

GESTÃO ESTRATÉGICA DOS CUSTOS E RECURSOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Walcir Gonçalves de LIMA¹

Resumo: O objetivo deste trabalho é fazer uma breve abordagem teórica do gerenciamento da gestão estratégica dos custos e recursos públicos, evidenciando a melhoria da eficiência e eficácia dos recursos geridos pelos diversos gestores públicos.

Palavras-chave: Gestão pública; legislação; unidades gestoras.

Introdução

A moderna administração pública deve buscar constantemente a eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos, de forma a melhor alocá-los na aquisição de bens e serviços.

As operações diárias de compras que ocorrem nas entidades públicas impactam em dispêndio de recursos financeiros, e conseqüentemente em mutações patrimoniais. Dessa forma, é indispensável que o gestor esteja comprometido com o resultado de sua ação no cumprimento de sua missão.

A gestão eficaz na organização pública tem como premissas básicas à missão, às crenças e valores dos gestores, que são os responsáveis pelo dispêndio dos recursos públicos. Necessitam eles, de informações gerenciais úteis para tomadas de decisão que direcionam para a melhor aplicação dos recursos.

A necessidade de mudança comportamental e melhoria na qualidade dos serviços tem exigido da administração pública mudança de postura, enveredando para um modelo de gestão que canaliza para a eficácia no gerenciamento dos recursos e na qualidade dos serviços prestados à

¹ Professor da FAC-FEA – CEP 16055-270 – Araçatuba (SP)

comunidade. Esse modelo de administração pública, constitui o esteio para a concretização dos planos de governo. No entanto, para a realização desse objetivo, é necessário treinamento constante dos recursos intelectuais, e em nosso entendimento, um profundo estudo no art. 45 parágrafo 1º inciso I da lei 8666, com possível alteração no texto da lei, pois, principalmente com o advento da BEC (Bolsa eletrônica de compras) que funciona nos moldes de um pregão, onde várias empresas podem participar, sendo vencedora aquela que ofertar produtos com o menor preço, conforme disciplina o referido artigo. Esse critério de classificação em nosso entendimento, canaliza para tomadas de decisões, direcionando para aquisição de bens sem exigência de qualidade, pois, o referido artigo age como uma camisa de força, favorecendo a aquisição de material com preço baixo e em consequência de qualidade extremamente duvidosa.

O fato de a lei impor como primeira condição menor preço, não garante que os bens adquiridos pelas Unidades Gestoras do Estado possuem qualidade, pois, será percebido somente no momento em que o produto é aberto para consumo, e sua devolução gera custos adicionais aumentando o custo unitário, inviabilizando o ganho pelo menor preço. Na gestão estratégica, é fundamental levar em conta o ciclo de vida do produto, pois, este está ligado ao cordão umbilical da qualidade, sendo que quanto maior for o ciclo de vida do produto melhor será a qualidade do mesmo. Provocando maior ganho no custo unitário em função do longo período de existência e uso do bem.

Entendemos ser necessário uma revisão no artigo ora questionado, para que os recursos financeiros despendidos pelos gestores possam valorizar sobremaneira produtos, cujos custos tragam realmente benefício na gestão da administração pública.

1 Administração Pública

A administração pública é exercida pelos órgãos da administração direta e indireta, cujo objetivo é a satisfação das necessidades da população.

Sendo dividida em atividade que tem a função de assegurar os controles internos da administração pública através de assessoramento e atividades caracterizados como essenciais, cujas finalidade são as de prover o bem-estar social da coletividade.

Na administração pública a figura da accountability deve estar presente em todos os seus aspectos, pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que os mesmos ajam de forma correta e prestem contas dos atos por eles tomados, em razão das despesas públicas realizados.

Caracterizam-se como despesas públicas aquelas destinadas a atender as necessidades dos serviços públicos, criados para garantir o bem estar da sociedade.

A lei 4320/64 artigo 12 define a classificação das despesas nas seguintes categorias econômicas:

Despesas correntes: Referem-se aos desembolsos ou aplicações das quais não resulta compensação patrimonial; e se desdobram em despesas de custeios e transferência correntes.

Despesas de custeio: São as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens móveis.

Transferências correntes: São as dotações para despesas às quais não correspondam contraprestação direta de bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público privado.

Despesas de capital: São despesas de capital as que constituem desembolso ou aplicação de que resulte mutação compensatória nos elementos do patrimônio; e se desdobram em investimentos, inversões financeira e transferências de capital.

2 Bolsa eletrônica de compras

A Bolsa Eletrônica de Compras é um sistema eletrônico realizado por meio de pregão na negociação de preços, com regulamentação própria para o Estado de São Paulo.

Econ. Pesqui. Araçatuba v.5, n.5, p.130-140, Mar. 2003

O objetivo da criação da Bolsa Eletrônica de Compras é a de proporcionar uma metodologia de aquisição de bens que possibilite a otimização do custo total dos produtos e serviços adquiridos pelas Unidades Gestoras do Estado, utilizando a tecnologia da informação, criando infraestrutura para obtenção do melhor preço de mercado.

A BEC (Bolsa Eletrônica de Compras) foi criada para operacionalizar nas modalidades de dispensa de licitação e convite, ou seja cada ordem de compra para operar na bolsa não poderá ser superior no caso de licitação ao valor de R\$ 8.000,00 e de convite o valor de R\$ 80.000,00, privilegiando sempre o menor preço.

A Bolsa Eletrônica de Compras foi criada atendendo aos princípios da lei 8.666/93, obedecendo aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, conforme artigo 3º da Lei 8666 de 21 de junho de 1993.

3 Lei 8666 de 21 de junho de 1993

A lei 8666 de 21 de junho de 1993 regulamenta o artigo 37, inc. XXI da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Esta lei estabelece normas gerais sobre licitação e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os órgãos da administração diretas, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão subordinado ao regime desta lei.

A licitação tem como objetivo garantir a observância do princípio

constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, sendo processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento e dos que lhes são correlatos.

4 Gestão eficaz dos custos e recursos públicos

Esse ambiente econômico, universalizado e concorrencial, tem exigido mudanças de postura, sejam nas empresas privadas assim como nas entidades públicas. Essas mudanças vêm forçando a Administração Pública a buscar um novo modelo de gestão caracterizado pela eficiência, eficácia, e qualidade nos serviços e recursos públicos. Nesse cenário de busca de eficiência, eficácia, e qualidade, é que constitui o objetivo a ser alcançado pelas instituições públicas. Para atingir esses resultados é indispensável um estudo na Lei 8666/93, lei de licitações e contratos, mais especificamente no artigo 45 parágrafo 1.º inciso I, em nosso entendimento, o referido artigo induz o gestor dos recursos públicos a despendê-los de maneira que privilegia sempre o menor preço, em consequência, produtos de baixa qualidade, sendo que o artigo da referida lei menciona que o julgamento das propostas será objetivo, devendo a comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, sendo que o parágrafo primeiro menciona os tipos de licitação : I a de menor preço, II a de melhor técnica, III a de técnica e preço e IV a de maior lance ou oferta.

I a de menor preço – quando o critério de seleção da propostas mais vantajosas para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar menor preço. A especificação exigida no edital não garante que o produto adquirido apresente a qualidade desejada. O que na prática ocorre é que os produtos comprados pelos diversos órgãos públicos estão de acordo com as especificações, mas, muitas vezes sem a mínima qualidade. Enquanto não se faça nenhum ajuste à legislação é fundamental que os

administradores públicos façam a gestão dos recursos públicos direcionando para decisões gerenciais que favoreçam a aquisição de ativos saudáveis e duradouros, reafirmando o compromisso com a sociedade de administrar com transparência e eficácia os recursos financeiros. Entendemos que deve-se buscar sempre o menor preço na aquisição de bens, sem deixar de lado a qualidade. É fundamental levar em conta a vida útil do produto, pois, produtos com qualidade provocam maior durabilidade e em conseqüência um valor unitário menor, com um resultado econômico melhor. Conforme Slomski, o resultado econômico é o melhor indicador da eficácia da entidade.

Recentemente fizemos uma fiscalização em uma Unidade Gestora do Estado e detectamos a aquisição de canetas para uso na repartição, atendendo aos princípios legais foi adquirido do fornecedor que cotou a caneta com menor preço. Verificamos que parte significativa deste bem não possui condições de uso, pois, a caneta simplesmente não escreve.

Esta e várias outras condições são encontradas em bens adquiridos pelos gestores de recursos públicos, pelo fato de ter que atender aos princípios legais. Muitas vezes, os recursos públicos são ineficientemente geridos, justamente por imposição da lei em determinar que favoreça sempre o menor preço.

Normalmente, os gestores nas aquisições de bens analisam as ofertas de preços apresentados pelo fornecedor, não levando em consideração alguns fatores importantes, como por exemplo, a vida útil do produto.

Em nosso entendimento, é fundamental que o gestor responsável pelo gerenciamento dos recursos, quando da aquisição de bens e serviços, escolha uma decisão que favoreça o Estado em uma amplitude maior, não observando somente o menor preço em detrimento da qualidade do produto. É preciso que estejam preparados para perceber que o preço unitário comparado com o ciclo de vida é que proporciona efetivamente uma otimização de custos que as vezes não é percebido pelos gestores. Muitas vezes o valor pago a maior por um bem, em função de sua vida útil, torna-se economicamente e financeiramente mais vantajoso para o Estado.

Há uma enorme necessidade de mudança de postura na administração

pública, principalmente em alguns segmentos que aplicam metodologias tradicionais que não correspondem a um gerenciamento eficaz de recursos. Hoje, a sociedade exige que seus governantes demonstrem o resultado da aplicação dos recursos geridos. A Inter-relação dos recursos públicos, com o processo de gestão dos custos, proporcionará benefícios às entidades públicas, refletindo em resultados positivos, tanto econômicos como financeiros, que refletirá numa relação favorável de custo/benefício dos recursos geridos e aplicados.

Nesse cenário em que a eficiência, eficácia e qualidade constituem metas a serem alcançadas pela administração pública, é necessário adequar à nossa legislação, no sentido de valorizar a aquisição de bens e serviços com qualidade, pois a função precípua da administração pública é gerir os recursos públicos da melhor maneira possível. Objetivando proporcionar o maior grau possível de bem-estar social

A eficácia na gestão dos custos e recursos públicos depende também de fatores como eficiência, produtividade e satisfação. Levando em conta que a eficiência refere-se ao melhor uso dos recursos, a produtividade está relacionada à otimização quantitativa e qualitativa de bens e serviços. A satisfação está intrinsecamente ligada ao resultado da ação tomada.

Outro fator preponderante na gestão estratégica, é o custo total de uso e propriedade de um bem ou serviço.

É imperativo aos gestores de recursos públicos o conhecimento do conceito de custo total uso e propriedade, pois a falta deste leva a acreditar que o Estado está sendo beneficiado por adquirir produtos em razão do menor preço, e essa certeza pode trazer na contra-mão um verdadeiro prejuízo econômico e financeiro.

Verifica-se nas bibliografias tradicionais, que o custo de um bem ou serviço, é determinado pelo valor da nota fiscal, e esse é o pensamento da maioria das pessoas responsáveis pelo controle de gastos nos órgãos públicos. Esse pensamento limita, em muito, o verdadeiro custo total de um bem. O que deve ser entendido, é que o valor de um bem adquirido por uma entidade

pública não é somente aquele destacado na nota fiscal, mas, que eventos posteriores a aquisição de um bem ou serviço devem ser considerados como custos de aquisição. Na gestão dos custos públicos, devemos considerar os custos adicionais, que muitas vezes, pode até ser maior que o valor do produto adquirido. Deter a propriedade e fazer o melhor uso do bem adquirido trás os chamados custos adicionais.

Quando um órgão público adquire um ativo deve ser entendido que o preço pago é apenas uma parcela do custo total, pois, além do valor de aquisição do bem, este terá custos adicionais, ou seja, custo de instalação, custo de operação, custo de manutenção, custo do descarte, etc.

Este pensamento deve ser estendido a qualquer bem adquirido, principalmente àqueles com valores relevantes, quando analisa-se o custo de um produto adquirido, deve-se levar em consideração os custos adicionais, nem sempre um bem mais barato (normalmente com qualidade limitada) significa custo total menor. O reconhecimento destes custos é fundamental para uma melhor análise.

Nesse sentido, é salutar ao tesouro público quando da aquisição de um bem ou serviço levar em consideração o custo total do produto, pois, é notório que muitos bens adquiridos por entidades públicas são descartados, muitas vezes, mesmo sem ter sido utilizados. Levar em consideração apenas o valor pago na aquisição do produto desprezando os custos adicionais é uma temeridade.

Este artigo não pretende induzir os gestores à aquisição de produtos com preço maior, mas sim, contribuir no sentido em despertar para uma gestão eficaz dos recursos públicos, pois não desejamos ver bens públicos agonizando em almoxarifado, devido à baixa qualidade e impossibilidade de uso .

Conclusão

A administração pública vem passando por profundas mudanças, é perceptível nas ações que o governo vem tomando. É necessário mudanças também em legislações, em capitais humanos etc.

Na gestão pública, quando da aquisição de bens e serviços, o fator

menor preço é o mais importante, pois assim determina a lei 8666, de 21 de junho de 1993 em seu artigo 45 parágrafo 1.º inciso I.

É possível perceber prejuízos que ocorrem quando se toma uma decisão por adquirir um determinado ativo em função do menor preço. É necessário ampliar a consciência sobre a necessidade de mudança, melhorando a condução das ações tomadas. É necessário que se plante a semente da transformação, que é construída mediante iniciativas, ações que paulatinamente vão ampliando o espaço para a mudança e quebra de paradigmas. É necessário que o gerenciamento dos recursos seja visto pela ótica do custo-benefício.

É de fundamental importância que os gestores dos recursos públicos, utilizem com competência e sabedoria os recursos disponíveis, organizando-se numa postura de gerenciamento eficaz, consolidando na consciência de melhor utilizá-los.

É sabido e consabido que produtos adquiridos por entidades públicas venha a ser perdido em função dos mesmos serem impróprios para o consumo devido à baixa qualidade. Entendemos que o momento é propício para um estudo na lei 8666 no que tange ao artigo 45 parágrafo 1.º inciso I, tendo em vista o nascimento da BEC (Bolsa Eletrônica de Compras). Tal reflexão ao aludido artigo se faz necessária para que os responsáveis pelos gastos na gestão pública possam fazê-los de maneira que favoreça o órgão público num âmbito bem maior e que as decisões na aquisição de bens para a entidade pública fundamentam-se numa visão mais ampla da relação custo-benefício.

A Administração pública necessita de gestores ágeis e competentes para que a gestão dos recursos sejam realizadas de maneira eficiente e eficaz.

Constitui-se gestão eficiente quando se gasta menos proporcionando melhores resultados, e gestão eficaz, quando a ação tomada atenda plenamente à expectativa.

Nesse sentido, espera-se que a atuação do administrador do recurso público pautado pelo princípio da racionalidade, otimizando recurso e maximizando resultados.

LIMA, Walcir Gonçalves de Lima. Strategic management of the costs and

resources in public administration. **Economia & Pesquisa**, Araçatuba, v.5, n.5, p.130-140, mar. 2003.

Abstract: The objective of this work s to make a brief theoretical approach on the management of the strategic management of the costs and public resources, evincing the improvement of efficiency of the resources managed by several public managers.

Keywords: Public management; legislation; managing units.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. Lei 4320 de 17 de março de 1964. Normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos município e do distrito federal.

BRASIL. Lei 8666 de 21 de junho de 1993. atualizada pelas Leis de n.ºs 8.883 de 08/06/1994, 9.032, de 28/04/995, 9.648, de 27/05/1998 e 9.854, de 27/10/1999.

BAKER, Morton; JACOBSEM, Lyle. **Contabilidade de custos: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Mcgraw-Hill, 1984.

CAMPIGLIA, Américo O.; CAMPIGLIA, Oswaldo R.P. **Controles de Gestão: controladoria financeira das empresas**. São Paulo: Atlas, 1995.

DRUCKER, Peter F. **Administração de organizações sem fins lucrativos: princípios e práticas**. São Paulo: Pioneira. 1994.

FELELLINI, Alfredo. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 1997

GONZÁLEZ, E.L., PÉREZ; A.R.; CUREVO, C. M. **El control de gestion em las empresas de assistência sanitária**. España: Junta de Castilha y León, 1994.

KELLY, Rita Mae. **Promoting productivity in the publi setor**. New york: ST. Martin's Press, 1988.

- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1991.
- MURPHY, Ciaran et.al. Decision support systems and management accounting. February 1992.
- NAKAGAWA, Masayuki. **Gestão estratégica de custos: conceitos, sistemas e implantação**. São Paulo: Atlas, 1997.
- PADOVEZE, Clóvis Luís. **Contabilidade Gerencial: Um enfoque em sistema de informação contábil**. São Paulo: Atlas, 1997.
- PEIXE, Blênio César Severo. **Orçamento e Contabilidade: uma contribuição ao redesenho do controle na administração**. Revista Brasileira de Contabilidade, Brasília, Ano 27, n. 110, mar./abr. 1998.
- PEREZ JUNIOR, José Henandez, OLIVEIRA, Luíz Martins, COSTA, Rogério Guedes. **Gestão estratégica de custos**. São Paulo: Atlas, 1999.
- PETRI, Nelsom. **A lei 4.320/64 e os princípios de contabilidade geralmente aceitam**. 1981. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.
- PETRI, Nelsom. **Análise de resultados no setor público**. 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.
- PORTER, Michael. **Vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- REZENDE, Fernando A. da Silva. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1987.
- SILVA, Lino Martins da. **Contribuição ao estudo do sistema de custeamento na administração pública**. **Revista Brasileira de contabilidade**, Brasília, Ano 28, n. 119, p. 36, set/out. 1998.
- SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. São Paulo: Atlas, 1988.
- TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: Edgar Blucher, 1994.