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

Governance and control of direct educational costs of the elementary schools

Jessica Eloísa de Oliveira¹
Chayne de Lima Pereira Mahnic²
Letícia Fernandes de Negreiros³
Benilson Borinelli⁴
Saulo Fabiano Amâncio-Vieira⁵

RESUMO

A presente pesquisa busca verificar como o controle dos custos, neste caso os custos educacionais, e o uso dos portais municipais podem contribuir para a governança. Como referencial teórico, abordam-se os conceitos centrais sobre governança, sobre o uso da internet a favor da transparência pública bem como os conceitos sobre custos. O estudo caracteriza-se como qualitativo, desenvolvido por estudo de múltiplos casos, considerando os municípios paranaenses de Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso e Cambé. Como resultado, foi possível comparar os custos entre os municípios e observou-se como essa ação pode contribuir para possibilitar ações sociais, devido a linguagem simples e objetiva que advém da interpretação das informações de custo. Defende-se, portanto, que dados como o de custos podem ser um meio para atingir as características de boa governança e que informações dessa natureza deveriam ser incluídas nos portais dos municípios para fomentar a participação do cidadão no acompanhamento das políticas públicas. Assim, a adoção dos custos como ferramenta de gestão e de controle dos serviços públicos pode se tornar um marco na mudança das relações entre Sociedade e Administração Pública.

Palavras-chave: Custos; Governança; Ensino fundamental; Gestão pública; Portais municipais; Transparência.

ABSTRACT

This research aims to verify how controlling costs, in this case educational costs, and the use of municipal portals can contribute to governance. The

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (PPGA-UEL); e-mail: jessicaeloisa1@gmail.com.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (PPGA-UEL); e-mail: chaynemahnic@hotmail.com

³ Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); e-mail: leticia_negreiros@hotmail.com

⁴ Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Professor Adjunto da Universidade Estadual de Londrina (UEL); e-mail: benilson@uel.br.

⁵ Doutor em Administração pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE); Professor Adjunto do curso de graduação em Administração e do Programa de Mestrado em Administração da Universidade Estadual de Londrina (UEL); e-mail: saulo@uel.br.

theoretical approach is the central concepts of governance, on the use of the internet for public transparency and the concepts of costs. The study is characterized as qualitative, developed by multiple case, considering the municipal districts of Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso and Cambé. As a result, it was possible to compare the costs between municipalities and observed how this action may contribute to possible social actions due to simple and straightforward language that comes from the interpretation of cost information. It is argued, therefore, that data such as the cost can be a means to achieve the characteristics of good governance and that such information should be included in the portals of municipalities to promote citizen participation in monitoring public policy. Thus, the adoption costs as management and control of public services can become a mark in the changing relationship between society and public administration.

Key-words: Costs; Governance; Primary school; Public management; Municipal portals; Transparency.

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 e a importância que a *internet* passa a ter na disponibilização e acessibilidade dos dados por parte dos cidadãos.

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, uma questão surge: como os portais vêm sendo utilizados pelos municípios? Que outras informações, especialmente sobre a aplicação dos recursos, poderiam ser geradas para suprir a carência por ações que resultem em controle e participação social?

Nesse sentido, defende-se a inserção da contabilidade de custos no setor público como meio de controle e de fomento para a participação social. Deste modo, o conhecimento dos custos dos serviços e sua publicação nos portais dos entes 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.

Portanto, 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, e o uso dos portais municipais podem contribuir para a governança.

Assim, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, desenvolvida por estudo de múltiplos casos, considerando os municípios paranaenses de Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso e Cambé.

Neste contexto, busca-se, com este artigo, contribuir com a discussão de como o controle de custos e o uso dos portais podem 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 a governança, o uso da *internet* como auxílio à transparência das ações públicas e sobre o uso dos custos. Em

seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos. Na quarta parte, são apresentados os resultados e, por fim, apresentam-se as considerações finais.

2. Referencial teórico

Nesta seção, são apresentados conceitos centrais sobre governança, a importância da internet a favor da transparência pública bem como a temática de custos.

2.1 Governança

A Nova Governança Pública (NGP), de acordo com Osborne (2010, *apud* Almquist *et. al*, 2012, p. 3, tradução nossa), "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
Respeito pelo Estado de direito.
(BOVAIRD; LÖFFLER, 2003, p. 322)

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.

2.2 A internet a favor da transparência pública

O avanço na administração pública, principalmente no que rege à Governança, impulsionou a criação de regulamentações a favor da transparência nas ações públicas, entre essas pode-se citar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a chamada Lei de Acesso à Informação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com o objetivo de atrelar maior responsabilidade aos gestores de recursos públicos. Segundo o Artigo 1º da referida Lei,

[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

Anos depois foi criada a chamada Lei da Transparência, Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal e passou a exigir da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a disponibilização, em meios eletrônicos e em tempo real, de informações sobre sua execução orçamentária e financeira. Nesta Lei foi estabelecido que qualquer pessoa física ou jurídica poderia acessar informações referentes à despesa e à receita dos entes federados.

Quanto à despesa devem ser disponibilizados

todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado (BRASIL, 2009).

Já quanto ao “lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários” (BRASIL, 2009), devem estar acessíveis aos cidadãos. De acordo com o Art.73-B foram estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento da nova lei: um ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de cem mil habitantes; dois anos para os Municípios que tenham entre cinquenta mil e cem mil habitantes; quatro anos para os Municípios que tenham até cinquenta mil habitantes. Assim, até o ano de 2013 todos os entes já deveriam cumprir as determinações da Lei da Transparência.

Além do conteúdo mínimo exigido pela lei, os portais devem considerar critérios de boa usabilidade, apresentação didática dos dados em linguagem acessível aos cidadãos, espaço para interação como sugestões e reclamações, e download dos dados. Os entes que não disponibilizaram as informações no prazo estabelecido foram impedidos de receberem transferências voluntárias (BRASIL, 2009).

Para complementar às leis citadas anteriormente, foi sancionada em 18 de novembro de 2011 a lei nº 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), com o objetivo de regulamentar o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, sendo aplicável aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Segundo o Art. 6º os entes federados devem assegurar: gestão transparente da informação, proteção da informação e proteção da informação sigilosa e pessoal.

Aliada a essas demandas por informação acessível e atualizada, a internet se sobressai como um importante mecanismo para disponibilização de dados e prestação de contas. Visando analisar como a internet está sendo utilizada pelos gestores para

prestar contas e atender a sociedade, Akutsu e Pinho (2002) realizaram um estudo de caso com 20 portais das três esferas do governo: federal, estadual e municipal. A estadual e federal foram consideradas por terem melhor condições financeiras e humanas para criarem e manterem os portais. Os autores definem portal como

uma página na Internet a partir do qual todos os serviços e informações da entidade podem ser acessados. É também um “cartão de visitas”, um “palanque eletrônico”, que permite divulgar idéias 24 horas por dia, todos os dias da semana; é ainda um canal de comunicação entre governos e cidadãos que possibilita a estes exercitar a cidadania e aperfeiçoar a democracia (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 725)

Portanto, no contexto das exigências dessas novas regulamentações, os portais dos entes ganham grande relevância, visto a possibilidade que oferecem de apresentar informações aos cidadãos. Akutsu e Pinho (2002) revelam em sua pesquisa a carência de *accountability* e a conservação do patrimonialismo na sociedade brasileira. Por outro lado, os autores observaram em alguns casos avanços dos gestores na prestação de contas e na procura de uma sociedade mais democrática. A observação dos portais apontou que os portais estaduais e distritais possuem maiores recursos financeiros, tecnológicos e humanos para sua atualização, sendo um desafio maior para os municípios cumprir com esse dever. Nesse sentido, os autores (p. 743) destacam que “os portais de governo são ainda recentes, e tanto os governos quanto a sociedade ainda não estão preparados para utilizar de maneira plena o potencial da rede mundial de computadores”.

Revelada a importância da prestação de contas por parte dos Governos se torna necessária a disponibilização de dados que gerem informações efetivas aos cidadãos, ou seja, que a linguagem técnica do gerencialismo público se converta em possibilidade de ação e pressão social. Nesse sentido, destaca-se a figura das informações de custos.

2.3 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, nota-se nas informações de custo não apenas um meio gerencial para o gestor, 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, tem-se 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, de acordo com 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 qualitativa, desenvolvida por meio de estudo de caso múltiplos. Como unidade de análise tem-se as escolas de ensino

fundamental (1º ao 5ºano) das cidades paranaenses de Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso e Cambé.

A coleta dos dados pode ser separado em dois momentos. Primeiro, foi realizada o levantamento dos dados referentes à transparência e à disponibilização de informações nos portais dos municípios. Posteriormente, utilizou-se dados secundários em relação aos custos diretos - aqueles que estão diretamente aplicados na escola - dos três municípios (AMÂNCIO-VIEIRA *et al.*, 2013; AMÂNCIO-VIEIRA^a *et al.*, 2013; AMÂNCIO-VIEIRA^b *et al.*, 2013) bem como dados do IPARDES (2013) para contextualizar os municípios.

A análise dos dados referentes às verificações nos portais foi feita com base nos trabalho de Akutsu e Pinho (2002). Os autores elencaram quatro seções que podem ser utilizadas para analisar a disponibilidade de dados nos portais municipais, a saber: (1) dados como ente da federação, endereço eletrônico e data de acesso; (2) informações aos cidadãos; (3) possibilidades de participação popular, como espaço para sugestões e reclamações; e (4) interação com outros órgãos por meio de indicação de *links*. Estas indicações serviram de base para as verificações nos portais das três cidades. Convém ressaltar que a averiguação dos portais foi feita entre os meses de abril e maio de 2014.

No que tange à análise dos custos, utilizou-se a categorização feita por AMÂNCIO-VIEIRA *et al.*, 2013) que mantém os custos separados segundo suas finalidades. Desta forma, o custo total é desmembrado em custo pedagógico (remuneração de professor e custo com material de consumo), custo social (merenda e transporte) e custo administrativo (remuneração de outros funcionários e custo com manutenção da escola). Os dados de custos também foram organizados de modo a possibilitar a comparação da representatividade dos itens de custos dos três municípios em questão.

Por fim, utilizou-se o referencial teórico para discutir de que modo os dados de custo, como os que foram levantados pelo trabalho, podem contribuir na busca para atingir as premissas de governança. Desse modo, com os procedimentos esclarecidos, os resultados são apresentados e discutidos a seguir.

4. Resultados

Nesta seção, são descritos a realidade dos portais municipais e a caracterização dos municípios. Posteriormente, são realizadas as comparações entre os custos diretos dos municípios e, por fim, discute-se o custo como uma contribuição para governança.

4.1 Realidade dos portais municipais

A análise dos portais municipais é necessária para a verificação de dados disponibilizados em cumprimento à Lei da Transparência. Os portais são meios práticos para a troca de informações entre o Governo e a sociedade. Deste modo, foram analisados os portais dos três municípios em estudo: Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso e Cambé. Para isto, foram elencados alguns requisitos necessários condizentes à transparência de informações e à possibilidade de comunicação com os cidadãos, que foram embasados na pesquisa de Akutsu e Pinho (2002) e podem ser visualizados no quadro abaixo.

Quadro 1: Presença de requisitos nos portais para o alcance da transparência pública

Requisitos	Alvorada do Sul	Bela Vista do Paraíso	Cambé
Aba 'contas públicas'	Não	Não	Sim
Balanco dos últimos anos	Não	Não	Sim
Lei de Responsabilidade Fiscal	Não	Não	Não
Link'Portal da Transparência'	Sim	Sim	Sim
Aba 'educação'	Sim	Não	Sim
Dados sobre o ensino fundamental	Não	Não	Não
Programas e recursos da educação	Não	Não	Não
Contato da secretaria de educação	Sim	Não	Sim
Espaço para sugestões/reclamações	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pelas autoras baseado em Akutsu e Pinho (2002), conforme verificação nos portais da Prefeitura Municipal de Cambé, de Alvorada do Sul e de Bela Vista do Paraíso.

No que tange a presença da aba 'contas públicas' que deveria englobar o balanço dos últimos exercícios, a descrição de recebimento de verbas, de subvenções sociais, de audiências públicas realizadas, entre outros, constata-se que somente o município de Cambé apresenta esta aba e o balanço dos últimos anos em seu portal.

Quanto à descrição da Lei de Responsabilidade Fiscal para conhecimento dos cidadãos, verificou-se que os três portais analisados não possuíam essa informação. Por outro lado, todos municípios continham o *link* para o 'Portal da Transparência', página externa indicada nos portais municipais; porém apresentavam algumas limitações. No Portal da Transparência de Alvorada do Sul, o mesmo está subdividido em Plano Plurianual (PPA); Orçamento; Execução Orçamentária e Relatórios por Fornecedor. Apresenta um maior número de informações em relação aos outros. Já em Bela Vista do Paraíso, o item está subdividido em Licitação; Publicação; Concurso; Convocação; Progressão de Professores; Contratos; Atos/Presidente; e Portarias. Apenas alguns relatórios estão disponíveis. No município de Cambé, está subdividido em PPA, Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Despesas, Licitações, Contratos e Atos Legais. No entanto, apenas a subdivisão PPA apresenta um único arquivo.

Como este estudo se dedica ao ensino fundamental, buscou verificar a existência de uma aba dedicada a informações do setor de 'educação'. Esta poderia englobar, entre outros, dados sobre os níveis de ensino ofertados pelos municípios, sobre programas e recursos específicos da educação, além do contato e informações relativas à Secretaria de Educação. O portal de Alvorada do Sul apresenta esta aba, mas não há dado algum disponibilizado. Já no de Cambé as informações sobre a área encontram-se inseridas na aba 'Secretarias' - Educação. Como dados tem-se, por exemplo, o número de escolas municipais urbanas e rurais, o número de alunos atendidos, a lista das escolas bem como o histórico, o telefone, o endereço, o número de alunos e de profissionais de cada uma delas, além de algumas ações pontuais realizadas com os alunos.

Quanto ao espaço para sugestões e reclamações da sociedade, Alvorada do Sul e Bela Vista do Paraíso dispunham de um fale conosco geral da prefeitura, enquanto Cambé apresenta um espaço para comunicação diretamente com a Secretaria de Educação contido na aba 'Secretarias' - Educação.

Portanto, por meio da análise dos portais, foi possível perceber que estes ainda deixam a desejar em relação à disposição de dados, clareza e transparência para com seus cidadãos. A sociedade desconhece muitas informações de seus municípios, que não são repassadas e, conseqüentemente, não são contestadas, mesmo com a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação em vigor. Nota-se ainda uma imaturidade até mesmo por parte da sociedade que muitas vezes não sabe o que exigir ou que tipos de informações poderiam ser úteis.

Assim, observa-se a importância do papel das universidades em auxiliar no sentido de promover iniciativas que gerem mecanismos viáveis para a gestão e prestação de contas do setor público e que ao mesmo tempo supra a necessidade de informações compreensíveis pela comunidade. Defende-se nesse contexto a mensuração de custos como instrumento que atende a essas perspectivas.

4.2 Caracterização dos municípios e a comparação dos custos

Os municípios, Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso e Cambé, estão localizados na Região Metropolitana de Londrina, segunda maior cidade do Estado do Paraná. No Quadro 2 tem-se uma breve caracterização desses municípios.

Quadro 2 – Caracterização dos municípios considerados na pesquisa

Características	Alvorada do Sul	Bela Vista do Paraíso	Cambé
Data de instalação do município	14/12/1952	05/12/1947	28/10/1947
Área territorial (km ²)	417,910	245,475	496,122
População (2010)	10.283	15.079	96.733
Urbana	71%	94%	96%
Rural	29%	6%	4%
População em idade escolar - Ensino Fundamental	1.376	1.988	13.671
Matrículas no ensino regular municipal (2012)	750	922	6.475
Creche	15%	-	1%
Pré-Escolar	23%	10%	16%
Fundamental	62%	90%	83%
PIB Per Capita (2011)	R\$ 12.872	R\$ 16.237	R\$ 15.915

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do IPARDES (2013)

Alvorada do Sul e Bela Vista do Paraíso são classificadas como municípios de pequeno porte 1 por possuírem população até 20.000 habitantes. Cambé se classifica como médio porte (50.001 até 100.000 habitantes), além de ser, entre as cidades consideradas, a com maior área territorial. Contudo o PIB per capita mais elevado não é de Cambé, mas de Bela Vista Paraíso com R\$16.237, sendo que este é menor município em área territorial das três cidades do estudo.

Observa-se também que no ano de 2012 os municípios tiveram entre 62% a 90% do total de matrículas de seu município no ensino fundamental. 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.

Complementarmente a essas informações, a apuração dos custos pode auxiliar no panorama dos municípios:

Tabela 1 – Representatividade dos itens de custo no custo total dos municípios

ITEM	ALVORADA DO SUL (%)	BELA VISTA DO PARAÍSO	CAMBÉ
PROFESSORES	34,86%	56,27%	63,49%
MERENDA	5,18%	2,24%	14,65%
OUTROS FUNCIONÁRIOS	5,08%	13,16%	7,02%
TRANSPORTE	50,46%	24,71%	12,66%
MAT. CONSUMO	0,56%	0,34%	1,29%
MANUTENÇÃO	3,86%	3,28%	0,89%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em AMÂNCIO-VIEIRA *et al.*, 2013; AMÂNCIO-VIEIRAa *et al.*, 2013; AMÂNCIO-VIEIRAb *et al.*, 2013.

A partir dos dados, observa-se que o item com maior representatividade na cidade de Bela Vista do Paraíso e Cambé são os 'professores'. Entretanto, no município de Alvorada do Sul, o custo com professor é superado pelo custo com transporte. Este último município possui somente uma escola municipal de ensino fundamental e outro ponto a se considerar é que 29% da sua população residente na zona rural, o que pode levar a maiores custos com transporte. No entanto, outras averiguações se fazem necessárias para buscar a justificativa do por quê dessa realidade.

A seguir, a Figura 1 apresenta os custos segundo sua finalidade bem como a representatividade desses itens no valor do custo total do município.

Figura 1 – Divisão do Custo Total em Pedagógicos, Sociais e Administrativos e sua representatividade por município

Classificação	Alvorada do Sul		Bela Vista do Paraíso		Cambé	
Custos Pedagógicos	R\$ 118,23	35,43%	R\$ 130,06	57,18%	R\$ 148,67	66,08%
Custos Sociais	R\$ 185,66	55,64%	R\$ 58,85	25,87%	R\$ 42,08	18,70%
Custos Administrativos	R\$ 29,81	8,93%	R\$ 38,53	16,94%	R\$ 34,25	15,22%
Total	R\$ 333,70	100,00%	R\$ 227,44	100,00%	R\$ 225,00	100,00%

Fonte: Elaborada pelos autores com base em AMÂNCIO-VIEIRA *et al.*, 2013; AMÂNCIO-VIEIRAa *et al.*, 2013; AMÂNCIO-VIEIRAb *et al.*, 2013

Nota-se que das três cidades, Alvorada é a que possui maior custo médio por aluno, com R\$333,70 mensais. Já Bela Vista do Paraíso e Cambé possuem custos mais equilibrados, mesmo os municípios possuindo portes distintos. Os custos sociais em Alvorada do Sul são os mais elevados, isso se deve ao fato do transporte estar agrupado nesse grupo. Em Bela Vista do Paraíso e Cambé se destacam os custos pedagógicos, devido a representatividade dos professores citada anteriormente.

Constata-se como mensurar os custos e compará-los a realidade de outros municípios podem ser esclarecedoras e, assim, fomentar a participação social no

acompanhamento das decisões públicas. Dessa forma, a seguir dedica-se a discussão de como o controle de custo pode contribuir com os princípios defendidos pela governança.

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 de 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 presente 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) e Amâncio-Vieira (2013) em suas pesquisas.

O Quadro 3 apresenta uma síntese das contribuições que o controle de custo pode trazer para a governança, segundo as suas características.

Quadro 3 – Contribuições do controle de custos diretos para a governança

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

Fonte: Elaborado 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. Como apresentado anteriormente, percebe-se como os portais dos municípios estudados carecem de informações, mesmo após regulamentações que as exigem. Ademais, os dados disponibilizados nos portais não fomentam a participação social, são mais de caráter informativo ou de linguagem técnica. Dessa forma, a sociedade desprovida de informação não será capaz de avaliar se há uma boa governança do setor público. Defende-se, portanto, que dados como o de custos podem ser um meio para atingir as características de boa governança. Informações dessa natureza, se incluídas nos portais, podem ajudar o cidadão a influenciar o desencadeamento das políticas públicas.

5. Considerações finais

Esta pesquisa objetivou verificar como o controle dos custos, neste caso os custos educacionais, e o uso dos portais municipais podem contribuir para a governança.

Os dados apresentados mostraram que dentro dos custos diretos das escolas municipais pesquisadas, o item que possui maior representatividade é remuneração de professor em Bela vista do Paraíso e Cambé, representando 56,27% e 63,49% do custo total, respectivamente. Já em Alvorada do Sul o custo social é o item com a maior representatividade (50,46%), devido ao alto custo com transporte.

Percebe-se, assim, o conhecimento dos custos como uma ferramenta que pode tornar a gestão pública mais transparente. Defende-se que com a apuração de custos a população ganha em termos de 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. Portanto, os portais dos entes ganham grande relevância, visto a possibilidade que oferecem de apresentar informações mais claras aos cidadãos.

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 apontando gastos desnecessários. Assim, 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, como o de custo, podem contribuir para novas formas de gestão pública, como a governança. Mais do que apresentar este controle, a adoção dos custos pode se tornar um marco na mudança das relações entre Sociedade e Administração Pública. Defende-se, portanto, que dados como o de custos podem ser um meio para atingir as características de boa governança e que informações dessa natureza deveriam ser incluídas nos portais dos municípios para fomentar a participação do cidadão no acompanhamento das políticas públicas.

Para isso, é necessário que os custos sejam avaliados dentro de um contexto mais amplo, e não apenas, por exemplo, sejam colocados em discussões sobre comparações com o âmbito privado. 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, ou seja, fatores que não são contemplados pelo setor privado.

Este estudo permitiu ainda levantar um conjunto de questões para futuras pesquisas, por se tratar de um tema bastante recente no Brasil, os custos dos serviços públicos, que pode ser também trabalhado em outras áreas. Abordagens qualitativas poderiam aprofundar a capacidade dos municípios de usarem os custos dos serviços como ferramenta de gestão, de transparência e de maior participação do cidadão. Também seria interessante investigar como outras instituições, 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.

6. Referências

AKUTSU, L; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p.723-45, set./out. 2002.

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

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

AMÂNCIO-VIEIRA, S.F.; BORINELLI, B.; NEGREIROS, L.F.; OLIVEIRA, J.E.; MAHNIC, C.L.P. **Relatório de pesquisa**: custos e desempenho das unidades escolares de ensino fundamental do município de Alvorada do Sul - PR. Paraná, 2013. Disponível em: <https://sicm.dc.uel.br/files/Relatorio_Alvorada.pdf>. Acesso em: 28 Jun.2014

_____a. **Relatório de pesquisa**: custos e desempenho das unidades escolares de ensino fundamental do município de Bela Vista do Paraíso - PR. Paraná, 2013. Disponível em: <https://sicm.dc.uel.br/files/Relatorio_Bela_Vista.pdf>. Acesso em: 28 Jun.2014

_____b. **Relatório de pesquisa**: custos e desempenho das unidades escolares de ensino fundamental do município de Cambé-PR. Paraná, 2013. Disponível em: <https://sicm.dc.uel.br/files/Relatorio_Cambe.pdf>. Acesso em: 28 Jun.2014

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. *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 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 18 abr. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Disponível em: <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, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**. 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, C. R.; CARVALHO, F. 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.

PREFEITURA DE CAMBÉ. **Home**. Disponível em: <<http://www.cambe.pr.gov.br/site/home.html>>. Acesso em: 18 abr. 2014.
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA DO SUL. **Home**. Disponível em: <<http://www.alvoradadosul.pr.gov.br/>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELA VISTA DO PARAÍSO. **Home**. Disponível em: <<http://www.pmbvista.pr.gov.br/index2.php>>. Acesso em: 18 abr. 2014.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. 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, F.; CUNHA, A.; CARDOSO, R. L. Custos no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 789-790, 2010.

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

SILVA, C. J. M. **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, R. H. *Understanding local governance: an international perspective*. **Revista Administração de Empresas**. São Paulo, v.40, n.2, p. 51-63, 2000.

Recebido em: 07/01/2014
Aprovado em: 30/01/2014