

Área Temática: Administração Pública

FLUXO DE CAIXA LIVRE PARA O CIDADÃO: UMA APLICAÇÃO NO INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE

AUTORES

HELEM MARA CONFESSOR FERREIRA

Prog. Multiinstitucional e Interregional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
helemmaracf@hotmail.com

PAULO ROBERTO NÓBREGA CAVALCANTE

Universidade Federal de Paraíba
prncavalcante@ccsa.ufpb.br

MARIA APARECIDA DO NASCIMENTO CAVALCANTI

Unb/UFRN/UFPB
aparecidacavalcanti@uol.com.br

RENATA PAES DE BARROS CAMARA

Universidade Federal de Paraíba
rpbcamara@gmail.com

RESUMO

A gestão pública, no contexto brasileiro, está passando por importantes mudanças impulsionadas pelas pressões da sociedade que vem reivindicando maior eficiência, transparência e eficácia na aplicação dos recursos públicos. Este estudo corrobora com o pressuposto de que os cidadãos enquanto financiadores das atividades do Estado podem ser equiparados aos proprietários ou acionistas das empresas privadas e nesse sentido o Estado deve ser gerido para servir aos cidadãos (SLOMSKI, 1996; 1999). Destarte, baseando-se na aplicação da Teoria Residual dos Dividendos para a evidenciação da distribuição de renda pelo Estado o presente artigo tem por objetivo evidenciar o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC), gerado e distribuído por uma entidade da administração pública federal no ano de 2010. Trata-se de uma pesquisa exploratória, de abordagem quantitativa, em que a metodologia adotada foi proposta por Bonacim (2009) e consiste numa extrapolação do cálculo do Fluxo de Caixa do Acionista, a qual resultou no FCLC para entidades públicas. O FCLC – Operacional (FCLCO) mostrou que os serviços prestados pelo instituto à sociedade são executados de modo ineficiente quando comparados com a iniciativa privada. A apuração do FCLC permitiu ainda visualizar quanto do excedente de caixa gerado foi destinado aos cidadãos através das transferências diretas representadas pela conta Ações Compensatórias que representaram 57% do FCLC gerado, contribuindo para que o cidadão tenha condições de discernir entre os benefícios recebidos de forma direta (via ações compensatórias) dos benefícios recebidos pela prestação de serviços (educação).

Palavras-chave: Teoria Residual dos Dividendos; Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão; *Accountability* das entidades públicas.

ABSTRACT

The public management in the Brazilian context, is undergoing important changes driven by the pressures of society who comes claiming greater efficiency, transparency and effectiveness in the application of public resources. This study corroborates with the assumption that the citizens while funders of the activities of the State may be assimilated to

the owners or shareholders of private companies and that the State should be managed to serve citizens (SLOMSKI, 1996; 1999). Thus, based on the application of the Residual Theory of Dividends for the disclosure of income distribution by the State this article aims to highlight the Free Cash Flow to Citizen (FCLC), generated and distributed by an entity of the federal government in the year 2010. This is an exploratory research, quantitative approach, in that the methodology adopted was proposed by Bonacim (2009) and consists of an extrapolation of the calculation of Free Cash Flow to Shareholder, which resulted in the FCLC for public entities. The FCLC-Operational (FCLCO) showed that the services provided by the Institute to the society are run so inefficient when compared with the private sector. The determination of FCLC allowed still show as the surplus cash was intended to citizens through direct transfers represented by account compensatory actions representing 57% of generated FCLC, contributing to that the citizen is able to discern between the benefits received directly (compensation transfers) of benefits received for the provision of services (education).

Keywords: Residual Theory of Dividends; Free Cash Flow to Citizen; *Accountability* in the public entities.

1 INTRODUÇÃO

No cenário globalizado, os Estados contemporâneos são comumente confrontados com uma multiplicidade complexa de exigências que provocam uma quebra da capacidade de governança acompanhada pela fragilização de suas instituições. Essa realidade impõe aos Estados o desafio de evoluírem conciliando as abordagens de gestão histórica baseada em princípios (legalidade, economicidade, impessoalidade, *e.g.*) com uma concepção de administração pública segundo o “modelo de mercado” no qual os cidadãos são vistos como clientes.

Essa visão gerencial aplicada ao setor público intensificou-se na década de 90 em países como Estados Unidos, Austrália, Canadá e Nova Zelândia criando para a administração pública um modelo focado nos resultados, utilizando como ferramenta de controle das ações governamentais avaliações de desempenho. A avaliação de desempenho proporcionava a administração pública evidenciar os processos administrativos que melhor atendessem aos anseios da sociedade, no que tange a consecução dos objetivos e transparência das ações executadas (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Por sua vez, no contexto brasileiro, a gestão pública vem passando por importantes mudanças impulsionadas pelas pressões da sociedade que vem reivindicando maior eficiência, transparência e eficácia na aplicação dos recursos públicos. Marcovith (2007) destaca a importância da participação da sociedade civil e de seus técnicos na elaboração de políticas públicas, alertando para necessidade de mudança da postura dos governos quanto à receptividade dessas ofertas. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 é citado por vários autores como passo inicial da adoção dos princípios gerenciais privados no âmbito do setor público (ABRUCIO, 1997; CASTRO, 2006; *e.g.*).

Este estudo corrobora com o pressuposto de que os cidadãos enquanto financiadores das atividades do Estado podem ser equiparados aos proprietários ou acionistas das empresas privadas e nesse sentido o Estado deve ser gerido para servir aos cidadãos (SLOMSKI, 1996; 1999). A sociedade, portanto, pode exigir das entidades governamentais uma atuação mais semelhante às organizações privadas principalmente no que tange a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Dessa forma, se comparados à iniciativa privada, os entes públicos poderão utilizar-se de ferramentas semelhantes de prestação de contas empregados pelas empresas. Partindo da necessidade de contribuir com um enfoque contábil para auxiliar o cidadão no acompanhamento das ações públicas, Bonacim (2009) propôs em sua tese um constructo para mensuração e evidenciação da distribuição de renda efetuada pelo Estado para os Cidadãos partindo de discussões sobre a compatibilidade entre as seguintes perspectivas: o *trade-off* entre (re)investimentos e distribuição de dividendos no meio empresarial e o dilema similar no setor público (investimentos em infraestrutura *versus* distribuição de renda).

O autor extrapolou o já consagrado “Fluxo de Caixa do Acionista” direcionado para o ambiente empresarial e desenvolveu para o setor público a medida do Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC) como uma ferramenta de avaliação de desempenho e prestação de contas (*accountability*) das entidades públicas.

Diante disso, 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). Além disso, tal ferramenta poderia sinalizar se a entidade da administração pública, ao devolver recursos, via ações compensatórias, possuiria ou não alternativas de investimento (ou de reinvestimento) que proporcionassem maiores retornos aos seus associados (maior renda total – Resultado Econômico ou FCLC), situação semelhante ao que pode ocorrer na empresa.

Destarte, baseando-se na aplicação da Teoria Residual dos Dividendos para a evidenciação da distribuição de renda pelo Estado o presente artigo tem por objetivo **evidenciar o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC), gerado e distribuído por uma entidade da administração pública federal no ano de 2010.**

Este trabalho justifica-se pela contribuição às pesquisas sobre a avaliação da natureza do gasto público, através do seu enfoque na evidenciação da distribuição de renda econômica gerada pelo Estado aos cidadãos, constituindo-se numa alternativa interessante ao processo de *accountability*, o que possibilita uma aproximação entre a gestão pública e a sociedade.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 TEORIA DO AGENCIAMENTO NO ESTADO

Em 1937, Ronald Coase discutiu em seu artigo “*The nature of the firm*” a ideia de firma como uma região de troca na qual o sistema de mercado era suprimido e a alocação de recursos era realizada, uma vez que sua preocupação estava centrada nos custos de contratação com o mercado. Segundo ele, as atividades necessárias devem ser incluídas dentro da firma sempre que os custos de mercado forem maiores que os custos de usar a autoridade direta.

Por outro lado, Jensen e Meckling (1976) se opõem à noção de que as atividades dentro da firma são governadas pela autoridade enfatizando, o papel do contrato como veículo para a troca voluntária. Para eles as relações contratuais são a essência da firma e estão sujeitas a diversos conflitos de interesse que vão caracterizar as relações de agência.

Segundo esses autores, entende-se a relação de agência como um contrato pelo qual um “principal” contrata um “agente” para executar algum serviço em seu nome, por meio de delegação de autoridade para tomada de decisão desse agente. Se ambas as partes do relacionamento são “maximizadoras de utilidade” há boas razões para acreditar que o agente não agirá sempre no melhor interesse do principal, podendo o principal limitar as divergências de seu interesse através da criação de incentivos adequados para o agente que, por sua vez, incorrerá em custos de monitoramento.

Em algumas situações, o principal vai permitir ao agente gastar recursos (custos de ligação) para garantir que este não vai tomar certas decisões que o prejudicaria ou para garantir que o principal será compensado se ele toma tais decisões. É geralmente impossível para o principal garantir que o agente tome decisões ótimas do seu ponto de vista a um custo zero. Assim em relacionamentos de agência, sempre se vai incorrer em custos positivos de monitoramento e de ligação.

Para Fama (1980), um aspecto que caracterizaria a agudeza de percepção desses autores se refere ao fato de terem visto a firma como um conjunto de contratos entre fatores de produção. Ele argumentou que as empresas podem ser estruturas eficientes se organizarem, economicamente, os recursos dos sócios, mesmo aquelas nas quais é completa a separação entre propriedade e controle. Em tais casos, acionistas e administradores buscariam a eficiência em suas atividades e investimentos de acordo com suas perspectivas e interesses sendo essas relações estabelecidas mediante contratos.

Essa visão pode ser estendida para o setor público, de acordo com Eisenhardt (1989), existe, também, uma relação de delegação típica de uma relação de agente/principal tratada pela Teoria do Agenciamento em que o Estado (e/ou os gestores públicos) recebe a delegação de responsabilidade do cidadão, como a Entidade (e/ou gestores) tem responsabilidade perante os acionistas.

Segundo Slomski (1999), para o setor público, as entidades podem ser analisadas sob o prisma dos contratos entre os fatores de produção e que as atividades necessárias devem ser incluídas dentro do Estado sempre que os custos de mercado forem maiores que os custos de usar a autoridade direta. Para esse autor, 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.

No entanto, Siffert Filho (1996) discute algumas condições necessárias para que a relação de agência exista. A primeira delas é que o agente (gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados. A segunda é que a ação de tal agente afeta o bem-estar das duas partes. E a terceira condição diz que as ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo dessa forma assimetria informacional.

Segundo Williamson (1985), existem dois mecanismos básicos de diminuição de assimetrias informacionais. Um deles é a “sinalização” em que há emissão de sinais e informações por parte do agente que a detém. Já o outro mecanismo é conhecido por “varredura” e 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).

No que concerne à 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. De acordo com Slomski (1999) o ato de prestar contas ajuda a reduzir a margem de insatisfação popular para com os serviços públicos prestados pelo Estado bem como a desconfiança do público em geral sobre a forma como são geridos os recursos.

Vários autores (Teixeira e Santana (1994); Slomski (1999); Miller e Falaschetti (2001); Arretche (2004); *e.g.*) alertam para o fato da assimetria informacional na gestão pública possuir agravantes, pois o agente (gestor eleito) possui muito mais informações sobre a entidade que dirige, do que o principal (cidadão) e paralelamente os seus funcionários, na qualidade de agentes, possuem muito mais informações sobre suas áreas de atuação do que ele, na condição de principal.

No intuito de mitigar essa assimetria é que surgem algumas ferramentas de controle e avaliação de desempenho como forma de prestação de contas (*accountability*). De acordo com Olak (2000), a avaliação, por parte da sociedade, dos resultados físico, operacionais e financeiros é, pois, em última análise, uma questão de prestação de contas devendo haver, nessa relação contratual, metas a serem atendidas.

É sabido que nas organizações sem fins lucrativos (como são as entidades públicas) não existe a figura explícita do proprietário/acionista. No entanto, os investidores dessas instituições apesar de não possuírem expectativa de retorno financeiro, esperam pelo menos que tal investimento seja revertido para sociedade.

Bonacim (2006) afirma que apesar de não haver a figura do acionista, existe sim o objetivo de maximização do retorno, só que este se destinaria atender os cidadãos, a comunidade. E ainda coloca que 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. Discussão essa que será apresentada no tópico seguinte.

2.2 TEORIA RESIDUAL DOS DIVIDENDOS

A Teoria Residual dos Dividendos foi desenvolvida a partir do 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. Em outras palavras, não haveria nenhuma alteração no valor da empresa nem na riqueza de seus acionistas seja qual for a política de distribuição de lucros da empresa.

Para desenvolver esse trabalho teórico, diversas premissas foram estabelecidas, dentre elas de que não haveria imposto de renda nem custos para lançar ações no mercado; a política de endividamento da empresa não afetaria o seu custo de capital; o mercado seria eficiente em sua forma forte; a divisão do lucro entre dividendos e lucros retidos não tem nenhum efeito sobre o custo de capital da empresa.

Após várias críticas a tais pressupostos, Modigliani e Miller (1963) abandonaram essas premissas de perfeição de mercado de capitais e admitiram, entre outros fatores, a existência do efeito “clientela”. Yee (2001) lembra que a partir desses trabalhos uma série de outras pesquisas e estudos empíricos refutaram os pressupostos necessários para a proposição de irrelevância dos dividendos.

Gordon (1963) 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, defendia a premissa de que os dividendos são bons e propôs a teoria do “pássaro na mão”.

Por outro lado, Weston e Brigham (2000) asseveram que a teoria residual dos dividendos se baseia no fato de os investidores preferirem a empresa como agentes do seu capital, retendo e reinvestindo lucros toda vez que o retorno sobre o capital reinvestido fosse superior ao retorno que os investidores poderiam conseguir em aplicações de risco comparável.

Dessa forma a teoria residual diz respeito ao pagamento de dividendos apenas como um resíduo dos lucros das empresas, após a tomada de decisão sobre os novos e/ou necessários investimentos para a sequência das operações. Logo 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.

Seguindo essa lógica, Bonacim (2009) propõe o uso da teoria residual dos dividendos de Modigliani e Miller para avaliar o processo de distribuição de renda pelo Estado, adotando para tanto três premissas, a saber: o cidadão se equipara ao acionista; a riqueza “desse acionista” pode ser mensurada pelo bem-estar social; a “missão” de um ente público é a maximização dessa riqueza, via produção de serviços – consecução do bem comum. Partindo desse pressuposto, ele desenvolve o constructo FCLC o qual será apresentado no próximo tópico.

2.3 FLUXO DE CAIXA LIVRE PARA O CIDADÃO (FCLC)

Para se entender o FCLC é necessário retomar o clássico estudo de Jensen (1986) no qual se considerou o problema de agência nas discussões de investimentos das organizações, sobretudo, pelo fato dos pagamentos a acionistas reduzirem o montante de recursos sob controle dos gestores.

Nesse estudo, Jensen propôs a *Free Cash Flow Theory* (Teoria do Fluxo de Caixa Livre) em que o caixa representa poder intrínseco para os gestores, que têm incentivos para fazer as entidades crescerem além de seu ponto ótimo. Para esse autor, os agentes internos usam recursos destinados ao pagamento de dividendos na busca de estratégias de investimento que lhes rendam benefícios pessoais a partir de táticas de crescimento que não

beneficiam os investidores externos. Logo, tal fluxo evidenciaria aquilo que a empresa poderia pagar como dividendo.

Trabalhos seminais em Finanças Públicas (como os de Samuelson (1954), Musgrave (1959), *e.g.*) adotaram o pressuposto de que o cidadão é o “acionista da coisa pública” ao estabelecer discussões sobre tributação da renda individual e bem-estar econômico, sobretudo por considerar que “as despesas públicas são para o ‘bem comum’ e não estão sujeitas à avaliação individual levando uma certa noção de entidade coletiva, distinta e maior do que a afiliação a grupo” (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980, p. 126).

No trabalho de Bonacim (2009, p. 37), uma das questões norteadoras foi: “Como os gestores públicos poderiam evidenciar o quanto (em R\$) fora distribuído (ou devolvido) aos cidadãos?”. Para respondê-la, o autor se baseou também no modelo conceitual de mensuração do resultado econômico de Slomski (1996). De modo que o resultado originado pelo FCLC represente “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” (BONACIM, 2009, p. 64). No Quadro 1 é apresentada a metodologia de cálculo do FCLC criada por este autor.

Quadro 1 – O Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC)

<u>Observações</u>	<u>Metodologia de cálculo</u>
Investimentos e Inversões Financeiras } ←	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)

Fonte: BONACIM (2009, p. 66).

No entanto, antes disso, é preciso discutir alguns conceitos para seu adequado entendimento. O primeiro deles é a receita econômica a qual se refere ao “produto da multiplicação do custo de oportunidade que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público, pelos serviços que ele efetivamente tenha executado” sendo o custo de oportunidade “o menor preço de mercado à vista com similar qualidade e oportunidade daquele que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público” (SLOMSKI, 2009, p. 98).

Assim a evidenciação da distribuição de renda econômica pelas entidades públicas pode ser definida pelo montante que o cidadão/sociedade deixa de pagar devido a existência do ente público, ou seja, é o resultado do valor que o cidadão pagaria menos a quantia que ele já pagou.

Quanto à Receita Orçamentária, Slomski (1999) coloca que ela representa um “gasto” para a sociedade, pois é a aplicação do capital, ora integralizado pelos cidadãos nas atividades da entidade (custeio) e na manutenção da capacidade de prestação de serviços (investimentos).

Já o Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão - Operacional (FCLCO) representa o quanto “sobraria” no agenciamento como um todo (BONACIM, 2009, p.67). Desse montante, dimanam as decisões, por parte do Estado, de reinvestir no ente e/ou de devolver recursos aos

cidadãos. Quando esse valor for negativo, depreende-se que o agenciamento pelo ente público está sendo a um custo maior que o de mercado logo, a prestação de serviços mostra-se ineficiente.

No que tange essas decisões tomadas pelo gestor público, elas são evidenciadas nas contas Despesa de Capital (compreendendo o montante de investimentos) e Ações Compensatórias ou Dividendo Social (correspondendo às devoluções diretas de recursos aos cidadãos). O termo “dividendo social”, utilizado por Bonacim (2009), sugere uma analogia à distribuição de dividendo feita aos sócios das empresas privadas quando da apuração do fluxo de caixa, dessa forma, as ações compensatórias se traduzem como a parcela dos recursos públicos que, após deduzidos os custos de operação, é destinada à sociedade. Tais itens constituem ajustes ao montante FCLCO que resultará enfim no FCLC ou Renda Econômica Total.

Segundo Bonacim (2009), a capacidade de geração de renda por parte do ente público é demonstrada pela prestação de serviço e/ou pela transferência direta (devolução) sendo essa separação importante para a avaliação dos investimentos e projetos sociais, para focalização de políticas públicas e avaliação da gestão operacional dos recursos públicos. Assim os ajustes, outrora referidos, denotam o quanto de recursos (em reais) 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. Já as Ações Compensatórias normalmente, contabilizadas como despesas de custeio, sinalizam que o ente público não possui alternativas de investimentos, semelhante ao que acontece na empresa que ao distribuir os dividendos está sinalizando ao mercado que não possui oportunidades interessantes ou necessidades de investimento (BONACIM, 2009).

Biderman e Arvate (2004) ressaltam que nas entidades públicas as despesas com assistência social (programas de transferência direta) não representam destinações de recursos ao custeio indispensáveis à prestação do serviço, mas representam um adicional que visa a busca pela equidade na distribuição de renda e de riqueza.

Outro aspecto importante, diz respeito ao fato do FCLC poder ser aplicado tanto para evidenciação global do desempenho de uma entidade quanto para evidenciação segmentada, ou seja, por divisões ou setor da mesma entidade. Bonacim (2009) salienta 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 focar a necessidade da sociedade em acompanhar a relação entre políticas de distribuição de renda (devolução de capital ao cidadão) e de investimento em infraestrutura.

Portanto o constructo FCLC constitui-se em uma ferramenta que favorece a transparência na prestação de contas de uma entidade em consonância com os conceitos de *accountability* e ética, atualmente defendidos.

3 METODOLOGIA

Quanto à tipologia, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, com uma abordagem quantitativa. Segundo Gil (1999, p. 43), as pesquisas exploratórias “são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximado, acerca de determinado fato”.

Consoante à abordagem a pesquisa pode ser quantitativa ou qualitativa. Dias (2000), afirma que normalmente o enfoque quantitativo é apropriado quando existe a possibilidade de medidas quantificáveis de variáveis e inferências a partir de amostras de uma população. Esse

tipo de pesquisa utiliza medidas numéricas para testar constructos científicos e hipóteses, ou busca padrões numéricos relacionados a conceitos cotidianos.

A metodologia adotada foi a mesma proposta por Bonacim (2009) e consiste numa extrapolação do cálculo do Fluxo de Caixa do Acionista a qual resultou no FCLC para entidades públicas está demonstrada no Quadro 1 conforme conceitos já discutidos.

Por questão de acessibilidade, o ente pesquisado foi o Instituto de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) - Campus de Santa Cruz. Os dados utilizados foram obtidos junto às Coordenações de Finanças e Contratos, responsável pela Contabilidade, e de Apoio Acadêmico dessa instituição.

O Campus Santa Cruz do IFRN integra a II Fase do Plano de Expansão da Rede Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, iniciada em 2007. Sua implantação resultou de uma parceria entre o IFRN, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC/SETEC, o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Santa Cruz.

O Campus favorece a população da mesorregião do Agreste Potiguar, de municípios adjacentes do Estado da Paraíba e, em especial, os 16 municípios que integram a microrregião da Borborema Potiguar: Barcelona, Campo Redondo, Coronel Ezequiel, Jaçaná, Japi, Lagoa de Velhos, Lajes Pintadas, Monte das Gameleiras, Ruy Barbosa, Santa Cruz, São Bento do Trairi, São José do Campestre, São Tomé, Serra de São Bento, Sítio Novo e Tangará.

Atualmente oferece os cursos técnicos de nível médio: Refrigeração e Climatização e Informática nas modalidades Integrado, Subsequente e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Além desses cursos, o Campus Santa Cruz dispõe do Curso Superior de Licenciatura Plena em Física na modalidade presencial e o Curso de Especialização em Educação Ambiental e Geografia do Semiárido.

No ano de 2010, o Campus ofereceu o curso de Informática Básica na modalidade Formação Inicial e Continuada (FIC) para um total de 317 alunos. Os cursos de formação inicial e continuada não fazem parte da grade de cursos regulares do IFRN sendo de curta duração (menos de 180 horas).

Para determinação do custo de oportunidade, consultaram-se as instituições que ofereciam serviço semelhante no RN estando devidamente reconhecidas pelo Ministério de Educação (MEC). Em virtude dos campi e cursos oferecidos pelo IFRN constituírem muitas vezes na única opção de curso técnico oferecido à comunidade local, isto representou uma limitação à determinação do custo de oportunidade para cálculo da Receita Econômica segundo a metodologia de Slomski (1996), além disso, exigiu a ampliação da consulta por empresas privadas que oferecessem cursos técnicos similares (segundo a Tabela de Convergência do MEC) no estado do RN como um todo e estados vizinhos (no caso do curso de licenciatura em Física).

Os dados para o cálculo da receita orçamentária, despesas de capital e ações compensatórias (ou dividendo social) foram coletadas junto a Coordenação de Finanças e Contratos que disponibilizou o relatório de gestão, balanço orçamentário e financeiro e dirimiu algumas dúvidas referentes aos investimentos e demais gastos com assistência ao educando, pesquisas e extensão para o exercício de 2010.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para o cálculo do FCLC do Campus de Santa Cruz/IFRN apresenta-se inicialmente o detalhamento da receita econômica gerada no período de 2010 conforme Tabela 1:

Tabela 1 – Cálculo da Receita Econômica gerada pelo IFRN – Campus de Santa Cruz em 2010

Cursos	Nº de Alunos	Valor anual/ Custo de Oportunidade	Receita Econômica
PÓS-GRADUAÇÃO	39	3.960,00	154.440,00
Especialização em Educação Ambiental e Geografia do Semi-Árido	39	3.960,00	154.440,00
GRADUAÇÃO	68	3.990,00	271.320,00
Licenciatura em Física	68	3.990,00	271.320,00
TÉCNICO INTEGRADO	160	3.348,00	535.680,00
Informática	80	3.348,00	267.840,00
Refrigeração e Climatização	80	3.348,00	267.840,00
TÉCNICO – EJA	181	3.348,00	605.988,00
Informática	93	3.348,00	311.364,00
Refrigeração e Climatização	88	3.348,00	294.624,00
TÉCNICO SUBSEQUENTE	245	-	643.320,00
Informática	117	1.560,00	182.520,00
Refrigeração e Climatização	128	3.600,00	460.800,00
FIC	317	230,00	72.910,00
PESQUISA/EXTENSÃO (*)	-	-	12.900,00
TOTAL	1010	-	2.296.558,00

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os valores considerados como custo de oportunidade para os cursos nas modalidades Integrado e EJA correspondem ao valor cobrado pela iniciativa privada para turmas regulares de ensino médio. Tanto na cidade, como no estado do RN, não existem escolas reconhecidas pelo MEC que ofereçam o ensino médio com cursos técnicos integrados além do próprio IFRN o que justifica a adoção de valores similares e correspondentes ao curso regular de ensino médio para essas duas modalidades. Quanto à opção de curso subsequente, tais valores correspondem ao menor valor cobrado por instituições de ensino do estado conforme preconizado pelo Slomski (1996) ao determinar qual seria o custo de oportunidade para efeito da receita econômica de entidades do setor público.

Como as atividades de pesquisa e extensão não são comumente praticadas pelas escolas privadas (dedicadas quase que exclusivamente ao ensino) e no caso do IFRN seus serviços envolvem “ensino-pesquisa-extensão”, adotou-se o valor destinado ao financiamento de pesquisas e projetos de extensão apurado pelo próprio campus. Conforme Bonacim (2009, p. 82), os valores considerados para as atividades de pesquisa e extensão para o cálculo da receita econômica representariam uma das “limitações” nos valores apurados, porém a inclusão de valores estimados confere um valor total mais adequado do que a não consideração dessas atividades de pesquisa e extensão.

Ainda segundo esse autor, a receita econômica “é o resultado da multiplicação do custo de oportunidade que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público pelos serviços que ele, efetivamente, tenha recebido” (BONACIM, 2009, p. 79). Logo, para o cálculo dessa receita, se multiplicou a quantidade de serviços educacionais prestados (dado pelo número de alunos matriculados) pelos respectivos valores de mercado.

Desta feita, a receita econômica aproximada gerada pelo Campus Santa Cruz foi de R\$ 2.296.558,00 (dois milhões, duzentos e noventa e seis mil, quinhentos e cinquenta e oito reais). A partir desta informação pode-se apurar o montante do FCLC – Operacional subtraindo desse valor a receita orçamentária conforme o demonstrado na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – FCLC gerado pelo IFRN – Campus de Santa Cruz em 2010

Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão – FCLC	2010
Receita Econômica	2.296.558,00
(-) Receita Orçamentária	(2.663.768,89)
(=) FCLC – Operacional	(367.210,89)
(+) Despesas de Capital	609.029,19
(+) Dividendo Social ou Ações Compensatórias	320.577,96
(=) FCLC	562.396,26

Fonte: Elaborado pelos autores.

No âmbito empresarial, entende-se que o fluxo de caixa nada mais é que o caixa gerado pela empresa, passível de distribuição aos donos do capital e que a diferença entre fluxo de caixa e dividendos recai no enfoque dado por cada uma das medidas abordadas nos modelos de avaliação de empresas pelo lucro residual e dividendos (CUPERTINO, 2006, p. 5). Segundo Jensen (1986, p. 325) o Fluxo de Caixa Livre do Acionista representa aquilo que a empresa pode pagar como dividendo, ou seja, é a sobra de caixa, após cobertos todos os custos e despesas e atendidas todas as necessidades de reinvestimento, a qual poderá ser destinada ao acionista.

De acordo com Bonacim (2009, p. 85)

da mesma forma que o acionista de uma empresa só tem ‘direito’ aos excedentes de caixa (dividendos) [...] o cidadão, enquanto acionista do ente público, deve considerar como benefício líquido, ou seja, os recursos ‘mantidos’ no seu bolso (ou Resultado Econômico), como um somatório da renda distribuída, considerando todas as despesas de custeio (FCLC Operacional) e impactos dos investimentos ou despesas de capital e das distribuições diretas de recursos (Ações Compensatórias).

O FCLC – Operacional que consiste no resultado da prestação de serviço da entidade foi apurado para o Campus Santa Cruz o valor negativo de 367.210,89, obtido pela diferença entre a Receita Econômica e a Receita Orçamentária, concluindo-se, portanto, que os serviços prestados pela instituição mostraram-se ineficientes quando comparados à iniciativa privada.

Por outro lado, foram destinados recursos para os investimentos representados pela conta Despesa de Capital no valor de R\$ 609.029,19 e distribuídos por meio das Ações Compensatórias um montante no valor de R\$ 320.577,96 à sociedade. Conforme é apresentado em seu Relatório de Gestão 2010 (2011, p. 34)

[o valor das despesas de capital reflete] o momento que a Instituição está passando, com a implantação de novas Unidades, que exige um volume de recursos em capital expressivo, que tem o propósito de dotar as novas instituições de infraestrutura física e de equipamento e material permanente, condições necessárias para que o ensino, a pesquisa e a extensão sejam realizadas.

Verifica-se que, embora tenha sido apurado um FCLC - Operacional negativo, o contexto de expansão em que está inserida a instituição, justifica essa situação, visto que, a

Receita Orçamentária constitui a parcela paga pela sociedade para que o ente público agencie o serviço sob sua responsabilidade. Contendo nessa quantia o valor destinado a reinvestimento representado pelas Despesas de Capital, composta pelos investimentos em novos equipamentos e ambientes físicos. Dessa forma pode-se fazer uma analogia com o setor privado, onde empresas em ciclos de alto crescimento costumam apresentar grandes necessidades de despesas de capital (LANG *et al*, 1996 apud BONACIM, 2009, p. 46).

O resultado apurado do FCLC (R\$ 562.396,26) demonstra o quanto o cidadão ou a sociedade ganhou em 2010 por delegar a um órgão do Estado, no caso o Campus Santa Cruz do IFRN, a prestação de serviços educacionais voltados à formação técnica e científica. Por conseguinte, do FCLC gerado pelo Campus, 57% retornaram para o cidadão.

5 CONCLUSÃO

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.

A partir do modelo conceitual da Teoria Residual dos Dividendos, estabelecido por Modigliani e Miller (1958) e revisitado por de Jensen (1986) na Teoria *Free Cash Flow*, surgiu a proposta de evidenciação do Fluxo de Caixa Livre para o Cidadão (FCLC) elaborado por Bonacim (2009) na tentativa de demonstrar como as entidades públicas tem gerado excedente de caixa aos cidadãos bem como aprimorar seu processo de *accountability*.

Nessa perspectiva, a evidenciação do FCLC contribui para que o cidadão tenha condições de discernir entre os benefícios recebidos de forma direta, via ações compensatórias, e os benefícios recebidos pela prestação de serviços (educação) e, dessa maneira, possa cobrar dos gestores melhoria na qualidade dos serviços, economicidade e eficiência no processo de gerenciamento da coisa pública.

A utilização do FCLC se constitui em uma ferramenta de controle das ações governamentais, podendo ser aplicada em diversas esferas do poder público, constituindo-se, portanto, em um campo fértil para novas pesquisas.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. *O impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP. Brasília, nº10, 1997.

ARRETCHE, 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.

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

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. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde24012007-150825/pt-br.php> >. Acesso em: 25 nov. 2011.

_____. *Fluxo de caixa livre para o cidadão: uma aplicação da teoria residual dos dividendos para a evidenciação da distribuição de renda gerada pelo estado*. 2009. 139p. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-08102009-125226/pt-br.php>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

CASTRO, R. B de. *Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública*. In: *Anais do XXX Encontro da ANPAD*, 2006, Salvador.

COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, nº 4, p. 386-405, nov. 1937.

CUPERTINO, C. M. *Fluxo de Caixa, Lucro Contábil e Dividendos: comparação de diferentes enfoques na avaliação de empresas brasileiras*. In: *Anais do VI Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*, 2006, São Paulo.

DIAS, C. A. Grupo focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas. *Informação & Sociedade: Estudos*; v.10, n.2, 2000. Disponível em: < <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/330> >. Acesso em: 25 nov. 2011.

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

FAMA, E. F. Agency problems and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*, v. 88, nº 2, 1980.

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo, Atlas, 1999.

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

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 1976, v3, n.4, p. 305-360.

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

MARCOVITCH, J. *Crescimento econômico e distribuição de renda: prioridades para ação*. São Paulo: Edusp/Editora SENAC, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de Administração Pública Foco nas Instituições e Ações Governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

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: 18 nov. 2011.

MODIGLIANI, F.; MILLER, M. H. The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment. *The American Economic Review*, V. 48, N. 3, p. 261-297, 1958.

_____. Corporate Income Taxes and the Cost of Capital: A Correction. *The American Economic Review*, V. 53, N. 3, p. 433-443, 1963.

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.

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.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. *Review of Economic and Statics*, v. 36, n. 4, p. 377-389, 1954.

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.

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 evidenciação 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.

_____. *Controladoria e governança na gestão pública*. 3reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

TEIXEIRA, H. J. ; SANTANA, S. *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Edgard Blücher, 1994.

YEE, K. Aggregation, Dividend Irrelevancy, and Earnings-Value Relations. *Contemporary Accounting Research*, v. 22, n. 2, p. 453-480, 2001.

WESTON, J. Fred e BRIGHAM, Eugene F. *Fundamentos da administração financeira*. 10 ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.