless, almost all of the evaluation systems consider economically, by their monetary expression, only the costs incurred by public management. The approach to the benefits of governmental actions for society is still limited to physical indices and qualitative scales, rendering a complete evaluation of the results unfeasible, since different measurement scales are adopted for costs and benefits. This article examines the economic measurement of the benefits of public management for society, aiming to identify the value creation in public management. The determination of this aggregated economic value is achieved by considering opportunity costs, in accordance with the principles and criteria of the Economic Management System.

## 1. Introdução

A cobrança compulsória de impostos sempre gerou, no decurso da história, uma tensão entre o cidadão contribuinte e o poder público. Essa tensão, que chegou a causar revoluções no passado, se expressa hoje nas democracias liberais avançadas e emergentes sob a forma de uma exigência cada vez maior da sociedade quanto ao melhor uso possível dos recursos arrecadados por parte do governo.

De fato, a questão fundamental sobre como avaliar a gestão pública torna-se cada vez mais uma preocupação cotidiana dos cidadãos. Estes, estimulados a participar da vida sociopolítica, são continuamente informados, pelos meios de comunicação, sobre os impactos dos planos, das políticas, dos orçamentos, dos déficits e superávits dos governos na qualidade de vida de cada membro e setor da sociedade. Com isso, demandam cada vez mais que os gestores públicos não apenas se atenham com disciplina aos limites dos escassos recursos orçados, mas otimizem a aplicação desses recursos em políticas que atendam efetivamente as necessidades da sociedade.

Surgiu, nas duas últimas décadas, o governo empreendedor, voltado para o cidadão como cliente e buscando padrões otimizados de eficiência e eficácia, com ética e transparência, na gestão dos recursos públicos com responsabilidade fiscal.

Caracterizado pela busca proativa de resultados, legitimados pela avaliação de uma sociedade que controla continuamente a transparência, a eficiência e a eficácia da gestão pública, o modelo do governo empreendedor se contrapõe ao modelo do governo burocrático, voltado para o controle interno e para a mera conformidade com os custos orçados, que vigorou desde a Revolução Industrial até o final do século XX.

O estímulo à avaliação constante do desempenho da gestão pública vem requerendo cada vez mais a mensuração dos objetivos, metas e resultados alcançados, tanto em relação ao proposto e planejado, como em relação aos custos despendidos, inclusive visando a legitimação de mandatos políticos pela via eleitoral.

Entretanto, quase todos os sistemas de avaliação consideram, economicamente, apenas os custos incorridos pela gestão pública. A consideração dos benefícios para a sociedade, advindos da atuação governamental, ainda se restringe a índices físicos e escalas qualitativas, impossibilitando a avaliação completa dos resultados ao manter custos e benefícios em escalas diferentes de mensuração.

Este artigo pretende abordar a moderna gestão pública como criadora e agregadora de valor, inclusive o economicamente mensurável, dentro dos princípios e critérios do sistema de gestão econômica.

O problema ora examinado pode ser, preliminarmente, assim caracterizado: quais critérios e qual modelo possibilitam a mensuração econômica do valor criado pela gestão pública? Parte-se da hipótese de que a aplicação de critérios econômicos à avaliação da gestão pública é capaz de identificar e medir o valor gerado pela atividade governamental para a sociedade. Este artigo objetiva expor esses critérios econômicos e incorporá-los ao modelo proposto de mensuração do valor criado pela gestão pública. A metodologia adotada parte da identificação indutiva da demanda por tais critérios a partir da caracterização da moderna postura do governo empreendedor, conforme a experiência expressa na literatura e, a seguir, deduz, por consistência lógica, a aplicação de tais critérios no modelo proposto.

## 2. A nova gestão pública por resultados

### *Uma nova postura da gestão pública e da sociedade*

Entre as “novas realidades” surgidas no final do século XX em contraste com posturas estabelecidas durante os últimos dois séculos, Peter Drucker (1991:3-14) identifica uma nova consciência das funções do governo.

Sucessos do passado, como o *Welfare State*, o Estado de bem-estar, inaugurado por Bismarck contra a luta de classes, e o *New Deal* de Franklin Roosevelt, voltado, após a crise de 1929, para o estímulo à prosperidade americana e ao equilíbrio entre os grupos de interesse econômico, perderam seu atrativo num mundo de pluralismo social centrado cada vez mais na “uniclasse” (Drucker, 1991:21) dos “trabalhadores do conhecimento” (Drucker, 2000).

De fato, o ímpeto arrecadador e de endividamento financeiro do Estado de bem-estar, exacerbado em todos os países durante duas guerras mundiais, causadas em parte por desequilíbrios econômicos e fiscais, encontrou no final do século XX barreiras intransponíveis. Uma “rebelião fiscal silenciosa” fez crescer em muitos países a sonegação e a economia informal (Drucker, 1991:61 e seguintes). Estudos sobre os impactos da arrecadação e endividamento na saúde da economia e na coesão da sociedade comprovaram a exaustão do modelo do Estado fiscal de bem-estar (Drucker, 1991:60 e seguintes).

O Estado passou, assim, a reconhecer os seus limites fiscais e de endividamento, selecionando atividades a partir de recursos escassos. Com isso, tem sido levado a concentrar-se nas suas funções mais essenciais e a entregar à sociedade, mediante terceirizações e privatizações, muitas das suas atividades anteriormente assumidas (Drucker, 1991:55).

Do ponto de vista dos cidadãos, essa nova realidade se manifesta, tanto na desconfiança diante das ineficiências da administração pública tradicional como em exigências sempre maiores de que os serviços proporcionados pelo governo à sociedade sejam otimizados em relação aos recursos que consomem. Assim, nos EUA, constata Osborne e Gaebler (1995:152):

Os cidadãos de hoje se recusam a pagar altos impostos por serviços cujos preços disparam, enquanto a qualidade despencou; (...) uma frustração crescente entre os contribuintes é não saber exatamente o que estão recebendo pelo dinheiro que investem.

É o que confirmam Glaser e Denhardt (2000:1), comentando diversos autores: “*citizens today are quite negative about government (...) Citizens are also increasingly reluctant to pay taxes, based on perceptions that they are getting a poor return on tax dollars invested*”.

Com efeito, Drucker (1991:52 e seguintes) pôde constatar que:

Tanto nos países democráticos como nos comunistas a maioria dos programas governamentais desde 1945 têm sido verdadeiros desastres. Se chegam a obter resultados, estes são freqüentemente o oposto dos esperados. (...) Hoje nós sabemos que existem algumas coisas que o governo, por sua própria essência, é incapaz de fazer.

### *Governo empreendedor e governo burocrático*

A consciência dos limites fiscais, financeiros e administrativos do Estado fez surgir na última década do século XX a postura do governo empreendedor em oposição ao governo burocrático tradicional.

A gestão burocrática teve grande sucesso desde a Revolução Industrial ao substituir o governo das famílias reais e da nobreza por uma administração baseada na impessoalidade, profissionalismo e racionalidade técnica, como estudado por Weber (Osborne e Gaebler, 1995:13).

De fato, a burocracia logo se tornou um fim em si mesma, mediante o carterismo e corporativismo, fechando-se às mudanças que se aceleraram após à II Guerra Mundial, tendo sido desde então sinônimo de um “governo lento, ineficiente e impessoal” (Osborne e Gaebler, 1995:15), pouco sensível aos problemas reais da comunidade. Por exemplo, na Inglaterra, constatava Henkel (1991:11):

*The bureaucracies through which the public sector was administered were said to be dominated by self serving interests, bureaucrats, professionals and unions, whose main concern was to enlarge their own power. In consequence, bureaucracies got bigger, consumed an increasing proportion of the gross national product and at the same time became progressively less manageable or responsive.*

O governo empreendedor caracteriza-se, pelo contrário, como um governo que “pertence à comunidade, dando responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo” (Osborne e Gaebler, 1995:51-80), e visa atender aos cidadãos como clientes e não aos interesses da burocracia (Osborne e Gaebler, 1995:181-213).

Distanciando-se do modelo tradicional burocrático, o governo empreendedor não pretende controlar a economia, possuir empresas ou concentrar-se no “fazer” em ampla escala, mas sim estimular a ação e a parceria da sociedade. É o que Osborne e Gaebler (1995:26-50) denominam de “governo catalisador”.

Com isso, o poder de realização do governo empreendedor, derivado de sua postura de controle orientado por missões, metas e objetivos (Osborne e Gaebler, 1995:116-148), se torna expressivamente maior que o do governo burocrático. Este se volta prioritariamente para o controle do cumprimento dos custos orçados e não para

a consecução de metas otimizadas. Concentra-se no detalhe em meio a tarefas amplas, perdendo a capacidade de decidir (Osborne e Gaebler, 1995:32) e a visão de eficácia das políticas governamentais. A diferença de posturas é destacada pelos mesmos autores citando Drucker (1991:50):

Não estamos diante de um “desaparecimento do estado”. Pelo contrário, precisamos de um governo forte, vigoroso e muito ativo. Mas enfrentamos a escolha entre o governo extenso e impotente e o governo que é forte porque se limita a decidir e a dirigir, deixando o “fazer” para outrem. Precisamos de um governo que pode e deve governar. Isto é, não um governo que “faz”; não um governo que “administra” — mas sim um governo que governa.

### *A gestão pública por resultados*

A eficácia do governo empreendedor, justamente por serem escassos os seus recursos orçamentários, centra-se na transparência de um “governo competitivo, que introduz a competição na prestação de serviços” (Drucker, 1991:80-116) e, sobretudo, preocupa-se com a obtenção dos melhores resultados que os recursos disponíveis possam proporcionar (Reese e Ohren, 1999).

Isso faz com que, por exemplo, na Carolina do Norte, tenha sido criado um sistema para medir o desempenho dos governos locais baseado no *benchmarking* das melhores práticas na geração de serviços em comparação com os respectivos custos (Rivenbark e Carter, 2000; Ammons, 2000).

O mesmo foco no resultado e desempenho, voltado para o cidadão como cliente, caracteriza hoje processos orçamentários na Flórida (Wang, 1999; Grizzle, 1999), na Carolina do Sul (Shelton e Albee, 2000) e no governo federal americano (Wang, 1999). Essa nova postura de governo surgiu de práticas pioneiras, como a de Ted Kolderie terceirizando serviços na cidade de St. Paul em Minneapolis na década de 1970 que, conforme Drucker (1991:51), se espalhou pelo mundo, bem como das iniciativas liberalizantes e empreendedoras de Margaret Thatcher na Inglaterra na mesma época.

Nos EUA, o governo empreendedor é considerado hoje um “paradigma político emergente” (Osborne, 1994:319 e seguintes), preconizado por Bill Clinton (Osborne, 1994:xi e seguintes), para outros países do mundo.

No Brasil, os critérios do governo empreendedor vêm sendo desenvolvidos durante a última década e constituem hoje um dos fundamentos da política do governo federal (Presidency of the Republic, 1995), bem como de alguns estados, voltada para reformas centradas na entrega à sociedade de tarefas antes assumidas pelo go-

verno burocrático tradicional, mediante privatizações, terceirizações e contratos de gestão (Johnson et al., 1996:127 e seguintes) com agências e entidades públicas.

Como notam Osborne e Gaebler (1995:21 e seguintes), a gestão pública empreendedora adota “princípios de gestão de negócios” — como atendimento ao cidadão como cliente, proatividade, iniciativa e autonomia gerencial, controle por objetivos e metas ou governo por parcerias. Isso, porém, não significa “governar como quem dirige uma empresa”, que visa o lucro com seus produtos, mas sim, gerenciar com eficiência recursos tributários coletados, para atender com maior eficácia o bem comum — gerando resultados para a sociedade (Presidency of the Republic, 1995:22).

De fato, ao visar resultados que melhor respondam aos cidadãos como clientes, a gestão pública empreendedora é baseada em avaliações contínuas da sociedade para ajustar suas estratégias, planos e metas, bem como sua ação implementadora.

Por exemplo, na Inglaterra, como afirma Henkel (1991:3):

*Government has made radical attempt to control and change the public sector. It has tried to create a new culture of management based on values of economy, efficiency and effectiveness. One of its strategies has been to give evaluation a new and higher profile in the public arena.*

Nos EUA, a avaliação de desempenho, tanto no governo federal como em vários estados (Glaser e Denhardt, 2000; Shelton e Albee, 2000), é cada vez mais abrangente, inclusive condicionando a metas e padrões alcançados a concessão de créditos e outros benefícios aos programas habitacionais, de saúde ou de educação. Critérios de desempenho orientam também o financiamento de obras públicas, contratos com usinas nucleares (Osborne e Gaebler, 1995:152 e seguintes) e são aplicados, até mesmo, no Judiciário (Osborne e Gaebler, 1995:153):

Seis estados estão testando parâmetros de avaliação de performance para tribunais inteiros, os quais foram desenvolvidos pelo Centro Nacional de Tribunais Estaduais e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Valem-se de pesquisas de opinião entre os usuários do sistema judiciário, grupos de controle, análise de casos e outros métodos de mensuração. Entre os aspectos investigados, incluem-se a facilidade de acesso à Justiça e a razoabilidade dos preços praticados, bem como a efetividade na tramitação dos casos, a imparcialidade das decisões e a competência dos tribunais em executar suas ordens.

A importância da avaliação de desempenho na moderna gestão pública por resultados se reflete na Junta Normativa da Contabilidade Governamental americana,

Que determina os padrões contábeis geralmente seguidos pela maioria dos governos estaduais e municipais está, na prática, redefinindo “os conceitos contábeis geralmente aceitos” para incluir entre eles, o critério de avaliação de desempenho.

(Osborne e Gaebler, 1995:152)

No Brasil, a experiência internacional de avaliação da gestão pública tem despertado grande interesse como uma das condições básicas de sucesso da reforma administrativa do Estado, nas diversas esferas governamentais (Barbosa, 1996; Freitas, 1999; Bresser-Pereira, 1999 e 2000; Thoenig, 2000; Campos et al., 2000). Contudo, como notam Teixeira e Santana (1994:18 e seguintes), os sistemas de avaliação de desempenho na gestão pública, ainda deficientes, devem ser priorizados:

A avaliação de desempenho deveria ser priorizada num novo modelo de gestão pública através de iniciativas como: redirecionar o sistema de avaliação dentro da administração governamental para uma ação centrada no eixo da avaliação do desempenho do serviço prestado — qualitativa e quantitativamente — pelos diversos setores e unidades; elaborar e divulgar sistemas de indicadores de desempenho do serviço público; garantir uma ampla divulgação e acompanhamento dos indicadores e seus valores; orientar as políticas de recursos humanos pelos parâmetros de avaliação de desempenho.

#### *A questão da mensuração econômica dos resultados da gestão pública*

A adoção de critérios de desempenho e de obtenção de resultados por parte da nova postura da gestão pública empreendedora envolve, certamente, questões relevantes de mensuração.

Quase toda a literatura voltada à mensuração de desempenho e resultados da gestão pública utiliza indicadores físicos ou qualitativos para identificar os benefícios que constituem os objetivos e metas das políticas avaliadas. Praticamente não há abordagem econômica dos benefícios. Apenas os custos são expressos em termos monetários e com eles são comparados os benefícios físicos ou qualitativos para fins de avaliação.

A identificação dos benefícios de políticas públicas empreendedoras demanda, primeiramente, a determinação dos índices físicos e qualitativos de desempenho, o que transparece das diversas experiências e estudos.

Assim, programas habitacionais comparam seus custos orçados com o aumento da taxa de ocupação de apartamentos populares (Osborne e Gaebler,



1995:67). Programas de emprego para jovens medem o percentual de estagiários que conseguiram colocar em empresas, bem como o nível de satisfação dos seus empregadores (Osborne e Gaebler, 1995:155). A campanha de limpeza pública em Nova York recompensava equipes de voluntários conforme um *scorecard* com o percentual decrescente de “ruas imundas” que em 1986 diminuiu de 43% para 4% (Osborne e Gaebler, 1995:158).

Do mesmo modo, quando governos locais buscam identificar por meio de “*benchmarking*” as “melhores práticas” de outras comunidades, a fim de compará-las com eficiência de seus atuais programas num enfoque de *cost accounting*, são os índices qualitativos de atendimento de programas alternativos que, confrontados com os respectivos custos, constituem os parâmetros de avaliação (Rivenbark e Carter, 2000; Ammons, 2000).

O critério do uso de recursos em programas alternativos, conforme os respectivos índices de atendimento à sociedade, caracteriza, segundo Wang (1999:2 e seguintes), o “orçamento baseado em desempenho” (*performance budgeting*) que, desde o final da década de 1940 nos EUA, procurava se afastar do “orçamento baseado em entradas” (*input-oriented budgeting*) e adotando o “orçamento baseado em saídas” (*output-oriented budgeting*), passando a relacionar resultados (*outputs*) e custos dos serviços públicos. Assim, se, a um mesmo custo, o *output* do programa policial A (que efetuou 2 mil prisões de criminosos) é maior que o *output* do programa B (que conseguiu apenas 1.500 prisões), os recursos serão canalizados para o programa A.

Na última década, com a postura empreendedora de gestão que outorga maior autonomia de decisão aos gestores das políticas públicas, vem sendo adotado o “orçamento orientado por resultados” (*outcome-oriented budgeting*), que mede o desempenho do serviço, não simplesmente pelo seu *output* quantitativo (número de prisões efetuadas), mas pela qualidade do resultado obtido (diminuição dos índices de criminalidade). Assim, o programa B, no mesmo exemplo, ainda que fazendo menos prisões que o programa A, pode ter obtido maior redução efetiva da criminalidade, conseguindo, portanto, melhor desempenho e a preferência dos recursos.

Entretanto, não passam despercebidos aos autores os limites da mensuração por índices físicos e qualitativos, por mais relevantes e imprescindíveis que sejam. Wang (1999:4 e seguintes) constata expressivas diferenças de enfoques de valoração e, portanto, na mensuração de desempenho entre os diversos gestores e observa que “*it is important to solve the input-output-outcome puzzle*”.

Henkel (1991), no seu estudo abrangente sobre sistemas de avaliação da gestão pública na Inglaterra — também circunscritos aos critérios físicos e qualitativos dos benefícios e metas das políticas públicas — constata a inevitável dose de subjetivismo que tais métodos incluem (Henkel, 1991:236):

*The final conclusion is that objective evaluation is a myth. Evaluators bring with them values derived from occupational and disciplinary traditions, which may in turn be congruent with, or hostile to, the dominant political ideology. The study has shown repeatedly how the distinctions between technical and political argument break down.*

As dificuldades da mensuração restrita aos indicadores físicos ou qualitativos são igualmente destacadas por Catelli e colaboradores (2001:7):

Na avaliação das organizações públicas, é usual que resultados sejam definidos por indicadores físicos ou qualitativos. Tais critérios, entretanto, não são isentos de dificuldades. Tais valores, por exemplo, kW/h e mortalidade infantil, são muitas vezes de natureza diversa e de difícil comparação. A aplicação de pesos e ponderações para se apurarem notas e *ratings* deixa largo espaço para arbitrariedades e pressões políticas. Merece um *rating* maior uma atividade que se destacou na geração de benefícios, mas necessitou de enormes subsídios? É bom ou mau desempenho atender a 5.000 famílias carentes a um custo de R\$50.000,00?

Com efeito, por mais intensa que seja a elaboração das técnicas de mensuração por índices físicos e qualitativos, permanece a impossibilidade de se utilizar escalas de natureza diversa para comparar benefícios e custos.

Por isso, as limitações da abordagem dos resultados das políticas e serviços públicos apenas mediante índices físicos e qualitativos levantam a questão da mensuração econômica dos benefícios que a atuação governamental proporciona à sociedade — crucial para os que financiam os custos desses benefícios na forma monetária de tributos compulsórios. Mas ao contrário das empresas, cujos produtos e serviços se traduzem em lucro econômico, a determinação do valor econômico gerado pela gestão pública requer considerações e abordagens específicas.

O problema abordado neste artigo é a mensuração econômica do valor criado na gestão pública. Parte-se da hipótese de que a aplicação de critérios econômicos de mensuração aos resultados objetivados pelas políticas públicas conduz à determinação do valor econômico dos benefícios que a gestão pública gera para a sociedade. O artigo objetiva apresentar critérios econômicos de mensuração e incorporá-los em modelos de mensuração do valor agregado à sociedade pela gestão pública.

Não é essencial examinar a definição de políticas governamentais — o que cabe aos mandatários eleitos e seus partidos em diálogo com a sociedade — mas, sim, propor um modelo de mensuração de valor que, aplicando-se genericamente a políticas de gestão pública, contribua, como instrumento contábil-gerencial, para sua eficácia.

Mesmo nos países originários do governo empreendedor, como notam Osborne e Gaebler (1995:17 e seguintes), a elaboração de indicadores de desempenho ainda não é generalizada, mas está em desenvolvimento, a partir de instituições que admitem bem a gestão por resultados. Essa restrição se aplica com maior razão a indicadores econômicos, próprios da abordagem deste artigo, uma vez que toda valoração econômica se baseia numa mensuração prévia, física ou qualitativa. Assim, este artigo tem por foco as entidades e atividades governamentais que desenvolveram mensurações físicas e qualitativas que fundamentam a mensuração econômica.

Metodologicamente, a identificação de demandas e critérios de avaliação parte indutivamente da experiência da moderna gestão pública, conforme a literatura e desenvolve os modelos de mensuração dedutivamente a partir da consistência lógica dos princípios e critérios do Sistema de Gestão Econômica — Gecon.

O Núcleo Gecon — Gestão Econômica — da FEA/USP vem desenvolvendo há mais de 10 anos um sistema de gestão e de informação fundado em critérios econômicos, com mais de uma centena de trabalhos entre teses doutorais e de livre-docência, dissertações de mestrado, livros e artigos científicos publicados. O sistema Gecon tem sido aplicado mediante consultorias a empresas entre as mais importantes do Brasil. Sua versão voltada à gestão pública tem sido utilizada por diversas organizações e agências governamentais.<sup>1</sup>

### 3. O modelo de gestão pública criadora de valor

O modelo de gestão do governo empreendedor reflete a moderna tendência de gestão compartilhada e coordenada, que estimula a iniciativa e proatividade dos gestores, identificando-os, ao mesmo tempo, com a missão, crenças e valores da sua entidade ou organização. Essa proatividade dos gestores é considerada condição fundamental para a criação empreendedora de valor na gestão pública.

Osborne e Gaebler (1995:272), ao preconizarem o governo descentralizado e aberto à participação e ao trabalho de equipe, citam Ronald Contino, ex-diretor do Departamento de Saneamento da cidade de Nova York (Osborne e Gaebler, 1995:272):

---

<sup>1</sup> O Núcleo Gecon organiza periodicamente encontros e workshops sobre gestão pública e outros temas, conforme informações no site [www.gecon.com.br](http://www.gecon.com.br).

Nada pode substituir o conhecimento de um trabalhador acerca de seu local de trabalho. Não importa quão inteligente seja o chefe nem tampouco sua capacidade de liderança. Só conseguirá liberar o potencial máximo dos seus empregados trabalhando com eles, em vez de contra eles.

A visão sistêmica da organização, adotada na gestão econômica, considera como condição para a eficácia a autonomia de decisão dos gestores. Estes são estimulados a atuar como “donos” de suas áreas e ao mesmo tempo identificados com a missão, crenças, valores e objetivos globais da organização, procurando-se, com isso, “destacar e valorizar posturas empreendedoras — fazer acontecer sem desculpas” (Catelli, 1999:31).

Isso implica que os gestores sejam avaliados por fatores e eventos que efetivamente estejam sob seu controle, não se admitindo imputações ou transferências, de uma área para outra. A adoção rigorosa desse princípio de controlabilidade possibilita a vinculação das conseqüências às respectivas decisões, fundamental para o controle da execução de planos e para a avaliação de desempenho (Catelli, 2000:8).

Esse modelo aplicado à gestão pública faz com que a ação dos gestores não se restrinja apenas ao mero cumprimento de rubricas orçamentárias, como na administração burocrática, ou à simples quantidade produzida, como no *output-budgeting*, mas se oriente proativamente para a eficácia e para a otimização que se expressam na criação de valor para a sociedade.

O modelo empreendedor de gestão pública fez originar em vários países, inclusive no Brasil, os chamados contratos de gestão, pelos quais o governo central se relaciona ao mesmo tempo descentralizado e integrado com suas entidades.

Conforme Johnson e co-autores (1996:128-129), os contratos de gestão surgidos na administração francesa na década de 1980 expressam compromissos reciprocamente assumidos entre o governo e suas entidades — por exemplo, empresas, agências reguladoras etc. — mediante cláusulas contendo “objetivos, metas, indicadores de produtividade, prazos para a consecução das metas estabelecidas e para a vigência do contrato, critérios de avaliação de desempenho, condições para a revisão, renovação, suspensão e rescisão, penalidades dos administradores” e outras.

Lima e colaboradores (1999:545) notam que os contratos de gestão, mediante compromissos sobre objetivos e metas, têm por escopo “a necessidade de otimização do benefício social gerado pelos recursos públicos” investidos na entidade governamental, a qual se volta inteiramente à satisfação da sociedade como fundamento de sustentação do Estado (Lima et al., 1999: 547).

Dentro desses princípios empreendedores, Catelli (2000:3) considera que a eficácia da gestão pública depende principalmente de:

- † gestores competentes e bem-intencionados;
- † um modelo de gestão que aproveite todo o potencial dos gestores;
- † um sistema de gestão que otimize os esforços do governo e da sociedade em seus diferentes níveis, grupos e segmentos;
- † um sistema de informações e de comunicações que possibilite o entendimento entre governo e sociedade e a avaliação de resultados, proporcionando a tomada de decisões transparentes;
- † um sistema de controles internos que assegure a legitimidade de todas as ações dos gestores, sem prejuízo de sua eficácia.

De acordo ainda com Catelli (1999:31), o Sistema de Gestão Econômica constitui um modelo de gestão e um sistema de informações gerenciais que possibilita a tomada de decisões pela gestão pública com base em critérios e princípios de eficácia econômica.

Catelli e colaboradores (2001:5) observam que a atuação do Estado pode ser considerada como uma administração das economias que se situam fora do controle dos agentes econômicos privados, mas das quais eles dependem, e que foram chamadas por Alfred Marshall (1996:359 e seguintes) de “externalidades” (positivas ou negativas). Esse conceito, estudado por diversos autores (Mishan, 1971), foi posteriormente aprofundado por Pigou (1962:172-203) mediante a distinção entre *social net product* e *private net product*. Por exemplo, pessoas, empresas e grupos sociais se beneficiam de externalidades positivas, como a infra-estrutura de transporte ou de segurança, normas técnicas, proteção legal, políticas de defesa ambiental, que constituem serviços proporcionados pelo governo.

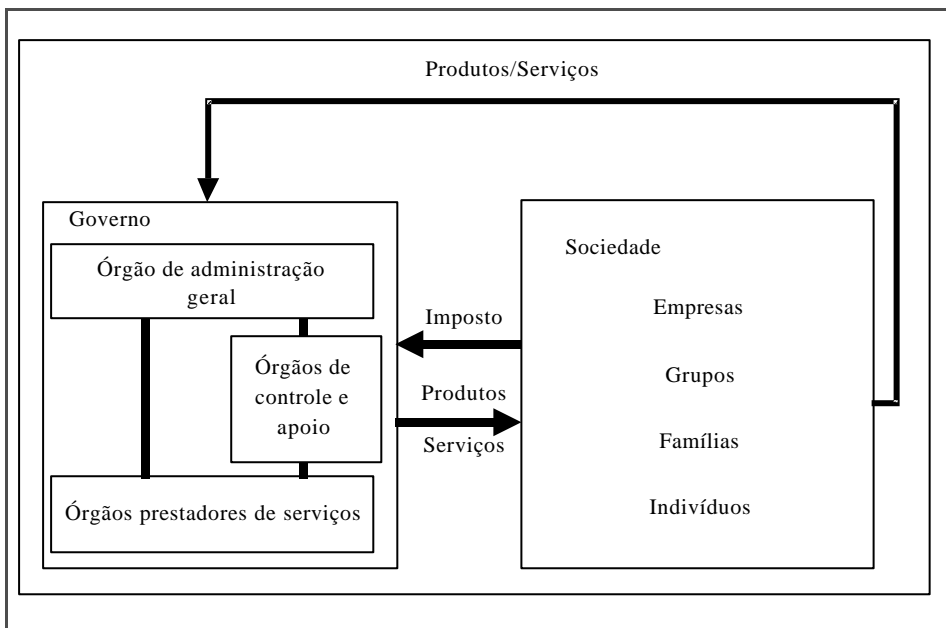
Ao integrar a riqueza da sociedade, as externalidades possibilitam caracterizar a gestão pública — as políticas públicas, que atuam sobre as externalidades — como criação de valor econômico.

Nesse sentido, como sistema de informações econômico-financeiras, a gestão econômica preconiza a otimização da criação de valor pela gestão pública. Como observa Catelli (2001:8) “o Gecon é um modelo de gestão que permite a simulação, o planejamento e o controle da atuação de uma entidade com base na evolução do valor adicionado — criação de valor”. A mensuração econômica do valor possibilita, na tomada de decisão dos gestores públicos, a identificação das alternativas mais favoráveis ao reconhecimento de valor para a sociedade (Catelli, 2000:7). A visão sistêmica das interações governo-sociedade como criadoras de valor está ilustrada na figura 1 a seguir.

A sociedade, composta de grupos, empresas, famílias e indivíduos, fornece ao governo os recursos financeiros necessários para a sua atuação, na forma de contri-

buições compulsórias via tributação. O governo, com suas entidades (órgãos da administração central, prestadores de serviço e de controle e apoio), tem como função gerar benefícios de valor para a sociedade. O governo ainda interage com a sociedade, adquirindo bens e serviços necessários às suas atividades. Considerando que essas interações envolvem recursos escassos, que possuem valor econômico, caracteriza-se, assim, uma relação econômica entre governo e sociedade na gestão pública — cuja eficácia sustentável depende da capacidade do governo de gerar para a sociedade benefícios de valor superior aos custos incorridos.

Figura 1  
Visão sistêmica do ambiente



Fonte: Catelli (2001:3).

#### 4. Mensurando a criação de valor na gestão pública

##### *Critérios econômicos de mensuração*

A dificuldade dos métodos de mensuração em ultrapassar os índices físicos e qualitativos para obter a expressão monetária de um benefício proporcionado pela atuação pública pode ser superada aplicando-se o conceito econômico de custo de oportunidade.

Como notam Heymann e Bloom (1990:xi) “o conceito de custo de oportunidade e a sua mensuração estão estreitamente associados à teoria da escolha, ao conceito de valor e à estrutura da tomada de decisão racional”.

Para Ijiri (1967:34 e seguintes), no seu estudo sobre a estrutura da mensuração, toda decisão é uma escolha entre dois benefícios (coletar nozes no bosque ou ficar descansando na cabana). A opção pelo benefício considerado mais útil ou relevante exclui automaticamente o outro benefício. O valor da alternativa rejeitada (descanso na cabana) é considerado pelos economistas como o custo de oportunidade da alternativa aceita e é, ao mesmo tempo, a medida do valor escolhido (satisfazer a fome com as nozes coletadas).

No caso da gestão pública, pode-se determinar o valor econômico do benefício de um serviço comparando-o com o valor da melhor alternativa rejeitada. Por exemplo, o valor dos serviços jurídicos da procuradoria pública pode ser determinado a partir do valor de outros serviços jurídicos similares. O valor da segurança pública pode ser medido pelo dispêndio, por parte de cidadãos e comunidades, necessário para se obter segurança particular. O mesmo se aplica a escolas, hospitais, seguridade social, serviços de auditoria, inspeção, fiscalização, regulação etc. (Catelli et al., 2001).

Em outro exemplo, Irving Fisher (1965:125 e seguintes) menciona o fazendeiro que, com vista ao melhor uso de sua terra, tem diante de si a escolha entre dedicá-la à agricultura, ao florestamento ou à mineração. Essas alternativas constituem três fluxos de benefícios futuros distintos. A escolha se dá pela redução dos fluxos de caixa projetados das diversas alternativas ao seu valor presente líquido, escolhendo-se a alternativa que apresentar maior valor presente.

De modo análogo na gestão pública, o fluxo econômico projetado de um programa pode ser comparado com os fluxos de outros programas similares, para efeitos de escolha — e de mensuração — do valor da melhor alternativa.

Segundo a gestão econômica, a aplicação do custo de oportunidade, expresso pelo valor da melhor alternativa rejeitada, constitui critério de determinação da receita — do valor econômico criado — pelos serviços, projetos e entidades públicas. Como observa Oliveira (1999:3):

Uma atividade qualquer, desempenhada pelo Estado, tem um valor econômico correspondente à melhor alternativa disponível na sociedade para a obtenção de seu serviço. Esse valor seria o componente positivo do resultado da atividade — o de suas receitas.

Mediante custeio direto, esta receita, deduzida dos custos diretamente incorridos por esses serviços e projetos, expressa a margem de contribuição ou o valor econômico agregado pelo serviço ou projeto. O total das margens de contribuição de uma entidade, deduzido dos custos dessa entidade, expressa o valor econômico agregado pela entidade.

O mesmo critério do custo de oportunidade se aplica à consideração de todos os recursos financeiros utilizados na gestão pública, os quais são mensurados em termos de equivalência de capitais e de moeda constante.

A mensuração econômica mediante comparação com a melhor alternativa rejeitada, como custo de oportunidade, não exclui diferenças de utilidade, de propensão ao risco, de conhecimento e de acesso à informação que modificam a percepção de valor quer entre os diversos agentes quer ao longo do tempo para um mesmo agente.

Essa diferença de percepção ocorre freqüentemente entre o gestor público ou suas entidades e a sociedade, como componente normal do processo político e econômico — e se exprime na determinação diversa de custos de oportunidade —, sendo levada em consideração pelo modelo proposto, como se detalhará.

O enfoque dos custos de oportunidade na gestão pública pressupõe a existência de um mercado relativamente amplo, livre e eficiente, que proporcione alternativas de serviços, cujo valor possa ser identificado e usado como *benchmarking* dos serviços governamentais. Como nota MacPherson (1973:189), os conceitos econômicos de mercado são aplicáveis às políticas governamentais nas sociedades otimistas e prósperas que incluem, hoje, tanto os países das economias avançadas como o das economias emergentes.

A aplicação desses critérios econômicos possibilita a mensuração do valor agregado pela gestão pública conforme o modelo a seguir proposto. A mensuração é efetuada segundo três enfoques ou níveis da eficácia da gestão pública: a eficácia de uma entidade governamental, expressa pelo valor agregado de seus serviços e/ou projetos; a eficácia do governo como um todo, expressa pelo valor criado pelos serviços e projetos de suas diversas entidades; e a percepção pela sociedade do valor criado pela gestão pública.

### *Mensuração do valor agregado por uma entidade governamental*

O modelo proposto considera como entidade governamental todo centro de decisão voltado à prestação de serviço ou ao exercício de poder público no interesse da sociedade, dotado de autoridade e responsabilidade legitimamente outorgadas. O modelo aplica-se às entidades constituídas e gerenciadas conforme o perfil do governo empreendedor, por exemplo, as agências governamentais brasileiras regidas por con-



tratos de gestão. É, assim, preconizada a postura proativa do gestor que busca conseguir o melhor padrão de serviços para a sociedade, aplicando os escassos recursos disponíveis de forma a otimizar a criação de valor para a sociedade.

Conforme o quadro 1, uma entidade pública cria valor quando é capaz de produzir serviços para a sociedade de valor superior ao custo dos recursos consumidos na sua produção. A entidade ou projeto contribui positivamente para o desempenho do governo à medida que o valor total agregado pelos serviços por ela produzidos supere as despesas estruturais necessárias para sua atuação.

No quadro, o valor dos serviços ou benefícios gerados pela entidade, aqui estipulado em \$60, é dado pelo custo de oportunidade expresso pelo valor da melhor alternativa de serviços equivalentes existentes no mercado.

Por exemplo, o valor econômico dos serviços educacionais oferecidos por uma escola pública é dado pelo menor preço cobrado por um serviço particular similar disponível no mercado, em condições equivalentes. Se o custo do serviço educacional fornecido pela escola pública for superior ao menor valor cobrado por uma escola privada por um serviço semelhante, é preferível, para o governo, adquirir o serviço de escolas privadas a continuar mantendo escolas públicas.

Quadro 1  
Eficácia de projetos/entidades

<i>O plano/desempenho da entidade/projeto é/foi bom?</i>	
Qual será/foi/está sendo a contribuição dos serviços prestados?	
Qual será/foi/está sendo o resultado de um determinado projeto/entidade?	
	\$
Benefício: valor total dos serviços (custo de oportunidade em parâmetros de mercado)	60
Custos diretos dos serviços	(20)
Contribuição dos serviços	<u>40</u>
Despesas totais da entidade/projeto	(10)
Contribuição da entidade/projeto	<u>30</u>

Fonte: Adaptado de Catelli (2000:12).

No caso do quadro 1, a entidade gasta \$20 na produção dos seus serviços, o que resulta numa margem de contribuição dos serviços de \$40. Além dos custos de produção dos serviços, a entidade possui custos estruturais (instalações, pessoal etc.) no valor de \$10.

A contribuição da entidade, que exprime a diferença entre os benefícios totais por ela gerados e os recursos totais por ela consumidos, é de \$30 e este é o valor econômico agregado pela entidade, que é também a medida de sua eficácia. A avaliação do desempenho do gestor da entidade dependerá da sua capacidade de conseguir a maior contribuição possível, ou seja, o maior valor de benefícios para a sociedade com o mínimo custo.

*Mensurando o valor agregado pelo governo como um todo*

Dentro da postura do governo empreendedor, o modelo proposto possibilita ao gestor público otimizar os benefícios para a sociedade mediante o gerenciamento de recursos, sempre escassos, retidos compulsoriamente da sociedade via tributos. Visa-se adequar a ação governamental ao valor da arrecadação disponível, por exemplo, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e também atender às demandas da sociedade gerando benefícios superiores aos recursos arrecadados, consumidos na atividade governamental. Preconiza-se, em termos de valores econômicos, a maximização/otimização da contribuição do governo para a sociedade dentro dos limites requeridos pela saúde fiscal e financeira.

Quadro 2  
Eficácia do conjunto do governo

<i>O plano/desempenho do governo é/foi bom?</i>	
Qual será/foi/está sendo a contribuição operacional e social do governo no período?	
	\$
Benefício (custo de oportunidades dos serviços oferecidos)	60
Impostos cobrados (arrecadação)	(55)
Contribuição para a sociedade (valor agregado para a sociedade)	5
Receita de impostos (arrecadação)	55
Gastos/despesas do governo	(50)
Contribuição operacional	5
Contribuição total	10

Fonte: Adaptado de Catelli (2000:14).

Conforme o quadro 2, os benefícios totais dos serviços oferecidos pelas entidades governamentais (no caso, a do quadro 1) possuem um valor econômico de \$60. Esse valor é determinado a partir do custo de oportunidade expresso pelas melhores alternativas de obtenção, pelo governo, de serviços equivalentes no mercado.

No período, o governo reteve da sociedade recursos no valor de \$55, na forma de tributos arrecadados. Assim, a contribuição do governo para a sociedade no período, expressa pela diferença entre os benefícios oferecidos e recursos arrecadados, é de \$5. Esse é o valor econômico agregado pelo governo para a sociedade no período.

Nota-se, entretanto, que o governo operacionalmente não gastou todo o valor arrecadado, mas apenas \$50, tendo apresentado uma contribuição operacional de \$5.

Portanto, a contribuição total do governo, ou seja, o resultado econômico total de sua atuação no período foi de \$10, que exprime o valor agregado pelo governo para a sociedade (\$5) mais o valor economizado operacionalmente (\$5).

Do mesmo modo que na consideração da eficácia de uma entidade governamental, o modelo proposto enseja a otimização dos benefícios da ação do governo, em parâmetros de mercado, promovendo ao mesmo tempo a postura de equilíbrio fiscal.

### *Mensurando o valor agregado percebido pela sociedade*

No quadro 3, a mensuração da eficácia da ação governamental percebida pela sociedade visa identificar os benefícios da atuação do governo para os diversos agentes econômicos integrantes da sociedade (empresas, grupos, pessoas).

Nesse quadro, os agentes econômicos da sociedade produziram produtos e serviços no valor de \$100 a um custo de \$20, obtendo uma margem de \$80. As necessidades dos agentes com alimentação, segurança etc. representam um valor padrão de \$15, o que faz resultar uma margem bruta para os agentes da sociedade no valor de \$65. A partir dessa margem pode-se identificar a contribuição econômica da atuação governamental na riqueza dos agentes da sociedade. Assim, os custos da sociedade em relação ao governo, em tributos, totalizaram \$55. Mas a sociedade recebeu do governo benefícios na forma de receitas ou economias de custos que avaliou em \$25. Esse valor é determinado pelo custo de oportunidade dos agentes em relação aos respectivos serviços oferecidos pelo governo.

Entende-se que existem no mercado alternativas de obtenção de serviços equivalentes, a partir de cujo valor os agentes podem mensurar economicamente os benefícios recebidos do governo. De acordo com os agentes, a sociedade recebeu do governo, no período, benefícios, cujo custo de oportunidade para a sociedade repre-

senta um valor de \$25. Tendo contribuído com \$55 em tributos para o governo, a sociedade percebe um resultado negativo de \$30, o que expressa ineficácia governamental: ao invés de criação e agregação de valor houve, neste caso, destruição de valor pela gestão pública. Mas, apesar da contribuição governamental negativa, a sociedade obteve uma margem líquida de \$35.

Quadro 3  
Eficácia percebida pela sociedade

<i>Quais serão/foram/são os benefícios para a sociedade?</i>	
<i>(agentes econômicos: empresas, grupos, pessoas)</i>	
	\$
Receita de produtos e serviços dos agentes	100
Custos dos produtos/serviços	(20)
	<hr/>
Margem de produtos e serviços	80
Despesas dos agentes: alimentação, segurança, educação, saúde, transporte etc.	(15)
	<hr/>
Margem bruta	65
Custos com tributos	
Economias de custos/receitas da sociedade	(55)
(a custos de oportunidade dos agentes)	25
	<hr/>
Contribuição governamental	(30)
(eficácia percebida pela sociedade = valor agregado pelo governo)	
Margem líquida	35

Fonte: Adaptado de Catelli (2000:16).

Esse enfoque do impacto econômico específico da ação governamental sobre a riqueza dos agentes da sociedade, medido pelo custo de oportunidade dos respectivos serviços em parâmetros de mercado, possibilita à gestão pública atuar sempre em atendimento ao cidadão como cliente, dentro do moderno enfoque do governo empreendedor.

No caso do quadro, o atendimento não foi satisfatório, já que o governo extraiu da sociedade recursos superiores aos benefícios oferecidos, certamente a diferença foi gasta em finalidades que não têm valor percebido pela sociedade.

Comparando-se os quadros 2 e 3, pode-se notar que, do ponto de vista do governo, os benefícios oferecidos à sociedade totalizam \$60, o que, em comparação com os impostos arrecadados (\$55), resulta num valor agregado de \$5. Já a percep-

ção da sociedade foi outra. Para os mesmos impostos arrecadados (\$55), os benefícios efetivos recebidos do governo foram avaliados em \$25, o que resultou numa contribuição negativa de \$30. Essa diferença de percepções pode indicar diferenças de interesse e o afastamento das políticas e objetivos governamentais das reais necessidades da sociedade.

Pode também indicar diferenças na consideração dos custos de oportunidade dos serviços oferecidos. Por exemplo, o preço de uma mesma obra de engenharia, considerado aceitável para uma entidade governamental, pode ser exorbitante para uma entidade privada, indicando ineficiência da gestão pública.

### *Visão sistêmica da eficácia da gestão pública*

A visão sistêmica das interações entre entidades governamentais, governo e sociedade, anteriormente ilustradas na figura 1, se reflete na da eficácia da gestão pública, conforme os diversos indicadores ilustrados na figura 2, a seguir. Nessa figura, procura-se sintetizar os diversos níveis ou enfoques de eficácia e de percepção do valor econômico agregado pela atuação do governo.

As diferenças de percepção do valor criado pela atuação governamental sob a ótica do governo e da sociedade podem ser maiores ou menores a cada momento da vida social. Tais diferenças jamais desaparecem por completo no mundo real, uma vez que decorrem de múltiplas variáveis que se refletem de modo diverso nas percepções dos integrantes do governo e nos agentes da sociedade, como: diversidade de interesses, diferenças de informação e de conhecimento, partidarismos, variações nas propensões individuais e coletivas, ineficiências de mercado, segmentação econômico-social etc.

Considera-se, entretanto, que o governo, destinado a servir a sociedade, há que gerar serviços cujo valor corresponda a receitas ou economias de custo reais percebidas pela sociedade. Essa correspondência é ilustrada na figura 2, que aponta um equilíbrio na percepção de valor, ou seja, uma igualdade entre o valor dos serviços prestados pelo governo e as receitas e economias de custo percebidas pelos agentes sociais, diferentemente do que ocorre no quadro 3, quando os mesmos serviços governamentais se refletiam em benefícios para a sociedade de apenas \$25.

A mesma figura 2 ilustra a otimização do sistema das interações entre as atividades das entidades governamentais, do governo como um todo e dos agentes da sociedade, expressa pelos diversos indicadores da atuação governamental, conforme já examinado: o indicador da eficácia dos serviços prestados pela entidade; o indicador da eficiência operacional do governo; o indicador da contribuição social do governo; e o indicador da eficácia governamental percebida pela sociedade.

Figura 2

## Visão sistêmica da eficácia da gestão pública

Indicador da eficiência operacional	Indicador da contribuição social do governo	Equilíbrio na percepção do		Indicador da eficácia percebida pela sociedade
		GOVERNO Consolid.	Por serviço	Sociedade Agentes
Benefícios (c. oport. serviços)		60		
Impostos		55		
Resultado social		5	0	0
Réceitas (governo=impostos; soc.=serviços)		55	60	100
Custos entidades/serviços/agentes		50	30	-35
Custo de impostos				-55
Economias de custos/receitas				60
Resultado operacional		5	30	70
Resultado total		10	30	70
Contribuição social		5		
Resultado líquido		5		

Indicador da eficácia do serviço

Esse último indicador, ao ser percebido pela sociedade em termos de valor para ela criado pela atuação governamental, constitui a última instância na determinação do nível de eficácia da gestão pública, considerando-se que os benefícios gerados pela atuação governamental para a sociedade não de ser, num governo eficaz, além de superiores aos custos incorridos na sua geração, no mínimo, iguais às receitas e economias de custo efetivas percebidas pelos agentes da sociedade.

A percepção da sociedade, além de última instância de avaliação da eficácia da gestão pública, constitui o fundamento da legitimação da atuação governamental expressa pela sua aceitação por parte dos cidadãos e pela outorga do mandato de gestão aos governantes, através das eleições.

A visão sistêmica dessas percepções do valor criado pela gestão pública, uma vez incluída nas projeções e metas dos contratos de gestão, certamente contribuiria para a otimização dos benefícios gerados com recursos públicos e avaliação de desempenho de entidades e gestores, ao levar em conta a pluralidade de demandas a serem atendidas.

## 5. Conclusão

Os instrumentos contábil-gerenciais que permitem a mensuração econômica do valor criado na gestão pública, propostos neste trabalho, prestam-se à superação das incompatibilidades de escalas e unidades diversas de medida na informação subjacente à avaliação da eficácia governamental, geralmente ainda restrita, na consideração dos benefícios, a índices físicos e qualitativos. Ao obter, mediante o custo de oportunidade, a expressão monetária não apenas dos custos, mas também dos benefícios da gestão pública, o modelo proposto consegue identificar e mensurar o valor agregado à sociedade pela gestão pública, ou seja, o seu resultado econômico, que é a mais abrangente expressão e medida da eficácia da moderna gestão pública por objetivos e resultados, própria do modelo de governo empreendedor. A mensuração econômica se insere no próprio processo de gestão pública, desde a simulação e planejamento das políticas — desenvolvidas pelo diálogo dos mandatários e partidos com os diversos grupos da sociedade e incorporadas em instrumentos institucionais e gerenciais, particularmente nos contratos de gestão — até as etapas de execução e controle que asseguram, mediante avaliações contínuas pelos usuários, a eficácia da gestão pública no atendimento aos seus interesses e demandas.

As múltiplas e contínuas interações do governo, entidades governamentais e sociedade, inerentes ao processo dinâmico de gestão pública, refletem diferenças de percepção do valor criado entre os agentes públicos e privados. O esforço contínuo de superação dessas diferenças instaura o diálogo político e faz desenvolver o processo gerencial público, incrementando a eficácia da gestão democrática empreendedora. Assegura-se, assim, a avaliação e a legitimação contínua das políticas de gestão pública, em continuidade com o processo eleitoral.

O fato de o governo empreendedor ser recente, ainda que já amplamente reconhecido, torna a elaboração dos instrumentos dessa nova postura de gestão pública um processo de investigação científica, de experiência e de aprendizagem cívica e gerencial pública.

Fonte: Adaptado de Catelli (2000:17).

## Referências bibliográficas

AMMONS, D. Benchmarking as a performance management tool: experiences among municipalities in North Carolina. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Fort Lauderdale, v. 12, n. 1, p. 1-9, 2000.

BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público — RSP/Enap*, v. 47, n. 3, p. 59-101, set./dez. 1996.

———. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Presidency of the Republic. *White paper reform of the state apparatus*. Brasília, 1995.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*. 34. ed. São Paulo: 1998.
- . Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público — RSP/Enap*, v. 50, n. 4, out./dez. 1999.
- . A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.
- CAMPOS, A. M. et al. Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira. *Revista de Administração Pública — RAP*, Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 5, p. 29-46, set./out. 2000.
- CATELLI, A. *Controladoria: uma abordagem da Gestão Econômica* — Gecon. São Paulo: Atlas, 1999.
- . Avaliação da gestão pública. In: SEMINÁRIO ESAF 25 ANOS. *Anais...* Brasília, 2000.
- . Criando valor na gestão pública. In: WORKSHOP CRIANDO VALOR NA GESTÃO PÚBLICA. *Anais...* São Paulo, 2001.
- et al. Gestão econômica de organizações governamentais. In: *IIC-Acodi 2001. Anales...* León, Espanha.
- DRUCKER, P. F. *As novas realidades*. Tradução de C. Malferrari. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1991.
- . O futuro já chegou. *Exame*, ano 34, n. 6, p. 112-126, mar. 2000.
- FISHER, I. *The nature of capital and income*. New York: Augustus Kelley, 1965.
- FREITAS, C. A. S. A implementação do Governance Performance and Results Act na administração pública dos EUA. *Revista do Serviço Público — RSP/Enap*, v. 50, n. 3, p. 93-122, jul./set. 1999.
- GLASER, M. A.; DENHARDT, R. B. Local government performance through the eyes of citizens. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Fort Lauderdale, v. 12, n. 1, p. 1-10, 2000.
- GRAHAM JR., C. B.; HAYS, S. W. *Organização pública*. Tradução de Britta L. de Freitas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- GRIZZLE, G. A. Implementing Florida's government performance and accountability act: introduction and overview. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Fort Lauderdale, v. 11, n. 4, p. 1-2, 1999.
- GUERREIRO, R. *Modelo conceitual de sistema de informação de gestão econômica: uma contribuição à teoria da comunicação da contabilidade*. Tese (Doutorado) — FEA/USP, São Paulo, 1989.
- RAP Rio de Janeiro 38(3):423-49, Maio/Jun. 2004



- HENKEL, M. *Government, evaluation and change*. London: Jéssica Kingsley, 1991.
- HEYMANN, H. G.; BLOOM, R. *Opportunity cost in finance and accounting*. New York: Quorum Books, 1990.
- IJIRI, Y. *The fundamentals of accounting measurement*. Engelwood Cliffs: Prentice Hall, 1967.
- JOHNSON, B. B. et al. *Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Edgard Blücher, 1996.
- LANE, Jan-Eirik. *The public sector*. London: Sage Publications, 1995.
- LIMA, I. S. et al. Contrato de gestão: uma solução para as estatais brasileiras. In: CATELLI, A. *Controladoria: uma abordagem de Gestão Econômica — Gecon*. São Paulo: Atlas, 1999.
- MACPHERSON, C. B. *Democratic theory: essays in retrieval*. New York: Clarendon Press, 1990.
- MARSHALL, A. *Princípios de economia: tratado introdutório*. Tradução de R. Almeida; O. Strauch. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MISHAN, E. J. The postwar literature on externalities: an interpretative essay. *Journal of Economic Literature*, p. 1-28, mar. 1971.
- MITCHELL, B.; HARRISON, J. *Public administration*. London: Pitman Publishing, 1991.
- OLIVEIRA, A. B. S. *A atividade social e seu valor econômico*. São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.gecon.com.br>>.
- OSBORNE, D. *Laboratories of democracy*. Boston: Harvard Press, 1994.
- ; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Tradução de S. Fernando; G. Bath; E. M. Júnior. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PIGOU, A.C. *The economics of welfare*. London: Macmillan, 1962.
- PORTER, M. E. *A vantagem competitiva das nações*. Tradução de W. Dutra. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- REESE, L. A.; OHREN, J. F. You get what you pay for: agency resources and local economic development policies. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Fort Lauderdale, v. 11, n. 3, p. 1-14, 1999.
- RIVENBARK, W. C.; CARTER, K. L. Benchmarking and cost accounting: the North Carolina approach. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Fort Lauderdale, v. 12, n. 1, p. 1-7, 2000.
- SANTOS, E. S. Objetividade x relevância: o que o modelo contábil deseja espelhar? *Caderno de Estudos — Fipecafi*, v. 10, n. 18, p. 9-19, maio/ago. 1998.
- . *Gestão integrada de estratégias e operações: uma abordagem de gestão econômica*. Dissertação (Mestrado) — FEA/USP, São Paulo, 2000.

SLOMSKI, V. *Mensuração do resultado econômico em entidades públicas: uma proposta*. Dissertação (Mestrado) — FEA/USP, São Paulo, 1996.

TEIXEIRA, H. J.; Santana, S. M. (Coord.). *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Edgard Blücher, 1994.

THOENIG, J. C. Avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *Revista do Serviço Público — RSP/Enap*, v. 51, n. 2, p. 55-72, abr./jun. 2000.

WANG, X. Conditions to implement outcome-oriented performance budgeting: some empirical evidence. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Fort Lauderdale, v. 11, n. 4, p. 1-9, 1999.