

# **Governança e o controle dos custos diretos educacionais nas unidades escolares de ensino fundamental**

**Chayne de Lima Pereira Mahnic** (UEL) - chaynemahnic@hotmail.com

**Jessica Eloísa de Oliveira** (UEL) - jessicaeloisa1@gmail.com

**Krischna Torres Semprebom** (UEL) - krischna.ts@hotmail.com

**Letícia Fernandes de Negreiros** (UEL) - leticia\_negreiros@hotmail.com

**Benilson Borinelli** (UEL) - benilson@uel.br

**Saulo Fabiano Amancio Vieira** (PPGA/UEL) - saulofav@gmail.com

## **Resumo:**

*O presente artigo discute como o controle dos custos educacionais de uma cidade de pequeno porte pode contribuir para a governança. O estudo apoia-se em uma pesquisa quantitativa e exploratória para apurar os custos diretos da unidade escolar “Semente do Saber – Ensino Fundamental” do município de Alvorada do Sul – PR. Pretende-se contribuir com a discussão de como o controle de custos pode ser um mecanismo auxiliar para o fomento da governança, com a proposição do controle de custos diretos como uma ferramenta de gestão e transparência adicional para as prefeituras, assim como para incrementar o uso de dados públicos para a avaliação e participação mais qualificados do cidadão no processo da política pública. Após coleta de dados por meio de uma planilha específica, constatou-se que a unidade escolar atendeu, em 2011, 543 alunos do ensino fundamental a um custo direto de R\$ 323,38 aluno/mês. O item que possui maior representatividade é o transporte, representando 50,4 % do total. Como o valor de transporte está inserido nos Custos Sociais, este se apresenta conseqüentemente maior (57,20%) do que os Custos Pedagógicos (33,55%) e os Custos Administrativos (9,25%). Ao final, propõe-se que a apuração dos custos diretos escolares pode contribuir de várias formas para os atributos da boa governança relacionados à transparência, à prestação de contas, ao envolvimento do cidadão e ao comportamento ético e honesto.*

**Palavras-chave:** *Custos diretos no serviço público; Governança; Ensino fundamental; Gestão Pública.*

**Área temática:** *Custos aplicados ao setor público*

## **Governança e o controle dos custos diretos educacionais nas unidades escolares de ensino fundamental**

### **Resumo**

O presente artigo discute como o controle dos custos educacionais de uma cidade de pequeno porte pode contribuir para a governança. O estudo apoia-se em uma pesquisa quantitativa e exploratória para apurar os custos diretos da unidade escolar “Semente do Saber – Ensino Fundamental” do município de Alvorada do Sul – PR. Pretende-se contribuir com a discussão de como o controle de custos pode ser um mecanismo auxiliar para o fomento da governança, com a proposição do controle de custos diretos como uma ferramenta de gestão e transparência adicional para as prefeituras, assim como para incrementar o uso de dados públicos para a avaliação e participação mais qualificados do cidadão no processo da política pública. Após coleta de dados por meio de uma planilha específica, constatou-se que a unidade escolar atendeu, em 2011, 543 alunos do ensino fundamental a um custo direto de R\$ 323,38 aluno/mês. O item que possui maior representatividade é o transporte, representando 50,4 % do total. Como o valor de transporte está inserido nos Custos Sociais, este se apresenta conseqüentemente maior (57, 20%) do que os Custos Pedagógicos (33,55%) e os Custos Administrativos (9,25%). Ao final, propõe-se que a apuração dos custos diretos escolares pode contribuir de várias formas para os atributos da boa governança relacionados à transparência, à prestação de contas, ao envolvimento do cidadão e ao comportamento ético e honesto.

Palavras-chave: Custos diretos no serviço público; Governança; Ensino fundamental; Gestão Pública.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

### **1 Introdução**

Durante a década de 1980, com a decadência de grande parte dos regimes autoritários, surge a participação cidadã nas políticas públicas como parte de um amadurecimento dos princípios democráticos. Neste contexto, emana o conceito de governança pública, em que a crescente participação social vem como um meio de integrar os indivíduos ao grupo, ou seja, à esfera pública. A governança passa a expressar um meio para que os interesses coletivos tenham maior representatividade nas políticas governamentais (SECCHI, 2009).

Assim, a governança traz como premissas o envolvimento dos cidadãos, comportamento ético e honesto, prestação de contas e a transparência. Por este motivo, os diversos atores sociais são “convidados” a participar nas decisões das políticas públicas.

Como parte desse processo, e com o aumento das pressões por transparência no setor público brasileiro, tem-se como marco a criação da Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009). Esta, em seu artigo primeiro assegura a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a

execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”. Tal fato demonstra a preocupação com a geração de informações sobre a aplicação dos recursos públicos.

No entanto, somente a divulgação da destinação dos recursos não é suficiente para garantir a participação social, uma vez que as informações devem estar numa linguagem de conhecimento de todos. Ademais, a informação muitas vezes limita-se ao orçamento público, sendo que a organização de suas contas é muito vaga e não traduz a realidade da aplicação do recurso. Por isso, defende-se aqui o uso da contabilidade de custos como meio de controle e de fomento para a participação social.

Deste modo, o conhecimento dos custos dos serviços é de suma importância para que a participação social seja desempenhada de forma efetiva, possibilitando ao cidadão escolher a melhor maneira de usar as informações geradas para cobrar de seus representantes uma performance mais eficiente.

Por considerar que o controle de custo é uma ferramenta que permite ao cidadão zelar por seus interesses e poder influenciar nas políticas públicas mais efetivamente, este artigo busca verificar como o controle dos custos, neste caso os custos educacionais de uma cidade de pequeno porte, pode contribuir para a governança.

Assim, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, exploratória, desenvolvida por estudo de caso, apresentando os resultados da apuração dos custos diretos da unidade escolar “Semente do Saber – Ensino Fundamental” do município de Alvorada do Sul – PR.

Neste contexto, busca-se, com este artigo, contribuir com a discussão de como o controle de custos pode ser um mecanismo de auxílio para o fomento da governança. Ademais, tem-se que o método de controle de custos aqui apresentado pouco é aplicado na administração pública. De forma prática, o artigo pretende contribuir com a proposição do controle de custos como uma ferramenta de gestão e transparência adicional para as prefeituras, assim como para incrementar o uso de dados públicos para a avaliação e participação mais qualificada do cidadão no processo da política pública.

Este artigo está organizado em cinco tópicos. Além da introdução já apresentada, tem-se o referencial teórico com os conceitos e ideias centrais sobre custos e governança. Em seguida, é apresentada a metodologia para coleta dos dados. Na quarta parte, são apresentados os resultados desse estudo. Por fim, apresentam-se as considerações finais, com a sugestão de temas e abordagens para futuras pesquisas sobre custos no setor educacional.

## **2 Referencial Teórico**

Nesta seção, são apresentados conceitos centrais para introduzir e demarcar a discussão sobre governança, bem como a análise de custos educacionais.

### **2.1 Governança**

De acordo com Osborne (2010, *apud* Almquist et al, 2012, p. 3, tradução nossa) a "Nova Governança Pública (NGP) tem suas origens nas mudanças radicais introduzidas na política pública nos anos 1980 e 1990, e pode ser considerado, em parte, como uma resposta aos desenvolvimentos da *New Public Management* orientadas no setor público”.

O termo governança é utilizado em diversas áreas do conhecimento apresentando diferentes significados. De acordo com McCarney (1996 *apud* WILSON, 2000, p.53, tradução nossa) “A dificuldade de se chegar a uma definição satisfatória e operacional de governança levou a uma ênfase na dimensão normativa do conceito e da identificação das características da boa governança”. Para Wilson (2000, p.53, tradução nossa) “[...] essas características

incluem um governo transparente e responsável, o respeito pelos direitos humanos, a democracia, o Estado de direito, os sistemas judiciais justos e acessíveis, e meios de comunicação independentes, entre outros”. Já para Reis (1994 *apud* BRESSER-PEREIRA, 1998, p.83) pode-se incluir no conceito de governança “a capacidade de agregar os diversos interesses, estabelecendo-se, assim, mais uma ponte entre governança e governabilidade”.

A distinção entre governança e governabilidade é que a primeira se refere à capacidade do governo do Estado de praticar as ações tomadas, enquanto governabilidade se refere a capacidade política de decidir para posteriormente realizar as políticas públicas, realizando o poder. Em seu trabalho Santos (1997, p.6) destaca a visão dos autores Melo (1995) e Diniz (1995; 1996) quanto ao conceito de governabilidade usado para “[...] se referirem às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses”. Segundo Martins (1995, *apud* SANTOS, 1997, p.6) o termo governabilidade “[...] se refere como arquitetura institucional - e o distingue de governança, basicamente ligada à *performance* dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política”. As visões dos autores quanto ao termo governabilidade são bem semelhantes, pois se referem à estrutura do governo do Estado de elaboração e implementação das políticas públicas. Enquanto a governança é a efetivação dessas políticas, a administração está em busca dos interesses de todas as partes envolvidas.

Bovairde e Löffler (2003, p. 316 , tradução nossa) entendem a governança pública como

[...] as maneiras pelas quais as partes interessadas interagem uns com os outros, a fim de influenciar o vai-vem das políticas públicas. Por "boa governança", queremos dizer a negociação por todas as partes interessadas em um assunto (ou área) de melhores resultados das políticas públicas e acordaram os princípios de governança, que são ambos implementados e avaliados regularmente por todas as partes interessadas (BOVAIRDE; LÖFFLER, 2003, p. 316 , tradução nossa)

Esta nova forma de gestão, a governança pública integra todas as partes interessadas às decisões políticas, descentralizando e horizontalizando o poder. Bovaird e Löffler (2003, p. 322, tradução nossa) ainda listam algumas características da boa governança de acordo com a revisão da literatura e nos debates políticos, que são:

- Envolvimento dos cidadãos;
- Transparência;
- Prestação de contas;
- A agenda de igualdades e inclusão social (gênero, etnia, idade, religião);
- Comportamento ético e honesto;
- Patrimônio líquido (processo justo e devido processo legal);
- Capacidade de competir em um ambiente global;
- Capacidade de trabalhar eficazmente em parceria;
- Sustentabilidade e
- o respeito pelo Estado de direito.

As características apresentadas acima se assemelham com os princípios da governança, onde há uma maior interação do cidadão nas decisões políticas e devido a esse maior

envolvimento o governo deve apresentar as características como a transparência, prestação de contas, agenda de igualdades e inclusão social, comportamento ético e honesto, e patrimônio líquido e para que o governo siga esses princípios deve ter algumas capacidades, como a de competir em um ambiente global e trabalhar eficazmente em parceria, o que leva por fim as últimas características que é a sustentabilidade e o respeito pelo Estado, como vimos uma característica leva a outra estando portanto interligadas.

Essas características só reforçam o conceito de governança, podendo ser apenas “ideais” que ocorrem ou não na prática de cada Governo, cada qual com sua realidade. Segundo Secchi (2009, p. 358-359)

A etiqueta “governance” denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Por causa disso, a governança pública (GP) também é relacionada ao neoliberalismo. A GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. (SECCHI, 2009, p. 358-359)

Os conceitos de governança pública de Bovairde, Löffler(2003) e Secchi (2009) se assemelham ao definirem como uma política de participações, que agrega diversos atores, priorizando uma melhora na política.

Na presente pesquisa utilizar-se-á como base a definição de Secchi, onde além de definir o termo governança ele ressalta que os atores envolvidos se não estão atuando deveriam estar, mostrando uma provável realidade, e também situa o contexto onde o termo está inserido. Segundo o autor, os atores possuem o direito de participar da formulação das políticas públicas como meio de aumentar a participação na esfera pública. Para que essa participação não ocorra de forma arbitrária é necessária a construção de mecanismos que auxiliem essa participação, sendo o controle de custos um destes fundamentais.

## **2.2 Custos**

Com o objetivo de apresentar de forma transparente e clara à sociedade, as informações sobre a gestão do governo, torna-se necessário priorizar a qualidade do gasto público. Para que isso ocorra, obriga-se possuir maior conhecimento dos recursos utilizados, ou seja, do custo dos serviços públicos.

Nesse sentido, possuir “conhecimento do custo dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos. O desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos” (ALONSO, p.39, 1999)

Para tanto, se faz necessário entender o conceito de custo, que segundo Martins (2008, p. 25) custo é definido como um “gasto relativo à bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços”, que de forma geral podem ser vistos como sacrifícios necessários para alcançar algum objetivo. Neste caso, trabalha-se com o custo de um serviço público, que é o ensino fundamental.

Além disso, os custos podem ser classificados em diretos e indiretos. Os custos diretos são aqueles que “[...] podem ser diretamente apropriados aos produtos, bastando haver uma medida de consumo [...]” (MARTINS, 2009, p. 48). Já os custos indiretos, segundo Martins (2008, p.49), “não oferecem condição de uma medida objetiva e qualquer tentativa de alocação tem de ser feita de maneira estimada e muitas vezes arbitrária [...]”. Neste estudo

trabalha-se apenas com os custos diretos, também conhecidos como custos de produção, pois são aqueles que referem-se diretamente ao processo de ensino e aprendizagem e que podem ser atribuídos diretamente à escola.

Tratando-se de custo aplicado no setor público, Rezende, Cunha e Cardoso (2010, p. 789-790) esclarecem que:

[...] A importância das informações sobre os custos do governo não se resume à contribuição que elas podem dar para a eficiência e a eficácia do gasto público, mas também pelo que representa à luz da necessidade de ser promovida uma profunda reforma da gestão pública no país, indispensável para que o poder público possa responder adequadamente aos desafios contemporâneos que se apresentam à sociedade brasileira. (REZENDE; CUNHA; CARDOSO, 2010, p. 789-790)

Mais adiante, Rezende, Cunha e Cardoso (2010, p.789-790) afirmam que com a implantação de um sistema de informações de custos busca que o orçamento público e o planejamento governamental se direcionem para as mudanças necessárias. Assim, a disponibilização de informação de custos, permite ao gestor público identificar os gastos extras objetivando, dessa forma, utilizar um critério para selecionar onde realizar o “corte orçamentário”.

Ademais, vislumbra-se nas informações de custo não apenas um meio gerencial para o gestor público, sendo que os benefícios dessas informações vão além. Nesse sentido, os custos no setor público não têm recebido o devido tratamento pelos gestores e profissionais da área. No entanto, de acordo com Silva (2012, p.6) a comunidade acadêmica vem há anos explorando esse tema, buscando demonstrar que é possível sua implantação nesse setor, e que são capazes de gerar importantes informações para a avaliação da gestão, tanto por parte dos gestores, órgãos fiscalizadores quanto da população.

Dessa forma, é crescente a necessidade de desenvolver e aprimorar ferramentas que permitam à população avaliar a eficiência da administração pública e assim ter como cobrar as melhorias necessárias.

Complementarmente a essa idéia, Pigatto *et al.* (2010, p. 821-837) afirmam que “o conhecimento dos custos é indispensável para que o governo tome providências para melhorar a qualidade do gasto público”. O autores explicam que a população obtendo essas informações podem se mobilizar para pressionar o governo à tomar devidas providências com os gastos públicos. Mais adiante os autores afirmam que “melhorando a qualidade do gasto e reduzindo desperdícios é possível baixar os impostos sem comprometer os serviços essenciais e os programas sociais” (PIGATTO *et al.*, 2010, p. 821-837).

Ressaltando a importância do conhecimento dos custos no serviço público, Brasil (2013, p.25) expõe que:

O Estado Brasileiro possui uma série de legislações específicas que tratam da necessidade de avaliação dos custos no Setor Público. Essas leis começaram a ser criadas na década de 1960 e vêm sendo aperfeiçoadas e alteradas até os dias de hoje. (BRASIL, 2013, P.25)

Desta forma, vislumbra-se que desde a década de 1960 já se destacava a necessidade de se apurar os custos dos serviços. No entanto, tal apuração ainda não é realidade no contexto público brasileiro. Porém, a tendência para a adoção da avaliação dos custos se reforça com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, um marco para o país.

Esta lei, segundo Brasil (2013, p.25), é o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil. Seu objetivo é estabelecer metas, limites e condições para gestão das receitas e das despesas. Assim, com a transparência nas informações financeiras garantidas, a apuração dos

custos ultrapassa a dependência da autorização dos governos em disponibilizar e divulgar dados requeridos.

Portanto, a análise dos custos dos serviços públicos pode ser entendida como um mecanismo de participação social, que fomenta a participação dos cidadãos na vida pública. Assim, a necessidade de avaliar os custos do governo permite que, tanto os responsáveis pela gestão pública, como a população obtenha informações que direcionem o melhor uso dos recursos públicos.

### **3 Procedimentos Metodológicos**

A presente pesquisa caracteriza-se como sendo quantitativa, exploratória, desenvolvida por meio de estudo de caso. Como unidade de análise tem-se a escola “Semente do Saber – Ensino Fundamental” do município de Alvorada do Sul – PR. A escolha da mesma se justifica pelo objetivo de analisar a estrutura de custos educacionais em municípios de pequeno porte.

Para a coleta de dados foi realizado inicialmente o contato telefônico com o Controlador do município de Alvorada do Sul, a fim de explicar o trabalho e o modo como o mesmo seria realizado. Após o consentimento de pesquisa, foi mantido o contato via e-mail para auxiliar no preenchimento de uma planilha estruturada com os dados necessários para a realização da pesquisa.

Esta planilha continha tanto dados quantitativos sobre a educação do município, especialmente sobre o ensino fundamental, quanto dados os principais custos educacionais - pessoal e merenda.

Após o levantamento da maioria das informações, foram realizados contatos telefônicos com o Departamento de Educação. Esse objetivou esclarecer algumas dúvidas em relação aos dados enviados por eles. Coletaram-se ainda dados secundários sobre os valores liquidados referentes a transporte, material de consumo e manutenção que foram repassados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná de acordo com o orçamento municipal de 2011, ano base fixado na presente pesquisa pela organização e disponibilidade dos dados.

Vale ressaltar que a metodologia para coleta e análise dos dados está embasada na pesquisa de Carvalho *et al.* (2012), realizada pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE), a qual objetivou estudar as relações entre custo e desempenho das unidades escolares do ensino fundamental (1º ao 5º ano) do município de Londrina.

De acordo com a metodologia proposta por Carvalho *et al.* (2012) utilizou-se como forma de apuração de custos, o custeio direto. Assim foram, a priori, desconsiderados os custos indiretos. Complementarmente para análise dos dados, os custos foram classificados em custos pedagógicos, sociais e administrativos, sendo que os custos pedagógicos abrangem os valores referentes a professores e material de consumo, já os custos sociais os valores de mão-de-obra, cozinha, gêneros alimentícios e transporte, por fim, os custos administrativos englobam os valores dos técnicos, outros funcionários e de manutenção.

Os dados foram organizados em planilha Excel para a mensuração da categoria do custo/aluno, enquanto a análise do custo como contribuição da governança está embasada em uma análise de caráter qualitativo.

## 4 Resultados

Nesta seção, são descritos os ajustes à metodologia utilizada para mensuração dos custos; em seguida, caracteriza-se o município e os resultados da mensuração custo/aluno são divulgados; por fim, discute-se o custo como contribuição para governança.

### 4.1 A mensuração dos custos

Como já mencionado, o método para a coleta e cálculo dos custos educacionais seguiu a proposta de Carvalho *et al* (2012). No entanto, alguns ajustes foram realizados como aprimoramento do método utilizado.

Primeiramente, seguindo o princípio da materialidade/relevância, optou-se por desconsiderar os custos com água, energia e telefone, uma vez que sua representatividade, conforme achado de Carvalho *et al* (2012), não chega aos 2% dos custos totais. Deste modo, não justificaria o esforço dos gestores municipais para organizar tais dados por escola. Outro custo que também não foi pedido para o município foi o custo com dedetização, uma vez que o próprio trabalho de Carvalho *et al* (2012) menciona que poucas escolas possuem este gasto que também é irrisório.

Além destes itens, o trabalho mencionado dividia o restante dos custos nos seguintes itens: Professores, Técnicos Administrativos, Mão-de-Obra (Cozinha), Gêneros Alimentícios, Transporte, Material de Consumo, Manutenção/ Outros, Limpeza e Segurança.

Neste trabalho permaneceram estes itens, com exceção de ‘Limpeza’ e ‘Segurança’. Os custos com estes componentes foram agregados a uma nova conta denominada ‘Outros funcionários’, que passou a incluir novos funcionários, como bibliotecários e serviços gerais.

Reafirma-se a separação dos funcionários de cozinha para que se possa apropriar a remuneração destes ao custo da merenda.

A apuração do custo com transporte também foi diferente, pois em Londrina, cidade considerada no estudo de Carvalho *et al* (2012), o transporte escolar é terceirizado e o valor adotado foi o valor contratual. Para Alvorado do Sul, o valor com transporte foi repassado pelo TCE-PR, já filtrado pela subfunção Ensino Fundamental; os desdobramentos considerados para a soma do transporte foram: gasolina, veículos diversos, outros combustíveis lubrificantes automotivos, manutenção e conservação de veículos, diesel, material para manutenção de veículos. Como o município possui somente uma escola de ensino fundamental atendida com recursos municipais, entende-se a soma do transporte como sendo atribuída integralmente a essa escola.

Com tais esclarecimentos, a seguir procede-se com maiores informações sobre o município e com o cálculo do custo por aluno.

### 4.2 O Município e a Mensuração custo/aluno

O Distrito Administrativo de Alvorada do Sul foi criado em 1947, no Município de Porecatu e, em 1951 alcançou sua autonomia. O nome do município se deve à Fazenda onde se originou o loteamento inicial, Fazenda Alvorada, acrescido da palavra Sul, para diferenciar de outro de igual denominação. Este localizado na região metropolitana de Londrina, segundo o último Censo (IBGE, 2010) possui população de 10.283 habitantes, área de 424,249 km<sup>2</sup> e seu bioma é Mata Atlântica. Sua economia gira em torno de serviços, seguido pela agropecuária e um pequeno percentual industrial (IBGE, 2013).

No ano de 2012 o município teve 1730 alunos matriculados, sendo 64,9% para o ensino fundamental, 24,3% para ensino médio e 10,8% em pré-escola. Dos docentes de

Alvorada do Sul 72,1% atuam no ensino fundamental, 15,1% no ensino médio e 12,8% em pré-escola. (IBGE, 2013).

Deste modo, pode-se notar como os alunos do ensino fundamental são representativos, por esta razão optou-se por apurar o custo direto por aluno deste nível educacional.

Segundo o IBGE/Cidades, o município de Alvorada do Sul conta com três escolas para atender todos os alunos do ensino fundamental, sendo uma escola pública estadual, uma pública municipal e uma escola privada. A Escola Municipal Semente do Saber será objeto deste estudo por atender alunos dos anos iniciais (1ª a 5ª série) com recursos municipais. Seu quadro de colaboradores é formado por 55 professores, com experiência média de 13,14 anos, 4 funcionários da cozinha, que servem um total de 227.600 refeições/ano, e 9 funcionários alocados em outras funções. O custo direto total da escola é de R\$175.594,05 mensais para atender 543 alunos do ensino fundamental (anos iniciais) tendo uma média de R\$323,38 custo/aluno mês.

Apresenta-se primeiramente os itens apurados na pesquisa e em seguida sua representatividade no valor do custo total direto da escola municipal analisada (Tabela 1).

Tabela 1 – Representatividade de custos Escola Semente do Saber

| ITEM                 | (%)        |
|----------------------|------------|
| PROFESSORES          | 32,17      |
| TÉCNICOS             | 2,7        |
| MÃO DE OBRA COZINHA  | 1,98       |
| GENEROS ALIMENTÍCIOS | 3,14       |
| OUTROS FUNCIONÁRIOS  | 4,94       |
| TRANSPORTE           | 50,4       |
| MAT. CONSUMO         | 2,77       |
| MANUTENÇÃO           | 1,9        |
| <b>TOTAL</b>         | <b>100</b> |

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da pesquisa

A partir dos dados apresentados acima observa-se que o item com maior representatividade é o transporte (50,4%), em seguida professores (32,17%), diferentemente dos achados de pesquisa realizada em Londrina por Carvalho *et al.* (2012), onde professores e técnicos representam 70,12% dos custos das unidades escolares e o transporte apenas 1,71%.

Apresenta-se na tabela 2 a classificação do custo/aluno mensal. O Custo Direto está dividido em Custos Pedagógicos, Custos Sociais e Custos Administrativos.

Tabela 2 – Classificação do custo/aluno mensal

| Classificação          | Média do Custo / Aluno (R\$) | Representatividade Média |
|------------------------|------------------------------|--------------------------|
| Custos Pedagógicos     | R\$ 108,49                   | 33,55%                   |
| Custos Sociais         | R\$ 184,98                   | 57,20%                   |
| Custos Administrativos | R\$ 29,90                    | 9,25%                    |
| <b>Total</b>           | <b>R\$ 323,38</b>            | <b>100,00%</b>           |

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados da pesquisa

Os custos sociais são os mais elevados, isso se deve ao fato do transporte estar agrupado nesse grupo e possuir o maior peso nos custos totais. O custo/aluno mensal com

transporte é de R\$168,39. Uma hipótese para o custo elevado é que essa é a única escola de ensino fundamental pública que atende anos iniciais do município e por isso há um grande deslocamento do transporte escolar para levar os alunos até a escola.

#### **4.3 Controle do custo como contribuição para governança**

Nessa seção apresentam-se três argumentos em defesa da importância do controle de custos como ferramenta da governança, a partir das contribuições das características da boa governança apresentadas por Bovaird e Löffler (2003).

As características transparência e prestação de contas indica que o conhecimento de dados públicos auxilia na avaliação crítica do cidadão sobre as políticas públicas, já que quando ele tem conhecimento do custo de seu filho na escola, por exemplo, pode comparar com outras dentro do seu município ou até mesmo com as escolas de municípios vizinhos de porte similar e fazer suas avaliações ensino/custo. Ou seja, aproximam-se as despesas públicas dos interesses e problemas imediatos do cidadão, do seu cotidiano. Ressalta-se que apenas transparência e prestação de contas não auxiliam os cidadãos a participarem das políticas se os dados disponíveis para análise e conhecimento forem vagos e de difícil interpretação, assim como a atual contabilidade pública. Os dados devem ser sólidos e de fácil visualização para a compreensão de todos os atores envolvidos.

Outra característica fundamental é o envolvimento dos cidadãos. Com o controle dos custos a sociedade poderá ver a real necessidade do município em educação e poderá intervir e se envolver reconhecendo e apontando as principais prioridades dentro do custo de uma unidade escolar. Como exemplo, priorizar custos com professores qualificados ou com a alimentação ao invés de custos com transporte.

Por último, a característica comportamento ético e honesto se insere no argumento de que os atores das políticas públicas devem utilizar o controle de custos contra a corrupção, verificando se o dinheiro público está sendo destinado corretamente. Custos extremamente altos podem ser um indicativo de que aquele componente de custo deva ser investigado pelos cidadãos de forma mais efetiva. Nesse sentido deve ser feito uma análise do que realmente está sendo entregue à população para melhora da qualidade de vida. Fazendo recorte ao nosso tema, pode-se conferir essa entrega por meio da comparação entre custo e desempenho, tendo como base a nota do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) de cada unidade escolar dos municípios, como fez Carvalho *et al.* (2012) em sua pesquisa.

O Quadro 1 apresenta uma síntese das contribuições que o controle de custo pode trazer para a governança, segundo as suas características.

Quadro 1 – Contribuições do controle de custos diretos para a governança

| Características da Governança | Contribuição da abordagem de custos  |
|-------------------------------|--|
| Transparência                 | Informação de fácil compreensão<br>Auxiliar nas decisões públicas<br>Evidência as prioridades no uso dos recursos públicos   |
| Prestação de Contas           | Analisar alternativas que poderiam obter resultados semelhantes com custos menores<br>Aplicação do dinheiro do contribuinte<br>Identificar evidências de ineficiências e desperdícios de recursos públicos |
| Envolvimento do Cidadão       | Obter informações relevantes para a adoção de iniciativas voltadas para a melhoria da eficiência e da eficácia do setor público<br>Maior envolvimento no processo da política pública                      |
| Comportamento ético e honesto | Desigualdade na distribuição dos recursos públicos<br>Ferramenta contra a corrupção  |

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Bovaird, T.; Löffler, E. (2003) e Rezende, F.; Cunha, A.; Bevilacqua, R.L. (2010).

Várias são as contribuições que o controle de custo pode vir a trazer para uma boa governança, entretanto para que elas sejam efetivas é indispensável que os dados sejam sólidos, a informação acessível, em uma linguagem simples e compreensível. O cidadão poderá ter então uma importante ferramenta para influenciar a construção das políticas públicas.

## 5 Considerações Finais

Esta pesquisa objetivou verificar como o controle dos custos educacionais pode contribuir para a governança, tendo como estudo a cidade de Alvorada do Sul, Paraná. Como vimos, o conhecimento dos custos é a ferramenta que pode vir a tornar a gestão pública eficiente, alinhado com outros métodos. É importante ressaltar que este controle isolado não trará resultados, ele deve ser combinado com diversos fatores, como clareza nas informações, facilidade de acesso, objetividade, entre outros. Para os diversos atores intervirem nas políticas públicas, é necessário não somente o acesso aos dados, mas também a compreensão e a interpretação que se faz deles.

Os dados apresentados nos mostraram que dentro dos custos diretos da Escola Municipal Semente do Saber, o item que possui maior representatividade é o transporte representando 50,4 % do total. Como o valor de transporte está inserido nos Custos Sociais, este apresenta-se consequentemente maior (57, 20%) do que os Custos Pedagógicos (33,55%) e os Custos Administrativos (9,25%). Essa única unidade escolar atende 543 alunos do ensino fundamental tendo o custo direto de R\$ 323,38 aluno/mês.

É possível avançar consideravelmente na análise qualitativa do controle de custos como ferramenta da governança. Apresenta-se nesta pesquisa argumentos baseados nas características da boa governança que se relacionam com o controle do custo. Transparência e prestação de contas levam o cidadão a conhecer os custos públicos e possivelmente avaliar se

a gestão política está sendo eficiente ou não. O envolvimento dos cidadãos será útil na medida em que eles compreenderem os dados e puderem interferir, elencando prioridades e apontados gastos desnecessários. Comportamento ético e honesto se faz presente na medida em que os recursos públicos estão sendo destinados corretamente, para fins que beneficiem a população.

Espera-se ter demonstrado que novos métodos de controle de custo contribuem para novas formas de gestão pública, como a governança. Mais do que apresentar este controle, atualmente se faz necessário responder às mudanças que vem ocorrendo na sociedade, à nova forma de pensar das pessoas, e o Governo deve se preparar e estar apto para enfrentar esse novo modelo de gerir e corresponder às expectativas da população.

A presente pesquisa contribui para o aumento da discussão sobre como o controle de custos pode fomentar a governança, ou seja, como essa ferramenta pode auxiliar os cidadãos a interferirem nas políticas públicas. Além de se apresentar como uma ferramenta de gestão para as prefeituras, auxiliando na alocação dos recursos municipais ao setor educacional, eliminando custos desnecessários e priorizando os de maiores necessidades. A adoção dos custos como ferramenta de gestão e de controle dos serviços públicos pode vir a se tornar um marco na mudança das relações entre Sociedade e Administração Pública. Para isso, é necessário que os custos sejam avaliados dentro de um contexto mais amplo, e não apenas, por exemplo, como custos públicos versus custos privados. Aspectos essenciais para avaliar os serviços públicos devem ser considerados, como o desempenho, a continuidade, a economicidade, a redução da desigualdade e da exclusão social.

Este estudo exploratório permitiu levantar um conjunto de questões para futuras pesquisas. Por se tratar de um tema bastante recente no Brasil, os custos dos serviços públicos, em especial na educação fundamental, um amplo número de temas são possíveis e necessários. Estudos de custos podem se bem melhor aproveitados em estudos comparativos, seja entre escolas do mesmo município, seja entre municípios e regiões. Aqui podem ter destaque pesquisas comparando os custos diretos e sua composição, como a relação, por meio de análises multivariadas, entre custos e desempenho (IDEB, evasão escolar, defasagem idade /série). Outro estudo que parece ser bastante proveitoso em estudos comparativos que adotem o custo direto das unidades escolares seria inferir o grau de desigualdade dos custos das escolas nos municípios e regiões do estado e suas implicações para o desempenho dessas escolas e unidades geográficas.

Abordagens qualitativas ou mistas poderiam investigar a capacidade dos municípios para usarem como os custos dos serviços como ferramenta de gestão, de transparência e de maior participação do cidadão. É preciso investigar como outras instituições municipais, como Câmaras legislativas, conselhos de políticas públicas, sindicatos de professores, percebem a apuração de custos e estão preparados para avaliar as políticas educacionais a partir desse recurso.

## Referências

ALMQUIST, Roland *et al.* Public sector governance and accountability. **Critical Perspectives on Accounting**, p. 1-9, nov/2012.

ALONSO, Marcos, **Custo no Serviço Público**. Texto para Discussão - ENAP. Brasília-DF: n 31. Out 1998.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. **International Review of Administrative Sciences**. Thousand Oaks, v. 69, n. 313, p. 313-328, 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2013.

BRASIL. **Sistema de Custos do Governo Federal: O que é? Para que serve? E como isso afeta meu dia a dia?** Brasília: MF, STN, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**. Local, n.45, p. 49-95, 1998.

CARVALHO, S. C.; BORINELLI, B.; SUGUIHIRO, V. L. T.; VIEIRA, S. F. A.; NEGREIROS, L. F. Proposição de metodologia de apuração de custos de unidades escolares para fins de produção de indicadores de gestão de escolas do ensino fundamental (de 1º ao 4º ano): um estudo a partir da experiência da cidade de Londrina-PR. *In: TCE/PR. (Org.). Indicadores de Gestão Pública Municipal*. 1ed.: , 2012, v. , p. 15-128.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=410080>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

MARTINS, E. **Contabilidade de Custos**. 9ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PIGATTO, J.A.M.; HOLANDA, V. B.; MOREIRA, Cristiane R.; CARVALHO, Frederico A. A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. **Revista de Administração Pública**, v.44, n.4, p. 821-837, 2010.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 959-992, 2010.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; CARDOSO, Ricardo Lopes. Custos no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 789-790, 2010.

SANTOS, Maria H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 1-36, 1997.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.43, n.2, p. 347-369, 2009.

SILVA, Cristina de Jesus Martins da. **Custos no setor público**: Análise dos artigos sobre o tema Custos no Setor Público apresentados no Congresso Brasileiro de Custos. 2012. Disponível em < <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/handle/1884/28139>> Acesso 12 ago. 2013.

WILSON, Robert H. Understanding local governance: an international perspective. **Revista Administração de Empresas**. São Paulo, v.40, n.2, p. 51-63, 2000.