

Despesas com Educação e a parcela que a administração do sistema representa: o caso da Secretaria Municipal de Curitiba

Jaqueline Aparecida Cardoso

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR – Brasil

Resumo

O financiamento público é fundamental para garantir o direito à educação e conhecer como sua distribuição é realizada é essencial na avaliação de políticas públicas e controle da gestão fiscal orçamentária. Este trabalho utiliza os bancos de Despesas de Curitiba de 2017 a 2021 para verificar qual valor é destinado para a Educação e a parte que cabe para a administração do sistema, bem como a parcela referente ao pessoal administrativo. Os resultados apontam que a Educação tem perdido campo ante as outras funções da prefeitura, além de ter seu montante financeiro reduzido em mais de 200 milhões (14%) durante os anos analisados. Em relação à administração da educação, os resultados apontam um percentual variado, com valor máximo encontrado de 8,6% (2018) e mínimo de 4,8% (2020) em relação ao total das despesas com educação. Os resultados também mostram que a folha de pagamento do pessoal administrativo representa a maior parcela do valor despendido com a administração. Palavras-chave: **Despesas com educação. Custo da administração. Apuração de custos.**

Expenses with Education and the portion that the administration of the system represents: the case of the Curitiba Municipal Secretariat

Abstract

Public funding is important to guarantee the right to education and knowing how its distribution is carried out is essential in the evaluation of public policies and control of budgetary fiscal management. This work uses Curitiba Expense Banks from 2017 to 2021 to verify which amount is destined for Education and the part that fits for the administration of the system, as well as the portion referring to the administrative staff. The results indicate that Education has lost ground compared to other city hall functions, in addition to having its financial amount reduced by more than 200 million (14%) during the years analyzed. Regarding the administration of education, the results point to a varied percentage, with a maximum value found of 8.6% (2018) and a minimum of 4.8% (2020) in relation to total education expenses. The results also show that the administrative staff payroll represents the largest portion of the amount spent on administration.

Keywords: **Educational expenses. Administration cost. Calculation of costs.**

Gastos con Educación y la porción que representa la administración del sistema: el caso de la Secretaría Municipal de Curitiba

Resumen

El financiamiento público es fundamental para garantizar el derecho a la educación y conocer cómo se realiza su distribución es fundamental en la evaluación de las políticas públicas y el

control de la gestión fiscal presupuestaria. Este trabajo utiliza los Bancos de Gastos de Curitiba de 2017 a 2021 para verificar qué monto se destina a Educación y la parte que corresponde a la administración del sistema, así como la parte referente al personal administrativo. Los resultados indican que la Educación ha perdido terreno frente a otras funciones de la prefectura, además de haber visto reducido su monto financiero en más de 200 millones (14%) durante los años analizados. En cuanto a la administración de la educación, los resultados apuntan a un porcentaje variado, encontrándose un valor máximo de 8,6% (2018) y un mínimo de 4,8% (2020) con relación al gasto total en educación. Los resultados también muestran que la nómina del personal administrativo representa la mayor parte del monto gastado en administración.

Palabras-clave: **Gastos educativos. Costo de administración. Cálculo de costes.**

Introdução

A educação é um direito social assegurado pela Constituição Federal (CF) que tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996). É elemento indispensável para a conscientização dos direitos (MARSHALL, 1967) e, portanto, pode ser caracterizado como meio de transformação e disputa. Além disso, está associado ao desenvolvimento econômico e social de um país (WAGNER, 2001).

Trata-se de um setor que atinge uma parcela considerável da população do Brasil. O percentual de matrículas em relação ao número de habitantes é de 22%¹ em 2021, sendo majoritariamente ofertado pela rede pública (83%) (IBGE, 2021; INEP, 2022).

Dada a sua magnitude e quantitativo, a educação aloca uma parcela expressiva de recursos públicos (BORGES, 2010). O financiamento público é fundamental para garantir o direito à educação, e como a alocação de recursos é o que propicia a maior parte das melhorias feitas (OLIVEIRA, 2009), acaba por ser não somente parte estruturante de políticas públicas educacionais (BRASIL, 2013a), como inclusive, entendido como uma (MARTINS, 2010).

Apesar de os problemas da área não serem solucionados unicamente por um volume maior de recursos, a disponibilidade de financiamento é primordial para a melhoria do ensino público, já que são as condições materiais que viabilizam a formulação e implementação das políticas educacionais. Sendo assim, a análise e mensuração dos gastos públicos e das práticas de destinação de recursos constituem-se como importante instrumento na identificação das políticas públicas (WAGNER, 2001).

Na busca da melhoria da gestão pública, reformulações importantes ocorreram no processo orçamentário. A apuração de custos no setor público tornou-se essencial na avaliação e controle da gestão fiscal orçamentária, logo, imprescindível para atingir a eficiência tanto no campo operacional como na alocação orçamentária (LUQUE et al., 2008).

Em se tratando da apuração de custos, em especial o custo-aluno e o levantamento das condições de qualidade da educação em escolas públicas são amplamente tratados em diversos estudos como os encontrados em Farenzena (2005), Gouveia et al (2005), Carreira e Pinto, (2007) etc. e fortemente impulsionado pela discussão do Custo-Aluno Qualidade

¹ Calculado a partir do número de matrículas 2021 (total: 46.668.401; pública: 38.532.056) (INEP, 2021) e do número de habitantes 2021 (213.317.639) (IBGE, 2021).

Inicial (CAQi) / Custo-Aluno Qualidade (CAQ) na Campanha Nacional pelo Direito à Educação, no Plano Nacional (PNE) de Educação e no novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Tais estudos, em geral: consideram o montante total investido em educação com o total de matrículas da rede, obtendo assim o gasto-aluno; voltam-se para escolas específicas como locus de suas análises, obtendo o custo-aluno dentro dessas escolas; ou consideram todas as escolas da rede, incluindo todas as suas despesas, por meio de bancos de dados, em geral o de Despesas e a Folha de pagamento.

Nesse sentido, mesmo havendo estudos acerca do custo educacional, o olhar para a administração do sistema raramente é realizado, focam no aluno, na escola e nos elementos que os constituem, como as despesas com pessoal, o componente majoritário do custo-aluno. Mesmo tendo o aluno como foco, para o cálculo do Custo-Aluno Qualidade (CAQ), o Simulador de Custo-aluno Qualidade (SimCAQ) considera as despesas com a área administrativa da rede um dos componentes para o cálculo.

Em busca no Google acadêmico e no Banco de Teses e Dissertações por “custo” e “administração pública”, foram encontrados apenas dois estudos que mensuram o quantitativo destinado a parte que cabe à administração de um sistema educacional. Um deles (ALVES FILHO; MARTINEZ, 2006) utiliza como fonte os próprios sistemas internos de gestão no ano de 2003, mas tinha como objetivo o custo-aluno em três escolas selecionadas e, o outro, usa os balanços gerais do município de 1986 a 1999 (WAGNER, 2001), ambos do interior da rede.

Vale destacar que o uso de dados administrativos traz mais fidedignidade ao estudo, não implica em custo adicional ou em ações para coleta, o que resulta em possibilidade de replicação em todas as redes. Mesmo assim, o uso de dados administrativos em pesquisas não é comum no Brasil. Um dos motivos é a dificuldade de acesso imposta por burocratas e governantes (ALVES; ABREU; GOUVEIA, 2017).

Contudo, com a transparência assegurada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em meios eletrônicos de acesso público, o Portal da Transparência se constitui em uma ampliação do acesso dos cidadãos, o que permite que diversos estudos sejam realizados a partir desses dados administrativos disponibilizados na internet.

Ante o exposto, este trabalho pretende verificar qual valor é destinado para a Educação frente às demais funções do governo, especificando a parte que cabe para a administração do sistema educacional, bem como a parcela referente ao pessoal administrativo. As fontes utilizadas são os bancos de Despesas de Curitiba de 2017 a 2021, disponibilizados no Portal da Transparência do Município.

Controle social

Os recursos públicos financiam a atividade pública. São provenientes de contribuições compulsórias realizadas pelos sujeitos e empresas e devem ser direcionados para a prestação de serviços público. Dessa forma, os cidadãos e a sociedade são os destinatários das ações da administração pública, e, portanto, devem exercer ativamente o papel de guardião de seus direitos e de seus bens comuns. A participação social é uma das condições fundamentais para a efetivação do controle social (BRASIL, 2009).

Segundo o dicionário francês Académie Française, a palavra *contrôle* é derivada de *rôle*, proveniente do latim medieval *rollus*, designando um pedaço de pergaminho que era mantido enrolado sobre si mesmo. O primeiro significado de *rôle* é o de “lista escrita em um rolo de papel”. Para verificar se o que constava nesta primeira lista estava correto, estabeleceu-se uma segunda, denominada *contre rôle* (*contre* é definida como oposição), que deu origem a palavra controle por haplologia - mudança linguística que consiste na supressão de uma de duas sílabas iguais ou semelhantes, contíguas. Logo, no seu significado original, controle é sinônimo de “verificação” e não de “domínio, conduta ou comando”, como no caso do inglês *control*.

Em regimes democráticos, o controle social é requisito essencial para a administração pública contemporânea, pois implica garantia de transparência de suas ações e atos. Define-se pela participação no planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades da Administração Pública e na execução de políticas e programas públicos (BRASIL, 2009).

A publicidade está estabelecida no Art. 37 da CF como princípio da administração pública brasileira. No entanto, a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, já que a publicação não garante que as informações sejam relevantes, confiáveis, compreensíveis e nem sequer que serão encontradas, mesmo estando disponíveis em sítios eletrônicos (PLATT NETO et al., 2007).

Nesse sentido, a transparência ganha destaque com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 4 maio de 2000 (BRASIL, 2000). A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e pressupõe a ação planejada e transparente. Nela, é prevista a ampla divulgação de planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, bem como a prestações de contas e relatórios orçamentários e de gestão fiscal. Além disso, destaca que a transparência é assegurada mediante incentivo à participação popular, liberação de informações sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido.

Assim, em consonância com os preceitos constitucionais esboçados, o Portal da Transparência constitui-se como veículo das informações orçamentárias e financeiras do governo e caracteriza-se como importante instrumento de transparência da gestão pública e do controle social (CULAU; FORTIS, 2006).

A LRF introduziu importantes alterações no processo orçamentário e na gestão fiscal brasileira. Contudo, não normatiza um aspecto essencial para a avaliação e controle da gestão pública, a apuração de custos no setor público (LUQUE et al., 2008).

Como já exposto, a apuração de custos é essencial na avaliação e controle da gestão fiscal orçamentária, bem como na obtenção de eficiência tanto no campo operacional como na alocação orçamentária. Sem medida de custos, não há medida de eficiência na administração pública (ALONSO, 1999).

Vale salientar que principalmente no caso público, há que se considerar a eficiência como: “[...] fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço público prestado e o correspondente gasto público” (BRASIL, 2009).

Estudos sobre o custo da administração educacional

Do mesmo levantamento de trabalhos mencionada na introdução, foi verificado que o custo da administração pública é amplamente tratado em estudos principalmente da área da contabilidade. Na maioria dos casos, tratam a administração pública como geral, sem estudos de Secretarias específicas e propõem formas ou sistemas para analisar o custo. A única área com destaque é a Saúde, com vários trabalhos e inclusive orientações de como apurar custo, desde custo hospital, custo paciente, custo com administração, alocação de recursos, entre outros. Ressalta-se aqui o rico material elaborado pelo Ministério da Saúde com explicações sobre a legislação, conceitos e orientações para apuração de custo: Introdução à Gestão de Custos em Saúde (BRASIL, 2013b).

No tocante à Educação, há uma extensa gama de trabalhos acerca do custo-aluno. Contudo, carecem-se de estudos sobre as demais partes que compõem a educação, que é o caso da administração do sistema educacional.

Foram encontrados apenas dois estudos que trazem valores apurados para a Administração da Educação. O primeiro é de Wagner (2001) e analisa a aplicação de recursos na educação no município de Campinas de 1986 a 1999. Faz uma ótima apresentação de conceitos e apresenta os valores obtidos de balanços gerais de Despesas e Receitas. Sendo assim, são exibidos os percentuais despendidos com Educação e com Administração da educação presentes nas Despesas do município. Os valores são bem variáveis ao longo da série histórica apresentada, o valor mais recente foi de 21,4% para a Educação e de 10,9% para a Administração da Educação. A série apresenta vários valores nulos, com bastante variabilidade e são antigos, parte do período considerado tinha como moeda o Cruzado.

O segundo estudo é de Alves Filho e Martinez (2006), que discorre sobre o desenvolvimento de um modelo conceitual de custos para o Setor Público. Trabalha com um caso concreto, o da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Salvador, trazendo valores gerais de março de 2002 no que se refere a centros de custo Administrativo, Intermediário e Finais (as escolas), além de trabalhar com três escolas selecionadas para obter o custo-aluno e o custo-escola.

As fontes utilizadas neste mesmo estudo foram os sistemas de gestão internos da Secretaria: de remuneração de pessoal; de alunos e professores; de materiais e almoxarifado; e o de gestão fiscal, que é o sistema contábil com todos os contratos e convênios realizados e que serve como controle orçamentário financeiro. Dos valores nominais exibidos, é possível calcular o percentual alocado na Administração (12,8%), nos centros Intermediários (13,6%) e nas escolas (73,6%), bem como o referente à pessoal na Administração (64,9%), nos centros Intermediários (60,7%) e nas escolas (56,6%).

Contudo, os autores do estudo realizado na Secretaria Municipal de Educação de Salvador apontam alguns aspectos limitantes para desenvolvimento de um sistema de gestão de custos em relação às fontes utilizadas (sistemas internos da secretaria): o sistema de controle interno ainda não estava preparado para permitir o desenvolvimento de um sistema de custos; a contabilidade não estava estruturada por centros de custos (Administrativo, Intermediário e Finais); e a inexistência de qualquer tipo de sistemática interna de apuração e relato de custos para fins gerenciais.

Dos estudos aqui esboçados, há que se levar em consideração: o período utilizado, com mais de duas décadas já passadas, o que configura outra realidade e momento histórico do país e da Educação; as fontes utilizadas foram obtidas de forma interna; e a importância da classificação por centros de custo.

Nesse sentido, o Portal da Transparência pode ser utilizado para fomentar pesquisas de apuração de custos, uma vez que disponibiliza dados orçamentários e fiscais à disposição da população em formato online. Além disso, atende os critérios de confiabilidade e replicabilidade para outros estudos.

Metodologia

Este estudo utiliza os bancos de Despesas do município de Curitiba dos anos de 2017 a 2021 disponibilizados no Portal de Transparência da prefeitura. Nele, há uma explicação do que são despesas e como são apresentadas. São todos os gastos feitos pela prefeitura e podem ser: correntes, aqueles utilizados para manutenção dos serviços públicos, como material de consumo, remuneração de pessoal, serviços de terceiros etc.; ou de capital, que são os investimentos, gastos com novos equipamentos e obras, como construção e reforma de escolas, hospitais, postos de saúde, pavimentação etc.

A apresentação das informações está em conformidade com o art. 35 da Lei Federal nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964) e de forma integrada com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e os princípios contábeis estabelecidos pela Resolução nº 750/1993, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC, 1993). Os registros de classificação da despesa são efetuados como:

Valor Orçado (Dotação Orçamentária) - Dependem de autorização legislativa e correspondem ao valor a ser utilizado para a manutenção da Administração Pública; Valor Empenhado - Consiste na reserva da dotação orçamentária para um fim específico, devendo registrar o nome/razão social do credor, valor e descrição do que será pago; Valor Liquidado - Registra efetivamente a despesa executada. No entanto, por ocasião do encerramento do exercício, conforme as normas da Lei Federal nº 4.320/1964, as despesas empenhadas e ainda não liquidadas são inscritas em restos a pagar não processados; Valor Pago - Consiste na entrega do numerário ao credor e só pode ser efetuado após regular liquidação da despesa (CURITIBA, 2012).

Dessa forma, os valores considerados para este estudo foram os Valores Liquidados (os efetivamente executados) com datas de transição da liquidação nos respectivos anos considerados neste estudo. Os bancos são disponibilizados por mês, logo, foi necessário juntá-los em um único arquivo, por conta disso, alguns casos ficaram repetidos, foram identificados e desconsiderados.

Importante ressaltar que o banco de Despesas não traz tão claramente os locais onde os valores foram despendidos. As subfunções da Educação, em termos e códigos contábeis, não preveem uma exclusiva de administração. A base de Despesas disponibilizada não traz as subfunções, mas apresenta as ações, elementos e subelementos. A descrição nesses itens como para a Educação Básica, Educação Infantil e Secretaria Municipal de Educação permitiu classificar aquelas destinadas para a administração. Nesse sentido, foi utilizada a Folha de pagamento e a base de funcionários e seus respectivos locais de lotação para conferência e

confirmação da escolha metodológica. Essas outras bases também estão disponíveis no Portal da Transparência.

Disso, evidencia-se a potencialidade que o Portal de Transparência traz para diversas pesquisas, pela extensão de informações e bases contidas nele. Contudo, como já apontado por outros estudos, as bases isoladas ainda carecem de melhor classificação dos centros de custos, para quais subfunções e locais para onde são destinados os recursos.

Resultados

A comparação entre as diferentes funções do governo em relação ao total de despesas da Prefeitura tem por objetivo mostrar a importância de cada uma para o governo municipal, pois evidencia as escolhas de atuação do governo. A intenção é verificar quanto é destinado para a Educação.

Os resultados apresentados na Tabela 1 foram gerados a partir dos bancos de Despesas do município de Curitiba nos anos de 2017 a 2021 e exibe valores por função de despesa. Essa classificação é prevista na Lei do orçamento (BRASIL, 1964).

Tabela 1 – Despesas por Função, por Mil Reais, Prefeitura de Curitiba, 2017 a 2021

Função da despesa	2017		2018		2019		2020		2021	
	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%	R\$ (mil)	%
Essencial à justiça	46.485	0,6	48.431	0,6	50.802	0,6	53.690	0,7	55.127	0,6
Administração	604.978	8,0	577.637	7,3	552.531	6,8	597.998	7,3	609.017	6,9
Segurança pública	127.504	1,7	129.757	1,7	139.651	1,7	153.644	1,9	165.443	1,9
Assistência social	168.443	2,2	161.658	2,1	153.293	1,9	199.509	2,5	203.300	2,3
Previdência social	1.002.242	13,2	1.425.004	18,1	1.556.960	19,1	1.701.005	20,9	1.848.016	21,0
Saúde	1.728.412	22,7	1.731.331	22,0	2.000.579	24,6	2.102.307	25,8	2.543.200	28,9
Trabalho	3.845	0,1	3.975	0,1	3.878	0,0	1.420	0,0	1.890	0,0
Educação	1.449.309	19,0	1.440.286	18,3	1.382.022	17,0	1.302.981	16,0	1.242.476	14,1
Cultura	47.268	0,6	53.652	0,7	59.304	0,7	73.412	0,9	60.179	0,7
Direitos da cidadania	964	0,0	1.854	0,0	636	0,0	529	0,0	767	0,0
Urbanismo	1.067.505	14,0	1.136.616	14,5	1.139.764	14,0	1.041.678	12,8	1.122.045	12,7
Habitação	10.990	0,1	22.509	0,3	10.900	0,1	43.606	0,5	21.424	0,2
Saneamento	261.743	3,4	261.078	3,3	268.485	3,3	280.430	3,4	300.341	3,4
Gestão ambiental	127.096	1,7	116.163	1,5	108.850	1,3	117.962	1,4	118.488	1,3
Indústria	200	0,0	200	0,0	135.717	1,7	200	0,0	3.400	0,0
Comércio e serviço	64.369	0,8	58.659	0,7	53.859	0,7	53.343	0,7	75.835	0,9
Desporto e lazer	37.474	0,5	47.622	0,6	37.264	0,5	37.289	0,5	36.764	0,4
Encargos especiais	860.931	11,3	646.825	8,2	481.106	5,9	375.086	4,6	406.447	4,6
Total	7.609.758	100,0	7.863.258	100,0	8.135.600	100,0	8.136.091	100,0	8.814.159	100,0

Fonte: Elaborado a partir dos bancos mensais de Despesas do município de Curitiba, Curitiba (2022).

Da Tabela 1, é possível verificar que a primeira maior despesa é com Saúde em todos os anos, com aumento em valores monetários e em percentuais durante a série estudada (com exceção de 2018 com uma pequena queda no percentual). Vale destacar que os anos de 2020 e 2021 foram assolados pelo coronavírus, o que possivelmente representa um fator nas distribuições financeiras.

A função Educação representa a segunda maior parcela em 2017, porém cai para a terceira colocação a partir de 2019. A Educação sofre queda ano após ano, tanto em valores monetários como em percentuais, saindo de R\$ 1.449.309.169 (19,0%) em 2017 para R\$ 1.242.476.135 (14,1%) em 2021. Mesmo desconsiderando os anos 2020 e 2021, devido ao coronavírus, essa queda já acontece em 2018 e 2019. É uma tendência encontrada ao longo de toda a série histórica analisada. Outras funções representativas são a Previdência social, saindo de 13,2% em 2017 para 21,0% em 2021, e o Urbanismo que se mantém com aproximadamente 14,0% até 2019 e cai para 12,7% em 2021.

A educação é um pré-requisito dos outros direitos, por ser o que propicia a formação para a cidadania crítica e, portanto, o reconhecimento e a exigibilidade desses (MARSHALL, 1967). Porém, em Curitiba, perdeu quantitativo financeiro e colocação em relação às demais funções ao longo dos anos. A gestão do município é do prefeito Rafael Greca desde 2017, ano em que foi aprovada a Lei nº 15.043 que suspende os planos de carreira municipais (CURITIBA, 2017), o que pode ser um dos motivos para a queda nos valores. Os resultados mostram uma queda de mais de 200 milhões (14%) do orçamento destinado à Educação no período analisado, enquanto o total de despesas aumentou em 16%.

A prioridade de atendimento e investimento em cada função fica a cargo do governo, não havendo em textos legais uma especificação explícita de preponderância. Contudo, tal análise permite verificar o que o governo do município prioriza. Como exemplo, os valores investidos em urbanismo mostram a importância de tal função para o governo. A cidade é reconhecida por essa característica, por soluções urbanas, transporte coletivo e áreas verdes (CURITIBA, 2016).

Focando apenas nas despesas com Educação, a Tabela 2 traz os valores exibidos por destino e ação. A Secretaria Municipal de Educação é entendida aqui como centro de custo da administração.

Tabela 2 – Despesas por Destino e Ação, por Mil Reais, Secretaria Municipal de Educação de Curitiba, 2017 a 2021

Destino	Ação da despesa	2017		2018		2019		2020		2021	
		R\$(mil)	%	R\$(mil)	%	R\$(mil)	%	R\$(mil)	%	R\$(mil)	%
Educação	Equipamentos e material permanente	649	0,0	466	0,0	1.609	0,1	1.654	0,1	4.857	0,4
	Transferências para entidades privadas	7.602	0,5	52.572	3,7	49.888	3,6	14.744	1,1	5.695	0,5
	Folha de pagamento	994.085	68,6	983.276	68,3	998.851	72,3	1.070.312	82,1	1.032.332	83,1
	Capacitação	10	0,0	8	0,0	2	0,0	32	0,0		
	Conservação e manutenção	4.966	0,3	6.311	0,4	2.786	0,2	2.346	0,2	4.258	0,3
	Construção de CMEI	3.277	0,2	3.432	0,2	380	0,0	147	0,0		
	Construção de quadras cobertas	241	0,0			0,0					
	Reforma, melhorias e ampliação de CMEI e escolas	1.741	0,1	126	0,0	0	0,0	21	0,0		
	Manutenção da educação básica	262.616	18,1	189.149	13,1	143.112	10,4	105.814	8,1	77.395	6,2
	Manutenção da educação básica - Fundeb 40%	40.070	2,8	57.713	4,0	45.144	3,3	17.484	1,3	7.197	0,6
	Manutenção do repasse ao fundo rotativo da educação	12.819	0,9	15.988	1,1	15.775	1,1	16.681	1,3	16.982	1,4
	Total Educação	1.328.075	91,6	1.309.040	90,9	1.257.547	91,0	1.229.236	94,3	1.148.715	92,5
Secretaria Municipal de Educação						0,0					
	Equipamentos e material permanente		0,0	445	0,0	1.191	0,1	174	0,0	994	0,1
	Folha de pagamento	93.138	6,4	92.313	6,4	95.553	6,9	54.144	4,2	54.633	4,4

Despesas com Educação e a parcela que a administração do sistema representa

	Desapropriação de áreas para obras					0,0			18346	1,5	
	Publicidade institucional	81	0,0	1.705	0,1	1.964	0,1	24	0,0	1927	0,2
	Divulgação de campanhas informativas e educativas	297	0,0	346	0,0	1.074	0,1	5	0,0	513	0,0
	Manutenção da estrutura funcional	11.522	0,8	8.602	0,6	8.375	0,6	5.696	0,4	3.693	0,3
	Novação da dívida da gestão anterior	8.661	0,6	20.047	1,4	7.621	0,6	1.906	0,1	1.391	0,1
	Gestão dos recursos	89	0,0	38	0,0	67	0,0	37	0,0	53	0,0
	Projetos para expansão do atendimento educacional						0,0				0,0
	Total Secretaria Municipal de Educação	113.789	7,9	123.496	8,6	115.845	8,4	61.987	4,8	81.679	6,6
							0,0				
Segurança	Folha de pagamento	7.687	0,5	7.750	0,5	8.630	0,6	11.759	0,9	12.082	1,0
	Total	1.449.309	100,0	1.440.286	100,0	1.382.022	100,0	1.302.981	100,0	1.242.476	100,0

Fonte: Elaborado a partir dos bancos mensais de Despesas do município de Curitiba, Curitiba (2022).

Os resultados da Tabela 2 mostram que as despesas são majoritariamente destinadas à atividade fim com mais de 90% do valor total em todos os anos analisados. Já a Secretaria Municipal, de atividade meio, recebe valores variados, com aumentos e reduções, representando a parcela de 7,9% em 2017, 8,6 % em 2018, 8,4% em 2019, e então caindo praticamente pela metade em 2020 (4,8%) e ficando em 6,6% em 2021. Esses resultados representam o montante destinado à administração do sistema, informação que possibilita pensar a política pública e o financiamento da educação e que não são facilmente encontrados.

A folha de pagamento também representa a maior parte do valor despendido na Secretaria, evidenciando o mesmo perfil para a administração, onde estudos já confirmaram uma maior parcela com pessoal² para com a educação como um todo. Porém, a mesma inferência não pode ser feita para a administração sem haver distinção de lotação, pois a folha geral contém os professores, o que poderia representar o resultado por si, pelo grande número desses profissionais na rede. Em relação ao que é destinado para a secretaria (administração), a folha da administração da educação representa 81,9% em 2017, 74,7% em 2018, 82,5% em 2019, 87,3% em 2020 e 66,9% em 2021. Contudo, em relação ao total das despesas com educação, a folha da administração educacional representa parcelas bem próximas até 2019 (6,4% em 2017, 6,4% em 2018 e 6,9% em 2019), sendo reduzida para 4,2% em 2020 e 4,4% em 2021. Em relação ao quantitativo financeiro, há variações nos anos, com o máximo em 2019 (R\$ 95.553.055) e caindo 44% em relação a esse valor em 2021 (R\$ 54.633). A grande queda no valor ocorre nos anos 2020 e 2021.

Outro elemento que é amplamente discutido em pesquisas de políticas educacionais é a relação público-privado. Da Tabela 2 é possível verificar as transferências para entidades privadas para atendimento à educação por meio de prestação de serviços que representa 3% do valor total de despesas com educação. É uma parcela significativa comparada com os demais, já que os únicos elementos com valores suficientes para representar parcelas acima de 0% são a Folha e a Manutenção da educação básica.

Ainda, é possível investigar os subelementos das despesas e encontrar vários serviços de entidades privadas, principalmente na novação da dívida da gestão anterior e na Manutenção da Educação Básica. Esses resultados não serão expostos aqui, por não ser o

² Ver Carreira e Pinto (2010), Verhine (2006), Vieira et al. (2005), Oliveira et al. (2005) e Gouveia et al. (2005).

foco do estudo, porém, reafirma o banco de Despesa como fonte frutífera para pesquisas diversas.

Considerações Finais

O presente trabalho surgiu da necessidade de apurar custos não só na escola, que se caracteriza como atividade fim, mas também nas atividades meio, principalmente a administrativa. A apuração de custos é fundamental para o controle social, podendo ajudar na avaliação e implementação de políticas públicas. Contudo, poucos estudos têm se debruçado sobre os diferentes centros de custos.

Os resultados encontrados mostram que a Educação tem perdido campo frente as outras funções da prefeitura, saindo da 2ª colocação em 2017 para a 3ª a partir de 2019, além de ter seu montante financeiro reduzido em mais de 200 milhões (14%) durante os anos analisados. A comparação tem por objetivo mostrar a importância de cada uma das funções para o governo municipal e quanto tem sido destinado a educação.

Em se tratando da função Educação, os resultados apontaram um percentual variado com a Secretaria Municipal de Educação, entendida aqui como centro de custo de administração. O valor máximo encontrado foi em 2018 (8,6%) e o mínimo em 2020 (4,8%). Contudo, sem considerar os anos de pandemia do coronavírus, os valores usados na administração são próximos aos 8% nos demais anos.

Outros estudos apontaram valores superiores aos encontrados aqui, sobretudo o que utiliza a mesma fonte, o banco de Despesa, mesmo que obtido por meios diferentes. Contudo, pelo número reduzido e pelo período considerado, mais estudos devem ser realizados utilizando informações recentes e outros municípios, principalmente os menores, já que os estudos encontrados, inclusive este, referem-se à grandes capitais ou cidades.

Além disso, os resultados mostram que a folha de pagamento também representa a maior parte do valor despendido na Secretaria. Estudos já apontavam uma maior parcela com pessoal, mas referem-se à educação como todo, com todos os professores da rede, o que poderia justificar os resultados. Assim, da separação da parte administrativa, foi possível evidenciar o mesmo perfil para a administração. Contudo, em relação ao total de despesas com educação, o percentual da folha da administração representa parcelas bem próximas até 2019 e grande queda de valor a partir de 2020.

Outra consideração relevante é o uso do Portal da Transparência como potencial fonte de pesquisas. No caso de Curitiba, as bases de Receita, Despesa, Folha de pagamento e lista de servidores com os locais de lotação podem ser encontradas nos Dados Abertos. Como está presente em lei, outros municípios devem apresentar essas mesmas informações, contudo, há que se verificar se o fazem e como o fazem.

Por fim, fica a reafirmação da necessidade de apuração de custos por estratificação de centros de custos, por atividades meio e atividades fim. As bases disponibilizadas deveriam ser apresentadas com os respectivos centros, porém, foi identificado que não o fazem.

Referências

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 1, p. 37-63, 1999.

ALVES FILHO, Emilio Maltez; MARTINEZ, Antonio Lopo. Gestão de custos numa secretaria municipal de educação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS-ABC. **Anais [...]**. 2006.

ALVES, Thiago; ABREU, Diana Cristina de; GOUVEIA, Andrea Barbosa. Remuneração e gestão do trabalho docente: uma proposta de agenda de pesquisa a partir das folhas de pagamento. **ANPAE**, v. 45, 2017.

BORGES, A. Burocracia, política de patronagem e gasto educacional nos Estados brasileiros: o caso da Secretaria de Educação do Estado Da Bahia. **Estudos de Sociologia**, v. 15, n. 29, p. 397-423, 2010.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1964.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

BRASIL. Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

BRASIL. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública**. Documento de Referência 2008/2009. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

BRASIL. **CONAE 2014**: Documento-referência. Brasília, 2013a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Introdução à Gestão de Custos em Saúde**. Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2013b.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino R. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino R. **Educação pública de qualidade**: quanto custa esse direito. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC n.º 750/93**. Dispõe sobre os Princípios de Contabilidade (PC). Brasília, 1993.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2006. **Annales [...]**. p. 7-10.

CURITIBA. Detalhamento da folha de pagamento de pessoal. **Tribunal de justiça do Estado do Paraná**. Curitiba, 2012.

CURITIBA. Lei nº 15.043 de 28 de junho de 2017. Altera o art. 1º da Lei Municipal nº 8.680/1995; suspende os planos de carreira previstos nas Leis Municipais 10.190/2001, 11.000/2004, 11.001/2004, 12.083/2006, 13.769/2011, 13.770/2011, 14.507/2014,

14.522/2014, 14.544/2014, 14.580/2014; altera o art. 1º da Lei Municipal nº 6.449/1983, altera os arts. 91 e 165 a 170 da Lei Municipal nº 1.656/1958; acrescenta o § 3º ao art. 1º da Lei Municipal nº 13.142/2009; altera o art. 2º da Lei Municipal nº 8.704/1995; altera o § 3º do art. 6º da Lei Municipal nº 8.660/1995; altera o art. 1º da Lei Municipal nº 13.948/2012; revoga os arts. 53 e 54 da Lei Municipal nº 6.761/1985; revoga o art. 2º da Lei Municipal nº 8.680/1995; revoga os arts. 1º a 4º da Lei Municipal nº 8.995/1996 e dá outras providências. **Diário Oficial**, Curitiba, 2017.

CURITIBA. Notícias: Curitiba acumula distinções em 35 prêmios de relevância nacional e internacional desde 2014. Curitiba, 2016. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias>. Acesso em: 02 jun. 2022.

CURITIBA. **Despesas – bases de dados**. Portal da transparência. Curitiba, 2022. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/dadosabertos>. Acesso em: 02 jun. 2022.

FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

GOUVEIA, Andréa Barbosa et al. Custo aluno/ano em escolas com condições de qualidade no Estado do Paraná. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Rio de Janeiro, 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2021**. Brasília: Inep, 2022.

LUQUE, Carlos A. et al. O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 309-331, 2008.

MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE*, v. 26, n. 3, 2010.

OLIVEIRA, João Ferreira de et al. O custo-aluno anual em escolas públicas de qualidade no Estado de Goiás. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

OLIVEIRA, R. Financiamento e gestão Impasses e perspectivas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 11-21, jan./jun. 2009. Entrevista a Luiz Fernandes Dourado.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.

VERHINE, Robert Evan. **Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica**. Brasília: INEP/MEC, 2006.

VIEIRA, Sofia Lerche et al. O custo-aluno-ano em escolas de educação básica no Ceará. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

WAGNER, Carmen Lucia Furrer Arruda. **Financiamento da educação pública**: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999. 175 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

Jaqueline Aparecida Cardoso é doutora em Educação pela Universidade Federal do Paraná, na linha de Políticas Educacionais. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná, na linha de Políticas Educacionais. Possui graduação em Matemática pela Universidade Federal do Paraná (2015) e graduação em Estatística pela Universidade Federal do Paraná (2010). Foi membro da Comissão Própria de Avaliação CPA - UFPR (2017-2019). Trabalha no Laboratório de Dados Educacionais (LDE) nos projetos Simulador do Custo-Aluno Qualidade (SImCAQ), Mapeamento da Formação de Professores no Estado do Paraná e Brasil (MapFOR) e Plataforma de Dados Educacionais. Experiência em imputação, organização e análise de dados. Experiência em softwares estatísticos (R e SPSS), planilhas eletrônicas e em Gitlab.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5487-2486>

E-mail: jaque.trainer@gmail.com

Recebido em 02 de janeiro de 2022

Aprovado em 12 de junho de 2023

