

## EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO: APLICAÇÃO DO MODELO BALANCED SCORECARD PARA GERAÇÃO DE LÚCRO SOCIAL

*Leandro Luis dos S. Dall'Olio*

Especialista em Finanças pela FGV; Agente da Fiscalização Financeira e  
Responsável-Chefe no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Unidade Regional de Sorocaba

**Introdução. 1. Atuais ferramentas de mensuração dos gastos públicos. 1.1. Ciclo orçamentário. 1.2. Controle social. 1.3. Modernização do controle externo. 1.4. Reordenamento da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Casp). 1.5. Indicadores de quantidade. 1.6. Indicadores de qualidade. 2. Metodologia BSC. 2.1. Conceitos básicos. 2.1.1. Perspectiva financeira. 2.1.2. Perspectiva dos clientes. 2.1.3. Perspectiva dos negócios internos. 2.1.4. Perspectiva do aprendizado e da inovação. 3. Metodologia BSC para o setor público. Conclusão. Referências.**

### INTRODUÇÃO

Até o início da década de 1990, os indicadores para mensuração de desempenho na iniciativa privada baseavam-se em medidas como o Retorno sobre o Investimento (ROI) e o Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE). Ocorre que o lucro realizado não era garantia de aumento de valor para o acionista. Nesse contexto, a geração de valor ao acionista, baseando-se em conceitos como resultado econômico e custo de oportunidade, passou a ser o indicador de mensuração de desempenho da gestão empresarial, a partir do cálculo do Valor Econômico Agregado – EVA<sup>1</sup> e do Valor de Mercado Agregado – MVA,<sup>2</sup> entre outros. A partir da criação ou destruição de valor ao acionista, executivos são premiados ou demitidos; negócios, ampliados ou extintos.

Durante muito tempo, o gasto público brasileiro foi discutido em termos quantitativos. Tanto é que a Constituição Federal vinculou parte da receita de impostos dos entes federativos em gastos com o ensino (art. 212) e com a saúde (arts. 196 a 200), não estipulando metas qualitativas em relação à utilização daqueles recursos.

Hoje, o gasto brasileiro com educação é em torno de 5% do PIB,<sup>3</sup> pouco abaixo da média dos países da OCDE (6,2%),<sup>4</sup> mas acima da de países como Itália e República Eslovaca. Ainda assim, segundo o Relatório de Monitoramento de Educação para Todos em 2010, da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), a qualidade da educação brasileira é baixa, apresentando o maior índice de repetência da América Latina e o segundo maior índice em termos de abandono escolar no continente.<sup>5</sup>

Nesta marcha, após o equilíbrio orçamentário-financeiro das contas nacionais por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Nacional nº 101/2000), a discussão transmutou-se da quantidade para a qualidade do gasto público, em busca de maneiras pelas quais a aplicação do dinheiro arrecadado dos cidadãos possa ser verificada em termos de eficácia, eficiência e efetividade (arts. 37 e 70 da Constituição Federal).

Segundo magistério de Alexandre de Moraes,<sup>6</sup> o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes

1. *Economic Value Added*.

2. *Market Value Added*.

3. Recentemente, foi aprovado pelo Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação (PNE – PL nº 8.035/2010), que prevê a aplicação de 10% do PIB nacional em políticas públicas do setor em até 10 anos.

4. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/23/3/45953903.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2013.

5. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186525por.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2013.

6. MORAES, 1999, p. 30.

a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para **melhor utilização possível dos recursos públicos**, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social (destacou-se).

O aperfeiçoamento da legislação de regência, a instrumentalização do controle social, a modernização dos órgãos de controle e a criação de indicadores de desempenho têm contribuído para a mensuração da qualidade dos dispêndios estatais.

A partir da integração e da adaptação dos indicadores econômico-financeiros, sociais e qualitativos existentes, aplicando-se o modelo de análise estratégica do *Balanced Scorecard* (BSC), conceito desenvolvido por Robert S. Kaplan e David P. Norton, o objetivo deste artigo é propor uma nova abordagem em relação ao gasto público, visando à qualidade e ao atendimento dos legítimos anseios da população brasileira, respeitando-se a legislação de regência. A metodologia *Balanced Scorecard*, por meio de apenas 4 (quatro) perspectivas (financeira, dos clientes, dos negócios internos e do aprendizado e inovação), poderá oferecer aos gestores públicos, de maneira clara e objetiva, parâmetros para gastos mais efetivos, eficientes e eficazes.

Assim sendo, o presente artigo estrutura-se nos seguintes tópicos: (1) abordagem das atuais ferramentas de mensuração da quantidade e qualidade dos gastos públicos; (2) apresentação dos principais conceitos do *Balanced Scorecard*; (3) integração dos indicadores existentes no setor público por meio da metodologia BSC; (4) conclusão.

## 1. ATUAIS FERRAMENTAS DE MENSURAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

A inclusão de um determinado pleito ou necessidade social na agenda governamental inicia o ciclo de políticas públicas. A seleção de alternativas para o enfrentamento das questões suscitadas direcionará o gasto público.

O ordenamento jurídico vigente estabeleceu uma série de controles quantitativos, qualitativos

e sociais com o objetivo de compatibilizar os gastos estatais com o interesse público: (1) ciclo orçamentário; (2) controle social; (3) modernização do controle externo; (4) reordenamento da contabilidade aplicada ao setor público; (5) indicadores de quantidade; (6) indicadores de qualidade.

### 1.1. Ciclo orçamentário

Em termos orçamentários, as políticas públicas são traduzidas nas peças orçamentárias, cuja previsão legal remonta à Lei Nacional nº 4.320/1964 (orçamento-programa), tendo a Constituição Federal (arts. 165 a 169) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 4º e 5º) incluído novos anexos, demonstrativos e parâmetros mínimos para sua elaboração. São elas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As peças orçamentárias devem ser complementares e inter-relacionadas, fixando indicadores físicos e financeiros para avaliação do desempenho dos programas, das atividades e dos projetos estabelecidos no planejamento. Há também a existência de planos setoriais relativos à mobilidade urbana, ao tratamento e destinação de resíduos sólidos, a urbanismo, a saneamento básico, à educação e à saúde, entre outros, os quais serão instrumentalizados a partir das dotações orçamentárias contidas na tríade orçamentária (PPA, LDO e LOA).

O ciclo orçamentário pode ser resumido conforme abaixo:



O processo orçamentário é dinâmico e flexível, dado o modelo autorizativo vigente, podendo sofrer alterações ao longo da execução do exercício, desde que observadas as cautelas legais. As etapas do gasto público envolvem os Poderes Executivo (elaboração, execução e avaliação), Legislativo (discussão, aprovação e avaliação) e a sociedade (discussão e avaliação).