



FACULDADE DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – FATECS
CURSO: ADMINISTRAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: GESTÃO PÚBLICA
ÁREA: EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

PAULO CÉSAR DE SOUSA LACERDA
RA: 20869279

**EFICIÊNCIA E CUSTO DE OPORTUNIDADE: UM ESTUDO
DE CASO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Brasília
2012

PAULO CÉSAR DE SOUSA LACERDA

**EFICIÊNCIA E CUSTO DE OPORTUNIDADE: UM ESTUDO
DE CASO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Trabalho de Curso (TC) apresentado como um dos requisitos para a conclusão do curso Administração de Empresas do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Roberto Avila Paldês

Brasília

2012

PAULO CÉSAR DE SOUSA LACERDA

EFICIÊNCIA E CUSTO DE OPORTUNIDADE

Trabalho de Curso (TC) apresentado como um dos requisitos para a conclusão do curso Administração de Empresas do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Roberto Avila Paldês

Brasília, ____ de _____ de 20____.

Banca Examinadora

Prof.(a):
Orientador(a)

Prof.(a):
Examinador (a)

Prof.(a):
Examinador (a)

EFICIÊNCIA E CUSTO DE OPORTUNIDADE

PAULO CÉSAR DE SOUSA LACERDA¹

RESUMO

Este artigo mostra que a administração deve preocupar-se com o princípio constitucional da eficiência como uma necessidade de transparência de sua gestão, evitando desperdícios. A instituição pesquisada rege-se pelos procedimentos da portaria nº 98, devendo cumprir a emissão de passagens no menor custo e dentro do prazo de dez dias, que devidamente justificado pode ser emitida em prazo inferior. Foi calculado o custo de oportunidade referente a estas duas formas de emissão de bilhetes: cumprindo o prazo de dez dias ou em caráter de urgência. Esse custo foi considerado como um indicador da gestão pública, uma vez que ilustra a economicidade, tratada como um atributo da eficiência da gestão pública. Verificou-se que as passagens em caráter urgentes, ou seja, fora do prazo, tendem a elevarem os gastos da instituição, pois seus preços médios são maiores do que as emitidas com antecedência. A diferença entre os preços médios dessas duas alternativas correspondeu ao custo de oportunidade médio incorrido por cada emissão. O custo de oportunidade total foi obtido multiplicando-se esse resultado pela quantidade de passagens urgentes e representou os percentuais de 10%, 9% e 11% dos gastos totais com passagens da instituição nos anos de 2009, 2010 e 2011 respectivamente, caracterizando uma ineficiência da instituição federal.

Palavras-chave: gestão pública, eficiência, indicador de gestão, custo de oportunidade.

¹ Estudante de Administração do Centro Universitário de Brasília

1 INTRODUÇÃO

É cada vez maior a demanda pública para que o Estado otimize o seu agir, conduzindo em termos adequados para a realização dos fins prezados pela comunidade, ou seja, que prime pela supremacia do interesse público. Apesar disso, não são exigências apenas negativas, pois também são válidas positivamente. Isso significa que o administrador deve observar procedimentos que permitam a melhor utilização dos recursos que dispõe, com celeridade, efetividade e eficiência. Essas são imposições normativas de caráter principiológico relacionadas diretamente com o princípio da eficiência (MODESTO, 2000).

É com base nesse princípio, referido no art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988), dado pela redação da emenda constitucional nº 19 (BRASIL, 1998), que o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou a portaria nº 98 (BRASIL, 2003), a qual trata sobre viagens a serviço, concessão de diárias e emissão de bilhetes de passagens aéreas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Dentre os procedimentos a serem observados constantes no art. 2º destacam-se:

Art. 2º Determinar aos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional a redução de gastos com a emissão de bilhetes de passagem aérea e a observância dos seguintes procedimentos:

I – a viagem deve ser programada com antecedência mínima de dez dias;

III - a solicitação da emissão do bilhete de passagem a de passagem aérea deve ser ao menor preço, prevalecendo, sempre que disponível, a tarifa promocional em classe econômica, sem prejuízo do estabelecido no art. 27 do Decreto n 71.733, de 18 de janeiro de 1973, alterado pelo Decreto n 3.643, de 26 de outubro de 2000

IX – em caráter excepcional, o Secretário-Executivo ou titular de cargo correlato, ou ainda o dirigente máximo das Unidades Gestoras descentralizadas, poderá autorizar viagem em prazo inferior ao estabelecido no inciso I deste artigo, desde que devidamente formalizada a justificativa que comprove a inviabilidade do seu efetivo cumprimento.

No processo altamente dinâmico de emissão de passagens aéreas e no sentido de redução dos gastos públicos, surge o problema de saber qual o custo de oportunidade incorrido quando as passagens são emitidas em caráter excepcional?

O presente trabalho se justifica academicamente como forma de interligar conceitos de eficiência e custo de oportunidade, evidenciando na gestão pública de emissão de passagens aéreas, além de servir como fonte de estudos para novas pesquisas. Do ponto de vista gerencial, a pesquisa poderá ser utilizada pela

instituição a fim de identificar os custos incorridos na emissão de passagens aéreas urgentes (caráter excepcional) e mostrar a importância do cumprimento do prazo para que seja evitada ao máximo a emissão em caráter urgente a fim de aumentar a eficiência da administração pública. Socialmente, se justifica pelo fato de que esta pesquisa é um instrumento para que a sociedade tenha conhecimento dos custos no serviço público e da visualização de um indicador da gestão governamental de recursos.

Sendo dessa forma, o objetivo geral do artigo é verificar qual o custo de oportunidade das passagens emitidas em caráter de urgência na instituição pública. Para isso, são seguidos os seguintes objetivos específicos: compreender na literatura os conceitos relativos ao custo de oportunidade e eficiência, identificar o quantitativo de viagens emitidas fora do prazo estabelecido em relação ao total de viagens e estabelecer um comparativo entre os gastos relativos às passagens emitidas dentro e fora do prazo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Custos no Serviço Público

No Brasil, o controle dos gastos públicos alavancou-se a partir de 1986 com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Fazenda. O desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) também contribuiu para isto, tendo como objetivo controlar a execução da despesa. Não contempla, porém, a apuração dos custos (ALONSO, 1999).

Alonso (1999 apud RIBEIRO e WIEMER, 2004) ressalta que a intensificação da crise fiscal do Estado e a maior exposição da economia nacional frente à competição internacional fizeram com que aumentasse a preocupação com os custos, forçando o Estado a reorientar sua política. O Estado passou então a reduzir seus gastos, já que havia uma impossibilidade política de aumentar a carga tributária. Essa política perpassou as últimas décadas e entrou na atual. Essa visão não só foi percebida pelos acadêmicos, mas também pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais vêm incentivando a qualidade dos gastos ao invés de uma simples redução desses.

Além disso, o aumento da demanda por serviços públicos e não acompanhamento do correspondente crescimento da receita obrigou o Estado a

ampliar as fontes de recursos e a reduzir seus gastos, a fim de que não comprometesse as suas metas fiscais. Para tanto a administração pública tem a disposição alguns mecanismos com que possa alcançar essas duas medidas, tanto com um sistema de apuração de custos quanto com adoção de indicadores de desempenho da atividade estatal. Por meio dos custos dos serviços e desses indicadores de desempenho permite-se a administração pública constatar desperdícios e considerar as relações entre os custos e benefícios dentre as diversas políticas, consentindo que os bens públicos sejam produzidos com o menor custo e maior eficácia e eficiência (DRUMOND; SILVA, 2004).

É ainda salientado por Drumond e Silva (2004) que o fator importante para bons ou maus índices de desempenho é o processo de decisão bem encaminhado em uma administração direcionada à eficiência, eficácia e produtividade. Para tomar uma decisão devem-se conhecer os custos e benefícios de uma alternativa comparados com as outras, visando transparência, clareza e objetividade. Essas características envolvem toda a gestão pública, sendo necessário conhecer as variáveis qualitativas e quantitativamente para um melhor processo decisório.

Treasury (1994 apud BLEIL et al, 2008), Christiansen e Mellick (1993 apud BLEIL et al, 2008) concordam que a informação de custos é um fator crítico para o sucesso do planejamento, orçamento, controle operacional e a tomada de decisão. Na mesma linha, Beckett (2002 apud BLEIL et al, 2008) diz que essa informação é base para a gestão pública.

Mileski (2000 apud DRUMOND; SILVA, 2004) instrui que a ciência dos custos funciona como condição para que sejam cumpridos os princípios constitucionais da transparência e eficiência, em especial no que tange à economicidade, a qual compreende como sinônimo de custo benefício.

O fato da apuração dos custos públicos se dá fundamentalmente sobre duas vertentes. A primeira diz respeito à adoção de custos como critério para formulação de preços públicos e de receitas de serviços. Já a segunda vertente indica a redução de gastos e a consequente utilização como instrumento de aferição da eficiência (DRUMOND; SILVA, 2004).

Percebe-se, portanto, que o Estado, visando um governo orientado para resultado, precisa desenvolver uma apuração de custos para uma melhor gestão, tomando decisões mais eficazes no sentido de melhorar a qualidade de seus gastos, não apenas fazendo cortes no seu orçamento, nem tão pouco aumentando a carga

tributária. Dessa forma saberá com maior clareza onde seus recursos estão sendo desperdiçados e tomar decisões gerenciais a fim de aumentar a eficiência.

Assim, Alonso (1999) compreende que os conhecimentos dos custos são fundamentais para a alocação eficiente dos recursos e o seu desconhecimento, o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos.

2.2 Eficiência, eficácia e economicidade

O princípio da eficiência administrativa foge de uma função meramente de legitimação simbólica e se insere como um instrumento jurídico efetivo e consagrado constitucionalmente. Mesmo anteriormente implícito já possuía todos os efeitos, os quais reforçaram seu potencial quando esse princípio se tornou explícito na Constituição (GABARDO, 2002). Segundo a lei 8987 (BRASIL, 1995), cap. 2, art. 6º, § 1º, o serviço adequado compreende diversas características, dentre elas a de ser eficiente.

Chiavenato (1979 apud BATISTA, 2004) diferencia dois conceitos que devem ser considerados na ciência da Administração. A eficácia como sendo uma medida de alcance de resultados e a eficiência uma medida de utilização dos recursos nesse processo. Nesse sentido, Batista (2004) verifica a ligação do conceito de eficiência com os meios, métodos e procedimentos, os quais precisam ser planejados e organizados com vistas à otimização do uso dos recursos disponíveis.

De acordo com Moreira (2000 apud GABARDO, 2002), o princípio da eficiência representa em um Estado Democrático de Direito a maximização da finalidade base da administração pública, uma vez que respeita à dignidade da pessoa humana. Não é suficiente que a administração cumpra os devidos fins da legalidade.

Conforme Moreira (1998 apud GABARDO, 2002), a eficiência tem que estar inserida no contexto pela sua racionalidade, tanto nas decisões dos gestores públicos com a política a ser adotada – o que fazer – quanto nas decisões de como fazê-las.

Na interpretação de Aragão (1997 apud GABARDO, 2002), a autora entende a eficiência como uma relação entre custo real *versus* custo desejado. Já a eficácia compreende como a relação entre produto real e o produto desejado. A autora deixa de forma bem clara uma separação em que os meios são condicionadores da eficiência e os fins determinam a eficácia.

Quanto à eficiência, Loureiro (1995 apud GABARDO, 2002) admite que ela possa ser contemplada como celeridade ou até mesmo economicidade. Freitas (1997 apud GABARDO, 2002) assegura serem sinônimos os termos, eficiência e economicidade. O ideal na administração pública não é apenas o aspecto econômico, mas também faz referência a todos os seus fins, conduzindo a uma ação ótima.

No entanto, Gabardo (2002) discorda de tal entendimento e chega a caracterizá-lo como equivocado, pois considera a economicidade como um atributo que pode determiná-la, mas nem sempre. Pois este termo, eficiência, se refere em tornar o trabalho o mais produtivo possível, ou seja, gerando maiores benefícios com o mínimo de dispêndio de energia. A atuação com dispêndio de energia consiste no entendimento do autor como uma ideia de ineficiência.

Batista Junior (2004) salienta que a economicidade compara-se estritamente com os meios e apresenta-se como uma das características da eficiência. Para ele a economicidade faz alusão à otimização no que tange aos meios financeiros. Em outras palavras, a administração pública tem a necessidade de alinhamento com a relação entre custo e benefício e combate ao desperdício. O autor ainda considera que “a ideia de eficiência vem aparecendo associada à necessidade de otimização do resultado, sob o ponto de vista do cliente, do consumidor ou do usuário do serviço público”.

Em suma, almeja-se o atendimento da melhor relação entre custo e benefício por meio de uma boa prestação de serviço com rapidez, simplicidade e de forma mais econômica (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

A eficácia segundo Grateron (1999) é indicada pelo nível de cumprimento dos objetivos e metas dos programas de ação. A medida é realizada com a comparação dos resultados obtidos e dos resultados previstos ou desejados. Isso não faz menção à quantidade, qualidade ou custo dos recursos relacionados com o alcance desses objetivos. A eficiência é vista como a relação entre bens e serviços consumidos e produzidos. Assim, para ser eficiente, pretende-se maximizar os resultados com a menor utilização de recursos, mantendo-se a quantidade e qualidade desejada. Já a economia é um critério de avaliação da gestão que relaciona a diferença entre os custos orçados e os custos propriamente pagos.

Grateron (1999) compreende que o setor público tem o dever de satisfazer as necessidades sociais e, sendo assim, exige-se uma rigorosa gestão dos recursos

limitados. Dessa maneira, a responsabilidade pública inclui gerência de processos, recursos, efeitos e resultados; a aplicação eficaz, econômica e eficiente; eliminação dos desperdícios de recursos, etc. Diz ainda que há uma necessidade de introduzir conceitos de economia, eficácia e eficiência nas atividades que realizam os gestores do setor público.

Com base na percepção dos conceitos referentes desses três aspectos da gestão pública apontados na literatura, o presente artigo foca o estudo na eficiência de utilização dos recursos, uma vez que os gastos ocorridos com as viagens a serviço no âmbito da instituição representam meios para as quais serão buscadas as realizações dos programas e melhorias referentes à educação.

2.3 Indicadores de gestão

Os conceitos de indicadores apresentam-se de diversas formas, que por muitas vezes existem perspectivas sutilmente distintas. Há também diferentes tipos de adjetivos que são utilizados para caracterizar os indicadores: sociais, econômicos, de processo, de qualidade, entre outros (LEMOS, 2009).

Os autores Caldas e Kayano (2002) definem que os indicadores formam um parâmetro para mensuração de determinados fenômenos ao longo do tempo ou em determinado período de tempo. A ponderação desses valores através de determinadas técnicas resumem um conjunto de características que representam conceitos mais complexos e abstratos, tais como grau de desenvolvimento humano, qualidade de vida, nível de desempenho de gestão, dentre outros.

Segundo Rua (2004 apud LEMOS, 2009) os indicadores funcionam como uma balança para que se possam pesar os dados ou como uma régua para apurá-los em função da qualidade, resultado, etc. Não são somente dados isolados, são atribuições de números a objetos, situações ou acontecimentos.

Mokate (2002 apud LEMOS, 2009) apresenta que o entendimento sobre algum fenômeno relevante pode ser expresso por um indicador, o qual sintetiza a informação quantitativa e/ou qualitativamente, pois permite que ocorra a caracterização das atividades, processos, ações e efeitos que envolvem a descrição do monitoramento e da avaliação.

Os indicadores de gestão servem para controlar e medir a eficiência e eficácia tanto na esfera privada quanto na pública. Na administração pública, a relevância do tema se dá por corroborarem ainda com a transparência das ações governamentais.

Ou seja, os indicadores são instrumentos que auxiliam o monitoramento, a fiscalização e o controle da gestão pública, sendo ferramenta fundamental para o acompanhamento da sociedade.

De acordo com Price Waterhouse (1984 apud GRATERON, 1999, p. 9) os indicadores podem ser definidos como:

Unidades de medição que permitem acompanhar e avaliar em forma periódica, as variáveis consideradas importantes em uma organização. Esta variação é feita através da comparação com os valores ou padrões correspondentes preestabelecidos como referência, sejam internos ou externos à organização.

O indicador como método de observação, análise de uma realidade, não pode ser considerado um fim em si, pois os indicadores são submetidos a questionamentos e nem sempre as informações que estão disponíveis revelam uma interpretação concreta, demonstrando apenas uma visão possível de tal fato. Apesar do seu auxílio na construção da interpretação dos seus resultados, muitas vezes requerem uma complementação desta interpretação dos fenômenos através de uma discussão qualitativa a respeito dos aspectos analisados (CALDAS; KAYANO, 2002).

Ressaltando tal entendimento, Drumond e Silva (2004), esclarecem também que os indicadores de desempenho procuram fornecer uma percepção ampliada acerca do resultado que se pretende identificar. Todavia, correspondem apenas aproximações do que está acontecendo. Dessa forma, surge a necessidade de interpretá-los no cenário que está inserido.

Conforme Caldas e Kayano (2002), os indicadores subdividem-se em simples e compostos. Os indicadores simples, normalmente, são autoexplicativos, demonstrando de forma imediata uma determinada característica da realidade, ou ainda, relacionam diferentes situações, possibilitando concluir de maneira rápida e objetiva. Já os indicadores compostos são definidos como aqueles que agrupam várias características do fenômeno em um único número, englobando mais de um indicador com percentuais de importância diversificados para determinar o resultado final, permitindo concluir, que esses indicadores são importantes por possibilitarem comparações gerais de um determinado fenômeno e a sua evolução do desenvolvimento ao longo do tempo.

Grateron (1999, p. 10) mostra que para avaliar uma gestão é necessário observar a qualidade como condição de validade e força. As principais qualidades de um indicador são:

- Relevância: os valores fornecidos devem ser imprescindíveis para controlar, avaliar, tomar decisões, prestar contas, estabelecer corretivos;
- Pertinência: adequação do indicador para o que se quer medir e sua validade no tempo e espaço;
- Objetividade: o cálculo deve considerar as magnitudes do valor. Não há possibilidades de interpretações erradas;
- Sensibilidade: a unidade de medição do indicador deve ser eficaz, para permitir identificar pequenas variações, se estas são de importância;
- Precisão: a margem de erro deve ser calculada e aceitável, ou seja, que não distorça sua interpretação;
- Custo-benefício: o custo para obter o resultado da aplicação do indicador deve ser menor que o benefício da informação que fornece e, ao mesmo tempo, deve ser fácil de calcular e de interpretar.

Quanto ao seu âmbito de atuação, os indicadores podem ser classificados em internos e externos. Os internos apreciam as variáveis de funcionamento, estrutura e de organização dentro da própria instituição. Já os externos apreciam o resultado, efeito e conseqüências que geram impacto fora da instituição (GRATERON, 1999).

Na administração pública os indicadores são utilizados a fim de verificar desperdícios e avaliar os custos e benefícios dentre as muitas alternativas existentes no âmbito das políticas que podem ser adotadas pelo gestor público (DRUMOND; SILVA, 2004).

Os indicadores têm um importante papel na finalidade de avaliar, amparar, legitimar e subsidiar políticas públicas. O seu uso carece da adequação precisa desse instrumento para que possam ser realizadas a identificação e a correção dos cursos de ações indesejadas solucionando problemas, reduzindo desperdícios. Sintetiza, assim, uma intervenção que alcança o objetivo da administração pública, que é a eficiência, eficácia e economicidade de recursos (CALDAS; KAYANO, 2002).

A aplicação de indicadores de gestão busca um propósito o qual é possível definir sobre duas visões distintas. Primeiramente, da perspectiva do gestor público, pode proporcionar mecanismos que admitem otimizar a utilização dos recursos e no mesmo momento também permite a prestação de contas à sociedade informando-a sobre sua gestão. Na segunda visão, pensa-se sob a ótica do cidadão e dos órgãos de fiscalização superiores, que podem melhorar a avaliação e o controle das atividades desempenhadas pelo gestor público (GRATERON, 1999).

2.4 Custo de Oportunidade

O conceito de custo de oportunidade foi, em um primeiro momento, mencionado por Frederich Von Wieser, conforme aponta Burch & Henry (1974 apud BEUREN, 1993). Este conceito foi utilizado para a apuração do valor dos fatores de produção. A definição surge como a renda líquida gerada pelo respectivo fator de produção quando usado no seu melhor uso alternativo. Logo, na quase totalidade das situações, o valor de um fator de produção corresponde ao seu custo de oportunidade.

Tendo visto esse conceito, Beuren (1993) inferiu que a expressão de melhor uso alternativo admite a interpretação de que existe mais de uma alternativa possível. Ele ainda levanta o aspecto de que a escolha feita tem a consequência de exclusão das outras alternativas, ou seja, o custo de oportunidade é o custo daquela alternativa a qual foi abandonada, porém aquela que proporciona maior satisfação para a sua finalidade.

Para os economistas este é o verdadeiro custo, no que diz respeito à aplicação do custo de oportunidade no processo de tomada de decisão (BEUREN, 1993).

Essa afirmativa está inserida em alguns textos como, por exemplo, Billas (1976 apud BEUREN, 1993, p. 2) o qual menciona que:

O custo dos fatores para uma empresa é igual aos valores destes mesmos fatores em seus melhores usos alternativos. Esta é a doutrina dos custos alternativos ou de oportunidade e é a que o economista aceita quando fala de custos de produção.

Com o mesmo direcionamento, Miller (1981 apud BEUREN, 1993 p. 2) afirma que o custo tem o significado muito especial em Economia, não somente na perspectiva da empresa, mas também na tomada de decisão do consumidor, “o custo em Economia significa apenas uma coisa – o custo de oportunidade”.

O autor Lefiwich (1970 apud IMONIANA et al, 1990) define o custo de uma unidade de um recurso qualquer utilizado por uma empresa indica o seu valor no melhor uso alternativo. A isso ele chama de princípio do custo alternativo ou princípio do custo de oportunidade. Tais princípios têm validade para a empresa tanto quanto para a sociedade.

Meyers (1960 apud BEUREN, 1993 p. 2) também não foge do mesmo caminho dos demais autores dizendo que:

Custo de produção de qualquer unidade de uma mercadoria é o valor dos fatores de produção empregados na obtenção desta unidade - o qual se mede pelo melhor uso alternativo que se poderia dar aos fatores se aquela unidade não tivesse sido produzida.

Ainda sobre o pensamento econômico do custo de oportunidade, Dean (1968 apud BEUREN, 1993) compreende os custos de oportunidade como uma forma de lucros originários de riscos alternativos, os quais são vencidos pelo uso de vantagens limitadas por um interesse particular.

O custo de oportunidade independe da pessoa que está usando seus recursos. Em outras palavras, o custo de oportunidade não representa aquele uso alternativo de um fator de produção apenas dentro do ambiente interno da empresa, mas aquele que é o melhor uso dentro do ambiente de mercado. Logo, o valor correspondente ao custo de oportunidade é obtido através do mercado (BEUREN, 1993).

Todas essas visões anteriormente citadas permanecem no campo da perspectiva econômica, porém, também é relevante perceber as diferentes opiniões dos autores que têm uma perspectiva mais voltada ao aspecto contábil financeiro.

Para Leone (1982 apud IMONIANA et al, 1990) o custo de oportunidade faz alusão a decisão tomada de um caminho em prejuízo de outro deixando de se ganhar certo valor de benefício. Gray e Johnston (1977 apud IMONIANA et al, 1990) indica que é o lucro que poderia ter sido obtido caso tivesse sido recolocado um conjunto de recursos em outro uso alternativo. De outra maneira, Martins (1967 apud IMONIANA et al, 1990) explica que o custo de oportunidade representa a remuneração sacrificada pela empresa que aplicou certa quantidade de recursos em uma dentre algumas alternativas. Benker Junior e Edwards (1960 apud BEUREN 1993) fazem a seguinte afirmativa “o custo de oportunidade é definido como a medida do sacrifício feito na forma de oportunidades possíveis no sentido de seguir um particular curso de ação”.

São perceptíveis as diferenças em que se baseiam esses conceitos anteriormente citados. Pode-se dividir em duas expressões que caracterizam o custo de oportunidade. Muitos autores referem-se ao benefício/lucro como mensuração do custo. Já outros autores citam como a medida do sacrifício incorrido pela empresa na aplicação dos recursos no uso alternativo dos mesmos (BEUREN, 1993).

Hornigren (1986 apud BEUREN, 1993) já abrange um conceito mais amplo mostrando que o custo de oportunidade pode ser o sacrifício mensurável da alternativa não escolhida, ou seja, o valor máximo despendido no abandono de uma ação, ou também o lucro máximo que seria possível obter se os recursos tivessem sido aplicados em outra utilidade.

Embora esses conceitos sejam parecidos, não há um consenso a ser empregado no que diz respeito ao parâmetro ou característica para a apuração do custo de oportunidade, se benefício, lucro, recebimento líquido de caixa, custo etc. Essas diferenças ocorrem por causa de duas questões: o entendimento correto do conceito de custo de oportunidade e sua dificuldade de aplicação prática (BEUREN, 1993).

Leininger (1977 apud BEUREN, 1993) na tentativa de resolver estas questões propõe duas definições operacionais para o custo de oportunidade: uma para ocasiões de lucro e a outra para ocasiões de custos. Na primeira ocorrência seria a diferença entre o lucro máximo alcançado se fosse escolhida a política correta e o lucro consequente daquela que foi adotada. Na segunda, ele seria equivalente a diferença entre o custo incorrido e aquele que poderia ser incorrido caso fosse adotada a política mais correta para a situação.

3 METODOLOGIA

Gil (2000, p. 31) conceitua método como “o conjunto de procedimentos que ordenam o pensamento e esclarecem acerca dos meios adequados para se chegar ao conhecimento”. Assim, o método de abordagem do problema é qualitativo.

A pesquisa realizada quanto aos fins tem caráter exploratório, já que, segundo Vergara (1997), neste tipo não há hipóteses ou elas são pouco precisas e ainda há poucos estudos feitos na linha desta investigação. Além disso, visa esclarecer uma visão geral sobre o contexto. Gil (1996) aponta que o objetivo desse tipo de pesquisa é aprimorar idéias com o intuito de tornar o problema mais explícito.

A pesquisa bibliográfica, conforme Gil (1996), serve para perceber as posições de diversos autores. Vergara (1997) indica como fonte dessa técnica livros, revistas, artigos, jornais, redes eletrônicas e outros materiais acessíveis ao público em geral. Nesta pesquisa, é utilizada para compreender os conceitos de custo de

oportunidade, eficiência e as leis que se relacionam diretamente com esta pesquisa no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP).

A pesquisa documental se difere da bibliográfica na medida em que trata de informações ainda não analisadas. São encontradas em dados oficiais, registros de arquivos, documentos pessoais dentre outros (GIL, 2000). A presente pesquisa realiza a análise dos documentos através dos relatórios gerados no SCDP e também das informações constantes no banco de dados dentro deste sistema. Será feita a retirada das informações de cada um dos órgãos da instituição pública.

Vergara (1997) diz que, quando se realiza uma investigação em uma ou poucas unidades, caracteriza-se um estudo de caso. É nesse caminho que se pretende estudar as passagens emitidas somente dentro da instituição pública, sendo esta a unidade de análise desta pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme apontado por Drummond e Silva (2004), a apuração dos custos refere-se a um critério para formar os respectivos preços públicos ou indicar a redução de gastos, servindo como base para a aferição da eficiência. É nesse último aspecto que a presente pesquisa buscou aferir através do custo de oportunidade incorrido na emissão de passagens fora do prazo estabelecido em portaria, antes de dez dias.

Partindo desse pressuposto foi verificada a evolução dos gastos com passagens tanto na instituição pública pesquisada quanto da administração pública direta federal, a qual engloba os ministérios, as autarquias e fundações públicas:

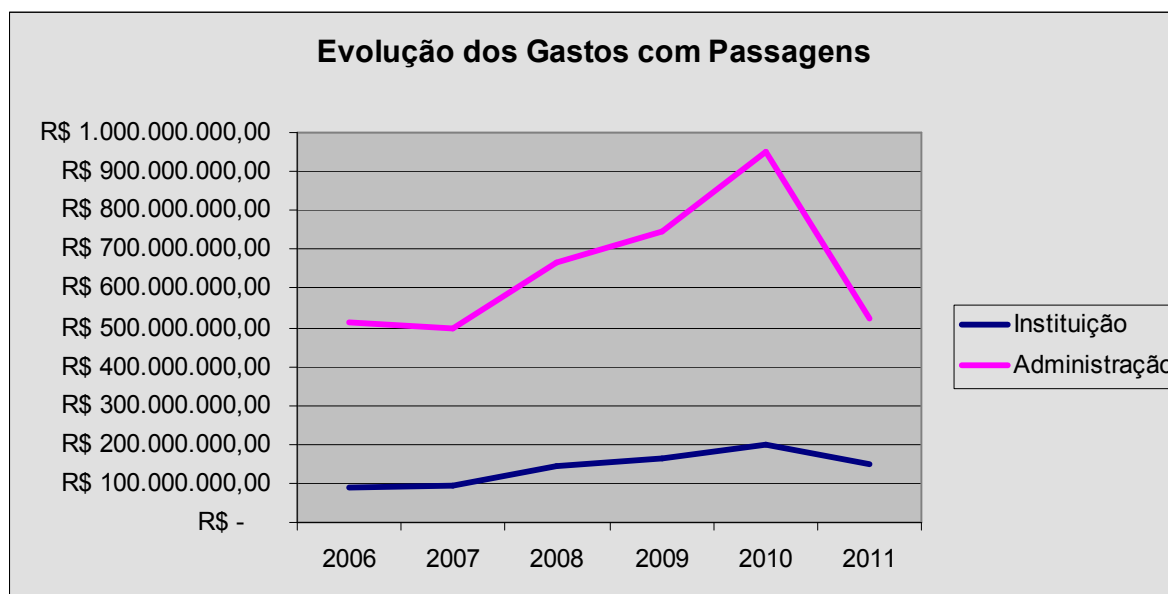


Gráfico 1: Evolução de gastos com passagens

Fonte: COMPRASNET, 2012

De 2006 para 2010 houve um aumento nos gastos com passagens, visto de forma mais acentuada nos gastos da administração pública direta federal. Esse crescimento também aconteceu na instituição estudada, porém, com menor intensidade.

No que tange a contribuição dos gastos, em termos percentuais da instituição pública federal, em um comparativo com os gastos totais da administração pública direta federal foram levantados os seguintes resultados:

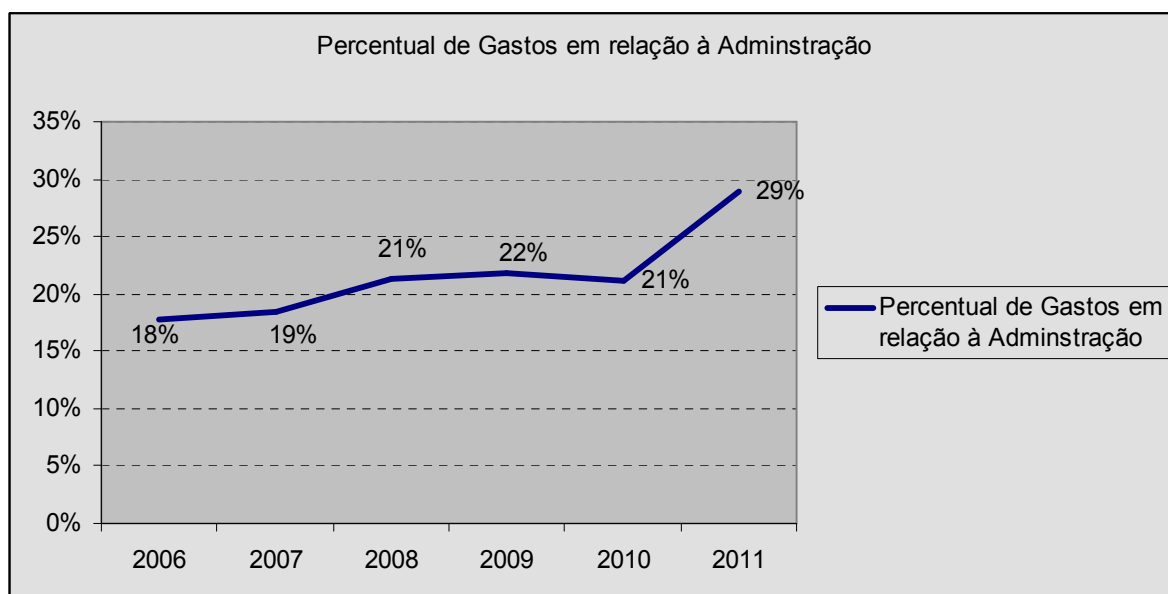


Gráfico 2: Percentuais dos gastos com passagens da instituição comparados com a administração

Fonte: COMPRASNET, 2012

Dentre os 25 órgãos da administração pública direta federal, o órgão de estudo apresentou seu menor gasto em 2006, R\$ 91.602.000,00 (Gráfico 1), equivalente a 18% do total de gastos da administração pública direta federal (Gráfico 2). Entre os anos 2007, 2008, 2009, 2010 os percentuais foram de 19%, 21%, 22%, 21% respectivamente. Já em 2011, houve um aumento chegando a atingir o percentual de 29% dos gastos totais (Gráfico 2). Assim sendo, chegando-se a um percentual de quase um terço dos gastos com passagens, o órgão federal pesquisado tem um grande volume comparado aos outros órgãos superiores. Ressaltado isso, uma melhor administração desses gastos tem grande impacto dentro dos gastos totais da administração pública direta federal com a possibilidade de evitarem desperdícios de recursos.

Em se tratando de recursos e sua utilização liga-se dessa forma o sentido de eficiência apontado por Chiavenato (1979 apud BATISTA, 2004), qual seja a otimização dos recursos envolvidos no processo.

A eficiência deve estar imersa no contexto das decisões dos gestores tanto no que fazer quanto no como fazer. É este o entendimento de Moreira (1998 apud GABARDO, 2002).

O custo benefício é apresentado por Mileski (2000 apud DRUMOND; SILVA, 2004) como sinônimo de economicidade. Mas a eficiência não foi tratada de forma sinônima ao termo economicidade, como afirma Freitas (1997 apud GABARDO, 2002). A utilização do termo economicidade foi utilizada como a otimização em termos financeiros, mas ainda sim é um atributo da eficiência conforme Batista Jr (2004).

A eficiência dos procedimentos realizados pela Administração diz respeito neste estudo à determinação da portaria, em que a antecedência mínima deve ser de dez dias. Assim, quando as passagens são emitidas fora desse prazo, caracteriza-se a ineficiência da Administração. Nesses termos, estão representados os resultados abaixo:

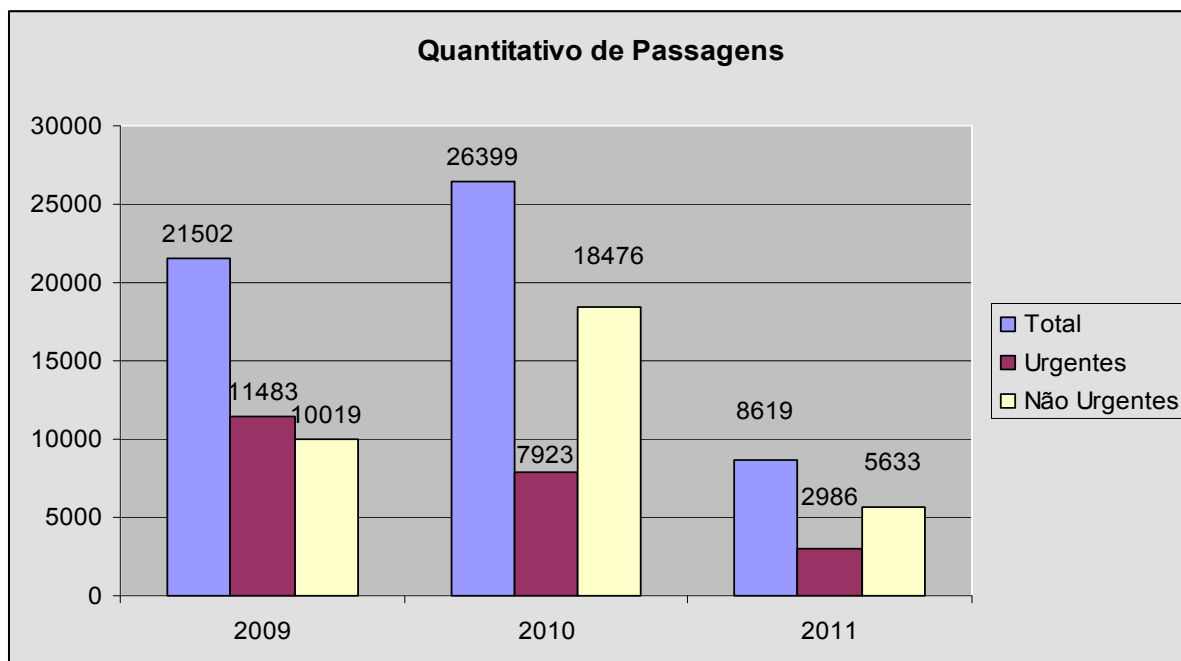


Gráfico 3: Quantidade de passagens totais, urgentes e não urgentes
Fonte: SCDP, 2012

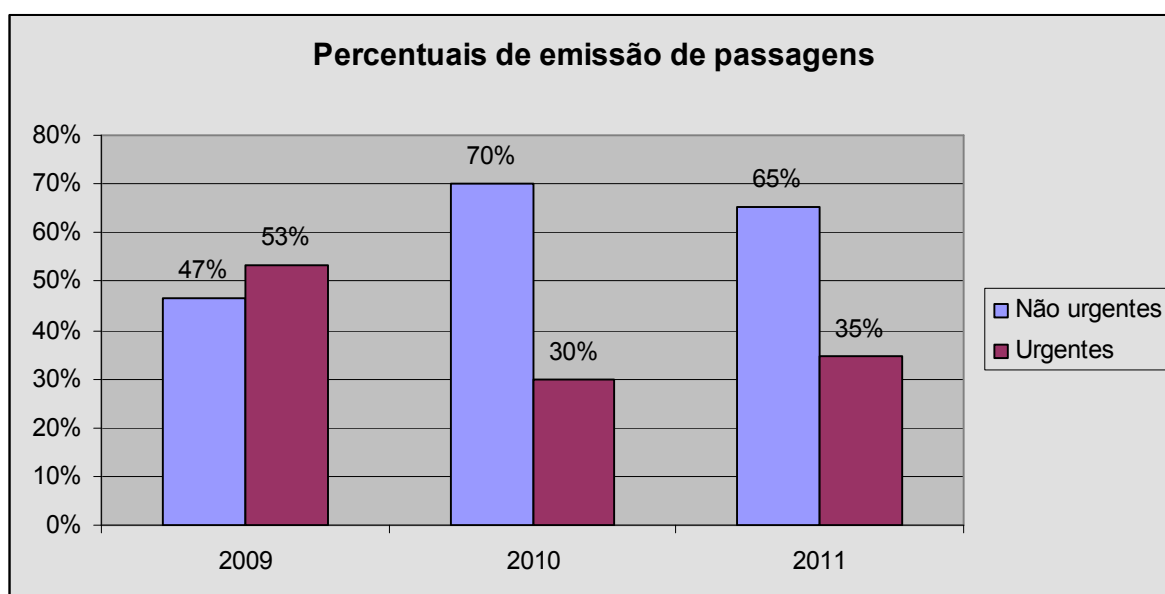


Gráfico 4: percentuais de passagens por tipo
Fonte: SCDP, 2012

Fica claro perceber que em 2009 (Gráfico 4), a Administração tinha um percentual de mais da metade das passagens emitidas serem fora do prazo estabelecido pela portaria, sendo ineficiente em 53% quanto a esse procedimento, num total de 21502 emissões de passagens (Gráfico 3). Mesmo com o crescimento do número de passagens de 2009 para 2010 (Gráfico 3), que foi de 23%, a preocupação com este prazo foi maior, caindo para 30% (Gráfico 4), representando

uma redução de 31% em relação às passagens urgentes emitidas no período anterior. Em 2011, a preocupação com os gastos públicos teve impacto de redução no valor de 67% comparados com 2010 (Gráfico 3). Embora o número de passagens tenha caído, o percentual de passagens urgentes aumentou em relação ao ano anterior, sendo a ineficiência de 35% do total de passagens (Gráfico 4). Conseqüentemente, a redução de passagens urgentes também foi alta no valor de 62% (Gráfico 3).

No que tange aos gastos globais com essas passagens se verificou o seguinte:

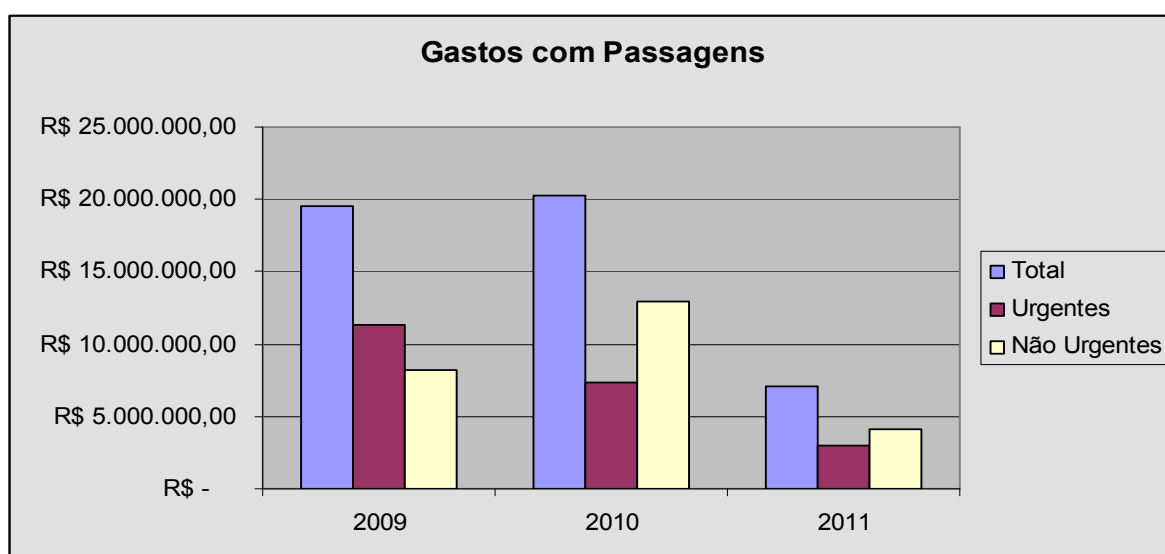


Gráfico 5: Gastos das passagens no total, urgentes e não urgentes
Fonte: SCDP,2012

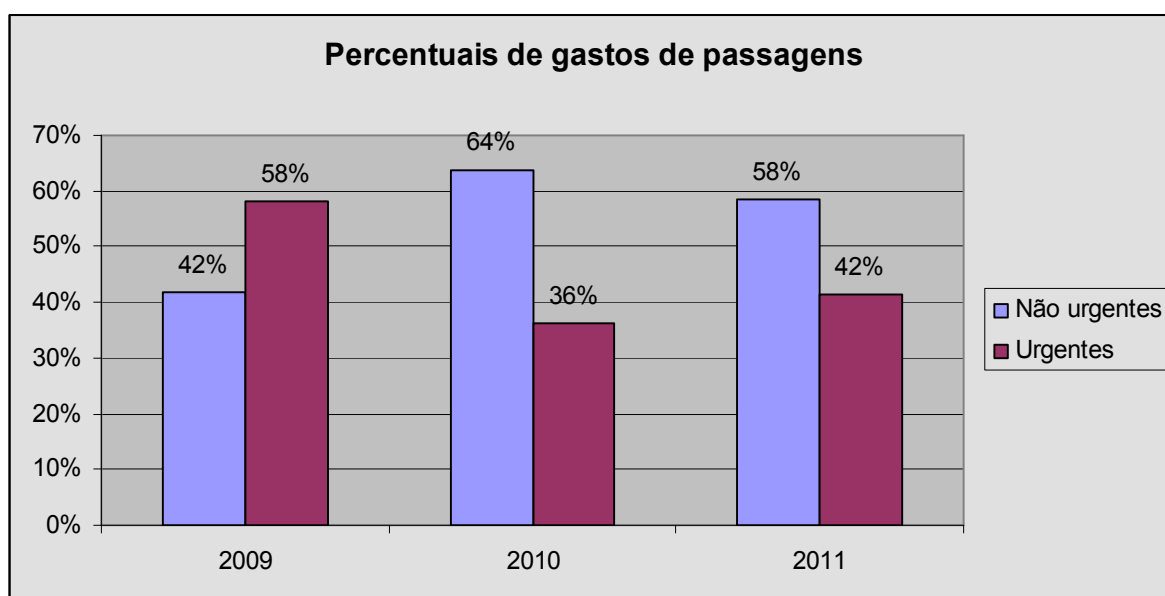


Gráfico 6: percentuais de gastos de passagens por tipo
Fonte: SCDP, 2012

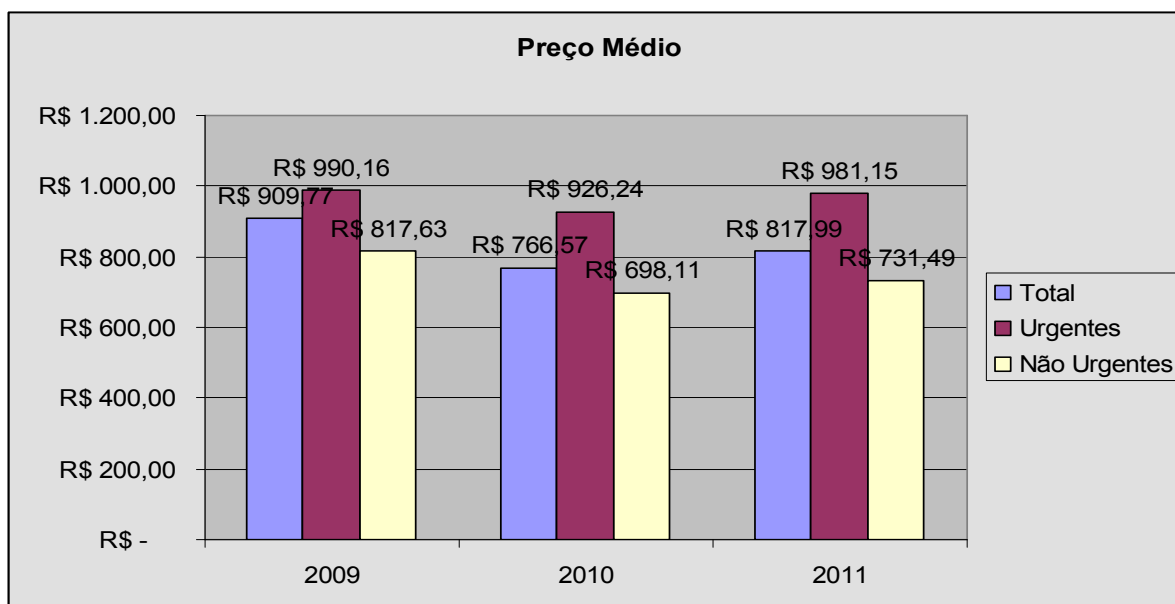


Gráfico 7: Preço médio unitário de passagens no total, urgentes e não urgentes
Fonte: SCDP, 2012

No ano de 2009 os gastos das 21502 passagens foram de R\$ 19.561.830,63 (Gráfico 5) e o aumento de passagens de 23% para 2010 não corresponderam a mais do que 3% de aumento dos gastos totais, atingindo R\$ 20.236.784,30 (Gráfico 5). Significa que a redução do número de passagens urgentes em 31% (Gráfico 4) contribuiu para que os gastos não subissem na mesma proporção do número de passagens. Isso se deve também ao fato do preço médio unitário das passagens urgentes terem caído de R\$ 990,16 para R\$ 926,24 (Gráfico 7), assim como o preço das não urgentes, de R\$ 817,63 para R\$ 698,11 (Gráfico 7). E de modo geral o preço unitário médio teve queda de 16%.

Em 2011, os gastos foram de R\$ 7.050.216,03 (Gráfico 5) no total de 8619 passagens. Como houve um aumento no preço unitário médio de passagens urgentes (de R\$ 926,24 para R\$ 981,15) e uma queda no quantitativo menos incidente de 62%, os gastos totais também não diminuíram na mesma proporção, mas ainda continuou em um valor percentual próximo, de 65% de redução.

Logo, percebe-se que o preço das passagens emitidas fora do prazo de dez dias é maior do que as passagens emitidas no prazo.

É nesse sentido que se buscou nesta pesquisa examinar o custo de oportunidade para que se verificassem os desperdícios de recursos, consoante Alonso (1999) em que afirma que os conhecimentos dos custos são importantes para alocação eficiente dos recursos. Drummond e Silva (2004) também corroboram

nessa função do indicador de desempenho e esse ainda conduz à análise das relações de custo e benefício da política adotada, em que os bens públicos sejam obtidos com maior eficácia e eficiência e com menores custos.

Para o fenômeno da alocação eficiente de recursos Mokate (2002 apud LEMOS, 2009) compreende que pode ser expresso através de indicadores, os quais resumem a informação qualitativa e/ou quantitativamente e isso permite a caracterização de atividades, ações, processos e efeitos que englobam descrição do monitoramento e da avaliação.

Dessa maneira, neste registro, o custo de oportunidade apresenta-se como um indicador, pois segundo Price Waterhouse (1984 apud GRATERON, 1999) os indicadores podem ser definidos como unidades de medida que conseguem acompanhar e avaliar, de forma periódica, variáveis consideradas importantes na organização. Foram comparados os valores das passagens não urgentes com as urgentes tomando as primeiras como valores de referência.

Foi utilizada nesta pesquisa a classificação baseada na definição de Caldas e Kayano (2002) em indicadores simples e compostos. Por ser autoexplicativo e de forma direta demonstrar uma característica da realidade, o custo de oportunidade permite concluir de maneira rápida e objetiva sobre o fenômeno. Assim sendo, o custo de oportunidade apresenta-se como um indicador simples.

Já quanto ao âmbito de atuação, o custo de oportunidade como um indicador se classifica, caracteriza-se do tipo interno, apontado por Grateron (1999) como aqueles que apreciam as variáveis dentro da organização. O autor ainda informa que o indicador de gestão deve observar algumas qualidades: relevância, pertinência, objetividade, sensibilidade, precisão e custo-benefício. Tal qual como foi obtido o custo de oportunidade deste estudo possui essas qualidades.

Para apurar os custos de oportunidade médios foi calculada a diferença das duas alternativas: emissão de passagens dentro do prazo de 10 dias e fora desse prazo, com base em seus respectivos preços médios. Os custos de oportunidade totais foram obtidos multiplicando-se o custo médio de oportunidade pelo número de passagens emitidas urgentes.

Reiterando o conceito de Miller (1981 apud BEUREN, 1993) e sua definição, o custo significa na Economia, o custo de oportunidade, na perspectiva da tomada de decisão na empresa e da decisão do consumidor.

Para a presente pesquisa o conceito de custo de oportunidade está mais intimamente ligado com o autor Martins (1967 apud IMONIANA et al, 1990) que esclarece esse como a remuneração sacrificada pela empresa na escolha de uma alternativa. Na mesma linha, Benker Jr e Edwards (1960 apud BEUREN 1993) também afirmam ser um sacrifício quando se segue um curso de ação particular.

Na literatura de Lenninger (1977 apud BEUREN, 1993), que explica as duas ocorrências do custo de oportunidade, uma no sentido do lucro máximo e outra no sentido do menor custo incorrido caso fosse tomada a decisão da política correta, o presente estudo aborda a perspectiva do custo incorrido. Foi considerado que o benefício é o mesmo para todos, ou seja, o deslocamento do passageiro para realização de suas atividades. Logo, a diferença entre as passagens urgentes corresponde à decisão de tomar uma política em detrimento da emissão de passagens dentro do prazo.

Para essa decisão é necessário então conhecer os custos a fim de fazer um processo decisório bem encaminhado com vistas à transparência, clareza e objetividade, em uma administração direcionada à eficiência, eficácia e produtividade. E a decisão é um item fundamental para bons e maus índices de desempenho.

Os gráficos 8 e 9 representam esses custos de oportunidade no total e médio unitário:

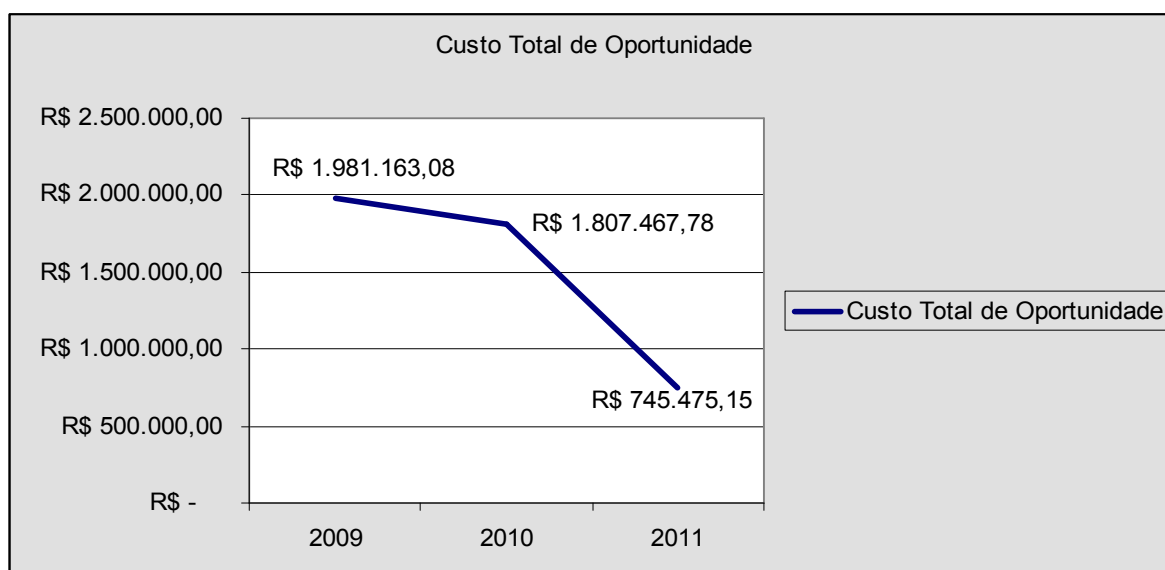


Gráfico 8: Custo total de oportunidade das passagens urgentes em relação às não urgentes
Fonte: SCDP, 2012

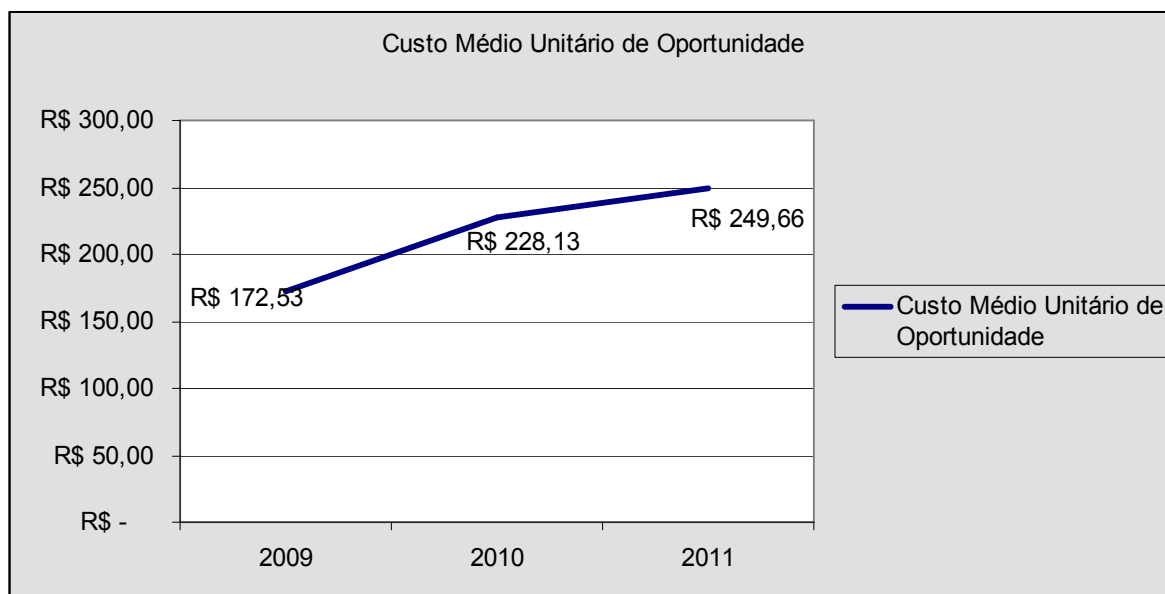


Gráfico 9: Custo médio unitário de oportunidade das passagens urgentes em relação às não urgentes
Fonte: SCDP, 2012

Os custos de oportunidade totais acompanhados pelo decréscimo também do número de passagens urgentes estão caindo, na proporção de 9% de 2009 para 2010 e de 59% de 2010 para 2011 (Gráfico 8). Essas proporções não acompanham na mesma medida o decréscimo do número de passagens urgentes, os quais foram de 31% e 62% respectivamente (Gráfico 3), pois, em contrapartida, os custos médios unitários de oportunidade têm tido crescimento na ordem de 32% e 9% respectivamente (Gráfico 7).

O decréscimo do número de passagens urgentes de 31% entre 2009 e 2010 foi mais significativo para a queda dos gastos totais do que o aumento no custo médio unitário de oportunidade que, de certa forma, balancearia os gastos, pois se elevaram em 32%.

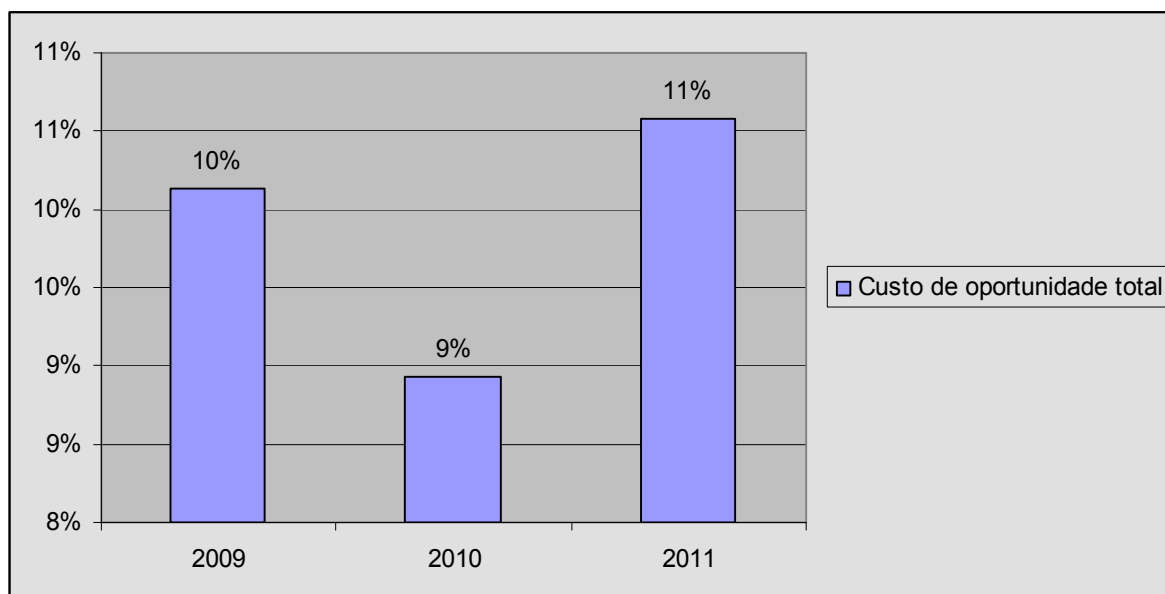


Gráfico 10: Percentual dos custos totais de oportunidade em relação aos gastos totais

Fonte: SCDP, 2012

É possível perceber no gráfico 10 que o custo de oportunidade total representa o desperdício de recursos nos valores percentuais de 10%, 9% e 11% comparados com o total de gastos. Esses valores correspondentes vão de encontro com o princípio da economicidade, sendo assim, uma ineficiência da instituição estudada.

Dessa maneira, para ser mais eficiente, a instituição federal, apesar de ficar atento aos preços das passagens, deve buscar a redução do número de passagens urgentes, tendo em vista o prazo estabelecido em legislação e que elas requerem maiores quantidades de recursos financeiros.

5 CONCLUSÃO

Diante da importância dos gastos da administração pública, principalmente na instituição estudada, a qual tem maior porcentagem de gastos dentre os outros órgãos, foi exposto neste trabalho o custo de oportunidade incorrido. Esse foi tratado como um indicador da gestão pública no sentido da sua economicidade e consequentemente como de eficiência. Visto isso, respondeu-se ao problema de pesquisa proposto, alcançando-se o objetivo geral mencionado no início desta pesquisa acadêmica que foi o de verificar o custo de oportunidade incorrido na emissão de passagens urgentes.

Nesse sentido, compreende-se a importância do cumprimento da legislação e de tomar decisões mais assertivas. Além disso, o planejamento de ações visa antecipar os procedimentos de emissão de passagens aéreas, para que além de cumprir os prazos, comportem-se como uma maneira de evitar o desperdício de recursos.

O estudo foi limitado às pesquisas bibliográficas e documentais, compreendendo verificar o custo de oportunidade incorrido na emissão de passagens que não cumprem o prazo da portaria. Não se encontraram muitas referências bibliográficas para maior debate do tema, nem um padrão considerado de eficiência administrativa em termos percentuais para comparação de resultados e discussão.

Para estudos futuros recomenda-se analisar os resultados desta pesquisa comparando-se com outros órgãos da administração e também verificar em quantos dias seriam necessários para que não ocorra o custo de oportunidade, ou seja, o ponto de antecedência chave para que as passagens sejam emitidas com o menor preço, evitando desperdícios de recursos orçamentários.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18 ed. Forense; Rio de Janeiro; São Paulo: Método, 2010.
- ALONSO, Marcos. **Custos no serviço público**. Revista do Serviço Público ano 50, n. 1. Janeiro a março, 1999.
- BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- BEUREN, I. M. **Conceituação e contabilização do custo de Oportunidade**. Cadernos de estudos FIPECAFI, vol. 8. São Paulo: abril de 1993.
- BLEIL, Claudécir et al. **A gestão pública por resultados e a avaliação de desempenho**. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, XIV. São Paulo. Anais. São Paulo, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 20 de março de 2012.
- _____. Constituição (1988). **Emenda constitucional** n. 19, de 4 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: 20 de março de 2012.
- _____. **Lei** n. 8987, de 17 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm> Acesso em: 02 de abril de 2012.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria** n. 98, de 16 de julho de 2003. Disponível em: <www.scdp.gov.br> Acesso em: 19 de março de 2012.
- CALDAS, E. L.; KAYANO, J. **Indicadores para o diálogo**. Programa Gestão Pública e Cidadania. EAESP/FGV. São Paulo: Polis, 2001.
- COMPRASNET. **Publicação: informativo comprasnet**. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 30 de abril de 2012.
- DRUMOND, R. B; SILVA, I. L. **A necessidade da utilização de sistema de custos e de indicadores de desempenho na administração pública**. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 4. Anais... São Paulo, 2004.
- GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. **Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público**. Caderno de Estudos n. 21. São Paulo: mai a ago, 1999.

IMONIANA, J. O.; PEREIRA, A.C.; REDAELLI, D.R.; SOUZA, B.F. **Custo de Oportunidade: conceito e contabilização**. Caderno de Estudos n. 2. São Paulo: FIPECAFI, abr de 1990.

LEMOS, Carolina S. **Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro: Ebape-FGV, 2009.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Revista do Serviço Público ano 51, n. 2. Abr a jun, 2000.

RIBEIRO, Daniel Cerqueira; WIEMER, A. P. M. **Custos no serviço público**. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 4. Anais... São Paulo, 2004.

SCDP. **Sistema de Concessão de Diárias e Passagens**. Disponível em: <www.scdp.gov.br>. Acesso em: 8 de maio de 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.