



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

LAÍS DE OLIVEIRA SOUZA

**CUSTO DA UNIDADE DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE
INTERNAÇÃO:
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO NO CENSE LONDRINA II**

LAÍS DE OLIVEIRA SOUZA

**CUSTO DA UNIDADE DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE
INTERNAÇÃO:
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO NO CENSE LONDRINA II**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social, do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lucia Tieko Suguihiro.

Co-orientador: Prof. Dr. Saulo Fabiano Amâncio Vieira.

Londrina
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Souza, Laís de Oliveira.

Custo da Unidade de Medida Socioeducativa de Internação: : Um Estudo Exploratório no CENSE Londrina II / Laís de Oliveira Souza. - Londrina, 2016.
150 f. : il.

Orientador: Vera Lucia Tieko Suguihiro.

Coorientador: Saulo Fabiano Amâncio Vieira.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Custos diretos - Teses. 2. Administração Pública - Teses. 3. Gestão Pública - Teses. 4. Medidas Socioeducativas - Teses. I. Tieko Suguihiro, Vera Lucia . II. Amâncio Vieira, Saulo Fabiano . III. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. IV. Título.

LAÍS DE OLIVEIRA SOUZA

**CUSTO DA UNIDADE DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE
INTERNAÇÃO:
UM ESTUDO EXPLORATÓRIO NO CENSE LONDRINA II**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social, do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, para obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lucia Tieko
Suguihiro
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Co-orientador: Prof. Dr. Saulo Fabiano
Amâncio Vieira
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Marcelo Resquetti Tarifa
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Silvia Alapanian
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 13 de maio de 2016.

Dedico este trabalho a todos que me deram forças e me incentivaram a não desistir. Em especial, aos meus pais, Roseli e Jediael, que me ajudaram em todos os momentos e me apoiaram em todas as decisões para que eu realizasse meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me proporcionou forças para realizar este trabalho que, muitas vezes, parecia impossível, e me socorreu nos momentos de solidão.

À orientadora Profa. Dra. Vera Suguihiro, que me acompanha desde o ano de 2010 nos projetos de pesquisa, os quais contribuíram de forma significativa para minha formação profissional. Muito obrigada pela paciência, pelas valiosas contribuições para elaboração deste trabalho, reflexões, inquietações e, principalmente, pela amizade.

Ao co-orientador Prof. Dr. Saulo Vieira, por aceitar o convite de discutir esta temática pelo viés das áreas do Serviço Social e Administração Pública, de extrema importância para minha formação profissional. Agradeço pela dedicação, pela paciência, pelo profissionalismo e pelas contribuições para este trabalho.

À Profa. Dra. Silvia Alapanian, pelas reflexões e aprendizado nas aulas e no Projeto de Extensão. Meus sinceros agradecimentos pelas contribuições na Banca de Qualificação e de Defesa. Tenho verdadeira admiração por seu comprometimento profissional.

Ao Prof. Dr. Marcelo Tarifa, pelas valiosas contribuições na Banca de Qualificação e de Defesa.

Aos Professores do Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social, pelas discussões e reflexões realizadas durante as aulas.

Aos colegas do Mestrado e Doutorado em Serviço Social e Política Social da UEL, em especial, Thiago Agenor, Tatiane Martins e Eliane Pagani, pelas reflexões nas aulas, pelo compartilhar de inquietações e de momentos alegres.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos.

Aos servidores da UEL (CESA), em especial ao Francisco Navarro, pela paciência em sempre tirar minhas dúvidas, desde o processo de seleção do Mestrado até a defesa.

À minha família, principalmente aos meus pais, Roseli e Jediael, pelo apoio e incentivo nos momentos mais difíceis, por compreenderem que muitas vezes foi preciso me ausentar para finalizar os trabalhos acadêmicos e pelo amor incondicional. Minha admiração pela simplicidade e pela trajetória de vida. Sem o apoio de vocês, eu jamais conseguiria chegar até aqui!

Aos amigos dos Projetos de Pesquisa de que participei durante o período de 2010 a 2016, em especial, Gorett Vitiello, Carolina Gonçalves, Ana Vidigal, Valdir Anhucci, Teone Assunção, Amanda Nogueira, Viviani Yoshinaga, Nathália Lainetti, Karen Barcellos, Loren Kempe, Tales Sanches e Antônio Silva, pelo apoio, pelas discussões, reflexões, conversas e companhia nas viagens e eventos.

Aos amigos Leandro Duarte, Letícia Negreiros, Wender Alves, Alessandro Muniz, os quais recorri algumas vezes para tirar algumas dúvidas, apoiando-me sempre.

Aos amigos Alan Rezende, Ana Cristina, Ana Rita, Gregório Monteiro, Kaio Pacheco, Larissa Katiele, Nelson Moreira, Vanessa Aguiar, pelo carinho de sempre, pelo apoio, pelo compartilhar de momentos difíceis e alegres, pela companhia nas viagens inesquecíveis e que sempre ampliaram meus horizontes.

A todos os demais amigos que estiveram presente neste processo e me incentivaram a concluí-lo.

“O gestor público de que se necessita hoje é um técnico altamente diferenciado, seja vis-à-vis os gestores do passado [...], seja vis-à-vis seus congêneres privados. [...] Precisa ser técnico e político, isto é, operar como um agente de atividades gerais que possui conhecimentos específicos, como um planejador que trabalha “fora” dos escritórios, com os olhos no processo societal abrangente, em seus nexos contraditórios e explosivos; como um profissional cujo êxito depende de uma dinâmica que não é friamente controlável, mas é essencialmente política e, como tal, não se deixa isolar dos interesses e das paixões humanas. Seu raio de ação está colado aos problemas da democracia, da representação e da participação. Entre suas novas atribuições, aliás, encontra-se, precisamente, em lugar de destaque, a de atuar como difusor de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil”.

Marco Aurélio Nogueira (1998, p.189-190).

SOUZA, Laís de Oliveira. **Custo da unidade de Medida Socioeducativa de internação**: um estudo exploratório no CENSE Londrina II. 2016. 150f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

RESUMO

O debate sobre o tema envolvendo o adolescente em conflito com a lei tem ganhado visibilidade no cenário brasileiro. Quando a questão trata de gestão de políticas públicas na garantia de direitos assegurados para esses adolescentes, o processo encontra-se ainda incipiente, principalmente, quando a temática é sobre o custo das Unidades de Medida Socioeducativa que atendem ao adolescente em conflito com a lei e o custo desses jovens. O presente estudo tem como objetivo geral analisar o custo direto da unidade de internação CENSE Londrina II, no ano de 2014. Para a realização desta pesquisa, optou-se pela metodologia com abordagem exploratória, descritiva e estudo de caso único. A pesquisa justifica-se pela necessidade de conhecer e analisar a aplicação do montante de recursos financeiros destinados ao CENSE II do município de Londrina, Paraná, campo empírico da pesquisa, tendo como ano de referência o ano de 2014. A pesquisa visou elaborar uma metodologia de cálculo de custo de Unidade socioeducativa e o cálculo de custo por adolescente em cumprimento de medida de internação. O estudo tem sua relevância, na medida em que atendeu a interdisciplinaridade, contando com o conjunto de áreas da Administração Pública, Ciências Contábeis e Serviço Social. A partir dos resultados da pesquisa, identificou-se que o custo da Unidade CENSE Londrina II, no ano de 2014, foi de R\$ 5.448.153,05, e o custo do adolescente foi de R\$ 7.566,88 por mês, considerando os custos dos setores pedagógico, social, saúde, administrativo, atendimento direto ao adolescente e itens para consumo pessoal. Frente aos resultados da pesquisa tornam-se importantes a aplicação da metodologia de custos diretos em outras Unidades do estado do Paraná, para que os gestores das Unidades tenham domínio sobre o custo da Unidade que dirige, bem como conhecimento do custo por adolescente. A referida metodologia subsidia o planejamento das ações a serem realizadas nas Unidades, bem como cria instrumentos para melhor acompanhar o desempenho e a avaliação da aplicação dos recursos e dos serviços prestados aos adolescentes, por meio de políticas públicas de qualidade.

Palavras-chave: Custos diretos. Administração pública. Gestão pública. Medidas socioeducativas. Adolescente em conflito com a lei.

SOUZA, Laís de Oliveira. **Expenditure of the Socio-educational Action Internment Unity**: an exploratory study on CENSE Londrina II. 2016. 150p. Dissertation (Master's degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

ABSTRACT

The discussion about the theme involving adolescents in conflict with law has been gaining visibility in Brazilian scene. When the matter regards to the management of public policies on the guarantee of ensured rights to these adolescents, the debate is yet incipient, mainly when the issue is about the cost of Socio-educational Action Unities that attend these adolescents and the expenditure per adolescent in these unities. The present study has traced as main objective to estimate the direct expenditure of the internment unity CENSE Londrina II. To the accomplishment of this research, methodological approach employed was qualitative and quantitative, exploratory, descriptive and based on a single case study. This research is justified by the need to know and analyze the application of financial resources designed to CENSE II of Londrina - Parana, empirical field of this research, having as reference the year of 2014. The study aimed to elaborate a method of cost calculation for the socio-educational Unity and for the cost per adolescent in fulfilment of internment action. The study has relevance, in that it met interdisciplinarity, with the number of areas of public administration, Accounting and Social Wok. From the research results, it was identified that the expenditure of CENSE Londrina II in 2014 was R\$ 5448153.05, and the cost per adolescent per month was R\$ 7566.88, considering the expenses of pedagogical, social, health and management sectors and of items for personal consume. Based on this data, it becomes important the application of the method of direct costs for other internment unities in Paraná State, so that the administrators of these unities could have the dominance over the costs of unity they manage as well as over the cost per adolescent. This referred method will subsidize the plaining of actions to by conducted on internment unities, and create instruments to better track the performance and assessment of the resource application and of the provided services to the adolescents, by means of efficient public policies.

Keywords: Direct expenditure. Public administration. Public management. Socio-educational actions. Adolescents in conflict with law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Objetivo da contabilidade	53
Figura 2 – Início das Terminologias em Custos	63
Figura 3 – Mapa do Atendimento de MSE em meio fechado e semiaberto no Paraná.....	78
Figura 4 – Mapa do Atendimento de MSE em meio fechado e semiaberto no Paraná.....	86
Figura 5 – Adolescentes em Cumprimento de MSE em Londrina (2013).....	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características da contabilidade financeira e contabilidade gerencial.....	58
Quadro 2 – Legislação no Brasil sobre informações de custos	74
Quadro 3 – Gestão Pública de Qualidade, Democrática e Descentralizada	95
Quadro 4 – Quadro-síntese da pesquisa	108
Quadro 5 – Representatividade e a capacidade de cada Unidade dos CENSES do estado do Paraná	112
Quadro 6 – Representatividade das Casas Semiliberdade.....	115
Quadro 7 – Representatividade dos CENSES e Casas Semiliberdade	116
Quadro 8 – Divisão dos profissionais do CENSE II por setores.....	118
Quadro 9 – Custo da unidade CENSE II, no ano de 2014	122
Quadro 10 – Número de Professores e Disciplinas na unidade CENSE II	123
Quadro 11 – Custo por aluno no Ensino Fundamental e Médio no Paraná	126
Quadro 12 – Custo da unidade CENSE II	126
Quadro 13 – Distribuição dos recursos por setores	127
Quadro 14 – Custo do CENSE II.....	128
Quadro 15 – Custo da unidade CENSE II.....	129

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de adolescentes em cumprimento de MSE de internação no Paraná.....	92
Gráfico 2 – Número de adolescentes reincidentes em Unidades de internação no Paraná.....	93
Gráfico 3 - Ano escolar em que ocorreu a evasão (2009/2013)	125

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CENSE	Centro de Socioeducação
C.F/88	Constituição Federal de 1988
CBC	Congresso Brasileiro de Contabilidade
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CONANDA	Conselho Nacional de Direito da Criança e do Adolescente
CREAS	Centro de Referência de Assistência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEASE	Departamento de Atendimento Socioeducativo
ERS	Escritórios Regionais
FC	Fundação Casa
FIA	Fundo da Infância e Adolescência
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IASP	Instituto de Ação Social do Paraná
LA	Liberdade Assistida
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MSE	Medida Socioeducativa
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PIA	Plano Individual de Atendimento
PPA	Plano Plurianual
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
SEDS	Secretaria da Família e Desenvolvimento Social
SEED	Secretaria de Estado da Educação
SEJU	Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos

SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SIAFI	Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro
SIC	Sistema de Informação de Custos
SIGO	Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UEL	Universidade Estadual de Londrina

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	22
1.1 REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: RUPTURAS E CONTINUIDADES	24
2 A CONTABILIDADE DE CUSTOS PARA O SETOR PÚBLICO	47
2.1 BREVE HISTÓRICO DA CONTABILIDADE	49
2.2 CONCEPÇÃO E OBJETIVOS DA CONTABILIDADE	52
2.3 CONTABILIDADE DE CUSTOS	59
2.4 SISTEMAS E MÉTODOS DE CUSTOS	66
2.5 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DE CUSTOS (SIC)	74
3 O SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	80
3.1 AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS	81
3.2 GESTÃO NOS CENTROS DE SOCIOEDUCAÇÃO NO PARANÁ: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA UMA GESTÃO DESCENTRALIZADA	94
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	101
4.1 UNIDADE DE ANÁLISE	101
4.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	102
4.3 CÁLCULO E ANÁLISE DOS DADOS	104
4.4 SÍNTESE ESTRATÉGICA DA PESQUISA	107
4.5 LIMITES DA PESQUISA	108
5 CUSTO DA UNIDADE CENSE LONDRINA II	110
5.1 CUSTOS E APLICABILIDADE DOS RECURSOS DESTINADOS AO CENSE LONDRINA II	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS	135

ANEXOS	145
ANEXO A -Custo do Adolescente na Fundação CASA.....	146
Anexo B - Solicitação de dados ao SIGO	147
Anexo C - Dados informados pela Ouvidoria da SEDS.....	148
Anexo D - Solicitação de detalhamento dos recursos orçamentários executados no CENSE Londrina II, no ano de 2014	149
Anexo E - Informação da SEDS em relação ao detalhamento dos recursos orçamentários.....	150

INTRODUÇÃO

*Nada é impossível de mudar
Desconfiai do mais trivial, na aparência do singelo. E examinai,
sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não
aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois, em tempo de
desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade
consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer
natural, nada deve parecer impossível de mudar.*

Bertold Brecht

No atual cenário da administração pública brasileira, o sistema de custos é pouco conhecido e encontra ainda muita resistência por parte do setor público em utilizá-lo, face à complexidade e à falta de conhecimento sobre sua importância e contribuição para a execução do trabalho, tanto em âmbito público, como privado. Via de regra, os gestores não têm conhecimento dos custos das instituições, tampouco realizam a apuração destes. O sistema de custos constitui-se um instrumento que possibilita identificar o desempenho da instituição, a forma da aplicabilidade dos recursos públicos e, principalmente, verificar o processo de acompanhamento das atividades administrativas da instituição.

Este sistema, na gestão das políticas públicas, permite o fornecimento de informações para subsidiar as tomadas de decisões dos gestores. A sociedade civil deve ter conhecimento sobre os custos dos serviços públicos, na medida em que, além de exercer o controle social, faz-se necessário identificar se a alocação dos recursos públicos está sendo aplicada de forma eficiente e eficaz, no sentido de garantir a efetividade dos serviços com qualidade.

Partilhando do pensamento de Alonso (1999), apenas com a utilização do sistema de informação existente na administração pública, o governo não tem conhecimento das despesas que contribuem para os resultados obtidos, nem “reconhece a taxa de consumo de recursos pelas atividades e quanto custam os processos de trabalho ou os programas governamentais. O governo desconhece, em resumo, onde há desperdício e onde há eficiência da aplicação de recursos” (ALONSO, 1999, p.39).

Portanto, faz-se necessário romper com o modelo de gestão tradicional que opta pelo controle dos recursos públicos e os procedimentos formais, em detrimento dos resultados, desempenho e a eficiência. É preciso conhecer e analisar os custos no setor público, a fim de obter uma alocação eficiente de recursos (ALONSO, 1999, p.39).

A partir da reflexão sobre a importância da contabilidade de custos como um instrumento gerencial, o estudo da Unidade de Medida Socioeducativa de Internação, CENSE Londrina II, ganha sua relevância na medida em que permite a gestão o controle e auxílio à tomada de decisões, bem como apresenta subsídio para planejar ações, avaliar programas, mensurar o desempenho e comparar com as outras unidades. E, pensando na população, considerando que os recursos destinados são públicos, é necessário avaliar a qualidade da aplicabilidade destes recursos, se estão atendendo ao objetivo da Unidade, a Socioeducação, e se o recurso está sendo bem utilizado.

A aproximação ao tema proposto deu-se durante a graduação no curso de Serviço Social, na Universidade Estadual de Londrina (UEL), com a participação nos Projetos de Pesquisa “Os Instrumentos de Controle Social sobre o Orçamento Público para Crianças e Adolescentes: Cidadania Garantida” e “Desenho Urbano e Violência Praticada Contra Crianças e Adolescentes”. Foi realizado estágio curricular na Delegacia Especializada do Adolescente e no Centro de Socioeducação Londrina I, nos anos de 2011 e 2012, respectivamente. A partir dessa aproximação, a pesquisa foi aprofundada no ano de 2012, com a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), intitulado “O Processo de Implementação do SINASE no município de Londrina-PR”.

No referido trabalho, foi identificado e analisado o processo de implementação do SINASE no município de Londrina-PR, bem como os recursos orçamentários executados nas unidades que realizam atendimento aos adolescentes em conflito com a lei: Projeto Murialdo (atual Centro de Referência Especializado de Assistência Social- CREAS II), Casa de Semiliberdade, CENSE Londrina I e II, no período de 2008 a 2011.

Em nível de Pós-Graduação, a participação no Projeto de Pesquisa “Custos e Desempenho de Unidades Escolares Municipais: subsídios para um Sistema de Monitoramento e Avaliação de Escolas Municipais do Estado do Paraná” possibilitou

maior afinidade com a temática sobre custo direto na área de Administração Pública e Ciências Contábeis.

Para discutir a temática proposta, tem-se como objeto de pesquisa o Custo da Unidade de medida socioeducativa de internação - CENSE Londrina II. O objetivo geral desta pesquisa é analisar o custo direto da Unidade de Internação CENSE Londrina II, no ano de 2014. O estudo tem como objetivos específicos: I) levantar o montante de recursos orçados e liquidados destinados ao CENSE II, no ano de 2014; II) mensurar o custo da Unidade de internação CENSE II, no ano de 2014; III) caracterizar e analisar a Unidade que atende ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado, CENSE Londrina II; IV) subsidiar a gestão da Unidade CENSE II, a partir do custo, o planejamento e as ações a serem realizadas na Unidade.

Os procedimentos metodológicos adotados no estudo são de natureza exploratória, descritiva e de caso único. A análise sobre o custo da Unidade CENSE Londrina II, bem como o custo por adolescente mensal e anual, e a forma da aplicabilidade do custo, nos setores pedagógico, atenção direta do adolescente, saúde, social, administrativo e itens para consumo pessoal, serão apresentados neste estudo.

Para a sua elaboração, optou-se como Unidade de análise o CENSE Londrina II, pela aproximação com o estudo dos recursos orçamentários executados na Unidade, no ano de 2012, por meio do TCC. O CENSE tem sua representatividade enquanto órgão de atendimento ao adolescente em conflito com a lei em Londrina e no estado do Paraná, e, a Unidade proporciona diálogo com o objeto de pesquisa.

A discussão sobre o custo no setor público encontra-se em processo incipiente e, quando se trata do custo de Unidades de Medidas Socioeducativas e custo de adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, torna-se ainda mais visível a ausência de estudos consistentes sobre a temática, sobretudo quando se trata de metodologias para levantar os custos nas Unidades.

A primeira aproximação com a temática deu-se por meio da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (IBICT), da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e do sítio do Congresso Brasileiro de Custos (CBC): Teses, dissertações e artigos em períodos, sobre as temáticas: 1) Contabilidade de custos; 2) Avaliação de política pública; 3) Qualidade no gasto público e 4) Política Social.

Em relação ao tema “Contabilidade de custos”, no banco de dados IBICT, há 84 dissertações e teses, no Scielo, 36 artigos em periódicos, e o CBC conta com 237 artigos. Sobre a “Avaliação de política pública”, não há registro de tese ou dissertação no IBICT, tampouco no CBC, já no Scielo, há 274 registros. Quanto à “Qualidade no gasto público”, no IBICT, há um trabalho, no Scielo, 10 artigos e, no CBC, 04 artigos. No tema “Política social”, não há nenhum registro no IBICT, nem no CBC, já no Scielo, há 134. Esse levantamento indicou que, do total de registros, não há nenhum trabalho sobre a apuração de custo direto em Unidades de Medidas Socioeducativas de Internação, demonstrando, por conseguinte, a relevância do tema.

Tem-se observado que o custo do adolescente, geralmente, apresentado na mídia televisiva ou na imprensa e falada, é a comparação de custo do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa com o custo de criança ou adolescente na escola, ou um adulto em penitenciária. Entretanto, comparações sem embasamento teórico e pesquisas aprofundadas denotam a superficialidade das informações, na medida em que apenas apresentam o custo do adolescente, sem conhecer a aplicabilidade dos recursos, a gestão das Unidades, o desempenho das Unidades, na perspectiva de sua eficiência, eficácia e efetividade da medida socioeducativa.

Nos anos de 2014 e 2015, a Revista Carta Capital publicou reportagens¹ sobre a gestão da Fundação Casa e, nas duas reportagens, foi mencionado o custo do adolescente de, aproximadamente, 10 mil reais ao mês. Em 2014, na reportagem “Fundação Casa sob suspeita”, Truffi (2014) menciona que o orçamento da Fundação era equivalente a 1,2 bilhão de reais e compara o custo por adolescentes de aproximadamente 10 mil reais ao mês ao custo por detento pelo Governo Federal, de 2 mil reais, e, no estado de São Paulo, de 1,3 mil reais *per capita*. Nas reportagens, foi citado que o modelo de gestão da Fundação Casa estava sendo investigado, devido ao fato de o custo do adolescente ser considerado elevado e, em contrapartida, haver alto índice de reincidência, bem como casos de superlotação, rebeliões, fugas, entre outros.

O custo do adolescente, de acordo com o Portal de Transparência da Fundação Casa (2016), é de R\$8.948,00, sendo considerados custo direto, indireto

¹ A reportagem “Fundação Casa sob suspeita” foi publicada em 26/09/2014. Em 06/02/2015, foi publicada a matéria “A falência da Fundação Casa”.

e apoio administrativo, conforme apresenta o anexo A. No entanto, não há o detalhamento da aplicabilidade desse custo, ou seja, do montante total destinado para cada área que atende ao adolescente, tampouco se explicita a metodologia utilizada.

O Centro de Socioeducação (CENSE) do estado do Paraná não possui um Portal de Transparência. Em 2015, foi publicada a reportagem “Adequação à maioria aos 16 anos custaria R\$20 milhões ao Paraná”, na qual Aníbal (2015) afirma que cada jovem no sistema socioeducativo do Estado custa R\$10 mil reais por mês, enquanto no sistema prisional o custo médio mensal é de R\$ 3 mil reais mensais.

No ano de 2006, foi publicado o “Estudo do custo do adolescente em conflito com a lei sob regime de internação, no estado do Paraná, com base na metodologia proposta pela UNICEF² - ano de 2006”, dos autores Caldeira, Rocha e Peixe, em que apresentam o custo do adolescente em quatro unidades de internação no Paraná, sendo: R\$ 6.707,00, em Piraquara; R\$ 7.126,00, em Fazenda Rio Grande; R\$ 5.422,00, em Londrina; e R\$3.235,00, em Foz do Iguaçu.

A contribuição do presente estudo está em apresentar o custo da Unidade CENSE Londrina II, o custo do adolescente mensal e mostrar a forma da aplicabilidade desse montante de recurso, considerando os diferentes setores envolvidos (pedagógico, social, saúde, administrativo e atenção direta ao adolescente) para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

Também se faz necessário suscitar o debate sobre o custo nas Unidades de Medida Socioeducativa do Paraná, na medida em que a própria Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU), demonstra desconhecimento sobre a gestão dos recursos públicos. Identificou-se, no ano de 2012, a partir da elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) “O processo de implementação do SINASE no município de Londrina-PR”, por meio de entrevistas realizadas com

² A metodologia da UNICEF considera os parâmetros para o cumprimento da medida socioeducativa de internação, a partir de quatro categorias de indicadores, sendo: 1) Necessidades básicas (Alimentação; Vestuário; Higiene Pessoal; Documentação Civil; Documentação Escolar); 2) Espaço Físico e Infraestrutura (Salubridade; Capacidade; Refeitório; Dormitórios; Banheiros; Ambiente para Escolarização; Ambiente para Prática de Esportes, Recreação e Cultura; Equipamentos; Segurança); 3) Direitos Fundamentais (Escolarização Formal; Profissionalização; Esporte; Cultura; Lazer; Assistência Religiosa; Atendimento Médico; Atendimento Odontológico; Cuidados Farmacêuticos; Atendimento Psicológico; Atividades Externas); 4) Atendimento Técnico (Atendimento Psicossocial; Atendimento Grupal; Atendimento Familiar; Reuniões com Famílias; Atendimento Jurídico; Acompanhamento de Egressos) (CALDEIRA; ROCHA; PEIXE, 2006, p.195).

gestores das Unidades CENSE Londrina I, CENSE Londrina II e Casa de Semiliberdade, que os gestores não possuíam conhecimento dos recursos orçamentários destinados às Unidades, conforme demonstram os relatos:

[...] por não termos ainda essa independência total [leia-se independência do CENSE Londrina I], eu não tenho assim, como te informar, porque não há uma verba específica somente para a semiliberdade, para a manutenção. E isto é de uma maneira global ainda, na verdade entre todas as unidades de Socioeducação do Paraná [...]. É uma verba destinada, é uma cifra que eu não sei exatamente os valores, mas seria para atender todas as necessidades de todas as unidades. Não, especificamente, as unidades de Londrina terão tanto. A única coisa que a gente sabe é quando precisamos de uma reforma ou outra. (Gestor da Casa de Semiliberdade).

Eu não sei te mensurar, porque é assim: a parte de orçamento é toda gerida por Curitiba. A gente não tem nada que fique sobre gestão nossa. Então tudo é em Curitiba, então eu não sei mensurar quanto, qual é o custo do CENSE I, qual é o custo mensal, anual, eu não sei te dizer. Só o pessoal da Socioeducação é quem vai saber te dizer. (Gestor do CENSE Londrina I).

Olha, em relação ao orçamento, a gente não tem, porque tudo que se compra vem da nossa Secretaria, a gente recebe da nossa Secretaria, né. Vem tudo da nossa Secretaria, Secretaria da Família e Desenvolvimento Social. Tudo, tudo o que se gasta aqui é por conta da Secretaria. (Gestor do CENSE Londrina II).

Portanto, no ano de 2012, apenas a Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS) possuía conhecimento do recurso destinado para cada Unidade, não apresentando o custo para os gestores. Constata-se, assim, que a gestão não era descentralizada, democrática e participativa, apresentando características de uma administração pública burocrática e centralizada para conhecimento de poucos técnicos.

Esta dissertação foi estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo, discutem-se as reformas na administração pública. Procurou-se abordar a Administração Patrimonialista, as Reformas na Administração, visando identificar as rupturas e continuidades das características das Reformas na atual Administração Pública brasileira.

O segundo capítulo aborda a questão da contribuição da contabilidade de

custos para a apuração de custo direto na Unidade de análise, aprofundando os conceitos básicos, o objetivo da contabilidade e as subdivisões desta: contabilidade financeira, contabilidade de custos, contabilidade gerencial, as quais geralmente são confundidas por profissionais da área e pesquisadores, pois, apesar de algumas similaridades, possuem objetivos distintos, tratados no corpo do trabalho. A contribuição desse capítulo está em suscitar o debate acerca da importância da apuração de custos nos serviços públicos, sobretudo em Unidades de medida socioeducativa de internação.

O terceiro capítulo discute a temática do adolescente em conflito com a lei, a execução da medida socioeducativa de internação e a Gestão nos Centros de Socioeducação (CENSES), apresentando, de forma sucinta, dados sobre a realidade dos adolescentes em âmbito nacional, no estado do Paraná, e a gestão nas Unidades.

A metodologia e a descrição do cálculo são apresentadas no quarto capítulo. Os resultados da pesquisa constam no quinto capítulo. A contribuição desse capítulo está em demonstrar o valor dos recursos públicos destinados à Unidade CENSE II, no ano de 2014, e o custo de cada adolescente, a partir da identificação da aplicabilidade do recurso.

Na sequência, estão as considerações finais, abordando o custo da Unidade CENSE II e o custo por adolescente. Outrossim, trata da importância da aplicação da metodologia em outras unidades do Paraná, de modo a fornecer subsídios aos gestores das Unidades, a fim de conhecer o custo da Unidade e do adolescente, para melhor planejamento das ações, bem como avaliar se há qualidade na aplicação dos recursos.

1 REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Somos protagonistas de revoluções sem revolução. Entre nós, a mudança radical, explosiva, concedeu espaço a uma progressiva modificação da composição de forças: prevaleceram sucessivas restaurações de equilíbrios preexistentes, com o “velho” sendo incorporado e certas exigências do “novo” sendo acolhidas. Moderou-se assim a mudança que não se conseguiu radicalizar.

Marco Aurélio Nogueira

A Gestão em organizações tanto no âmbito público quanto privado tem passado por diversas mudanças nas últimas décadas, de transição do modelo burocrático weberiano para o gerencial.

A gestão pública no Brasil deve garantir a eficácia³, a eficiência⁴ e a efetividade⁵ do serviço público, o que tem exigido o funcionamento de uma Administração Pública eficiente, eficaz e moderna. Faz-se necessário haver compromisso e conhecimento da gestão sobre a realidade da organização para planejar e avaliar o serviço executado, para além da questão técnica. O gestor precisa ser ético e romper com o hiato entre a técnica e a política. Segundo Liberatti (2011, p.22), a formulação e execução das políticas sociais públicas sempre foram um desafio para o Poder Público, considerando sua trajetória histórica.

Assim, a Administração Pública é chamada para administrar as políticas sociais públicas, contando com a dedicação de profissionais capacitados e comprometidos.

Nessa perspectiva, para uma organização alcançar o objetivo proposto, depende da maneira como é administrada. Daí a importância de estudar a concepção e os objetivos da administração. Portanto, a discussão com o custo deve

³ Entende-se aqui eficácia como a relação entre características e qualidades dos processos e sistemas da implementação de um programa, e os resultados a que chega, de outro. Assim, será mais eficaz o que atingir os resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade (DRAIBE, 2001, p.35).

⁴ A eficiência diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos (DRAIBE, 2001, p.36).

⁵ Entende-se aqui por efetividade a relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Significa as quantidades e/ou os níveis de qualidade com que o programa atinge os impactos esperados e promove os efeitos, previsíveis ou não (DRAIBE, 2001, p.36).

estar fundamentada no processo de auxílio e tomada de decisões para a gestão da Unidade, com o objetivo discutir o objeto de pesquisa o Custo da Unidade de medida socioeducativa de internação – CENSE Londrina II.

A administração faz-se necessária para executar os objetivos da instituição, para além da etapa de decisões e ações, considerando o modo racional de utilizar os meios e os recursos humanos, financeiros, materiais, e:

[...] dentre os outros recursos existentes, devem-se utilizar aqueles que mais se prestam para atingir os fins determinados, de forma que se consuma o menor tempo possível e que o dispêndio dos recursos seja mínimo. A razão assim considerada é meramente instrumental. A finalidade racional é aquela destinada à liberdade humana, [...] coloca 'como questão fundamental a busca de objetivos que atendam aos interesses de toda a sociedade e não de grupos privilegiados dentro dela' (PARO, 2000, p.57, grifos do autor).

O administrador deve utilizar os recursos de forma racional, sempre visando atender aos objetivos da organização e aos interesses da sociedade. Souza Filho (2011, p.14) afirma que, dentro da administração, os fins são considerados os aspectos ético-políticos da administração, devendo ser analisados de maneira racional, e os recursos, pelo crivo da racionalidade instrumental.

Na Administração Pública, o autor pontua estar a análise dos fins voltada à “avaliação da orientação da política pública, seus princípios e diretrizes, enquanto que a utilização dos recursos refere-se aos arranjos institucionais e aos procedimentos gerenciais operacionalizados para atingir as finalidades [...]” (SOUZA FILHO, 2011, p.14).

As organizações públicas, por definição, são comprometidas a pesquisar os valores societários publicamente definidos, e seus membros sempre devem agir segundo as normas democráticas. Os administradores públicos têm como objetivo ajudar a garantir a expansão dos compromissos políticos centrais da sociedade. Diante desse contexto, Denhardt (2012, p.55) afirma que o estudo da Administração Pública deve considerar a teoria social e a teoria política, de maneira a compreender como as organizações públicas contribuem para o crescimento da sociedade democrática.

Para tanto, faz-se necessário identificar as principais características na mudança da Administração Pública burocrática para a gerencial, e seu funcionamento, uma vez que a Administração Pública, em seu processo de

formação, passou pelas seguintes Reformas: a Reforma Burocrática, no ano de 1936, a Reforma Desenvolvimentista, de 1967, e a Reforma Gerencial, em 1995.

As Reformas da Administração Pública brasileira ocorreram sem que os critérios predominantes fossem abandonados, não atenderam as expectativas da população e “cada uma das fases de nossa administração federal integra o critério dominante na fase anterior” (RAMOS apud NOGUEIRA, 1998, p.93).

Nessa perspectiva, embora a Administração Pública tenha passado por três grandes Reformas, a transição das Reformas não rompeu totalmente com as características anteriores, mudou-se apenas o nome, mas a prática continuou praticamente a mesma. Assim, é importante suscitar o debate sobre a atual Administração Pública no Brasil, suas características, bem como as rupturas ou continuidades e algumas influências para a gestão na atualidade. Para tanto, é preciso mencionar de forma breve o contexto social, político e econômico do país.

A ordem administrativa no Brasil anterior à Reforma Burocrática era de cunho Patrimonialista e perdurou até aproximadamente o ano de 1930. Embora seja pouco discutida pelos autores, é importante conhecer a Administração Patrimonialista para compreender por que ainda há resquícios desse modelo, e o impacto desse período para a estruturação dos outros modelos da Administração. Nessa perspectiva, neste capítulo discutir-se-á a Administração Patrimonialista e as Reformas na Administração Pública Brasileira, a relação entre o Estado e a sociedade civil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1.988 (C.F/88).

1.1 REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: RUPTURAS E CONTINUIDADES

Para discutir a Administração Patrimonialista, utilizou-se como referência o autor Souza Filho (2011)⁶, o qual não apresenta apenas uma descrição técnica-operativa da Administração, mas também discute os contextos social e político do país, contrariamente aos autores gerencialistas. O modelo administrativo patrimonialista ocorreu no Brasil durante o período Imperial (1882-1889) e a República Velha (1889-1930). Após esse modelo, a Administração Pública passou pelas seguintes Reformas: burocrática, desenvolvimentista e gerencial. Na

⁶ Utilizou-se a obra *Gestão Pública e Democracia: a Burocracia em Questão* (2011).

atualidade, contudo, ainda há influência de algumas características patrimonialistas, tais como, o clientelismo, o coronelismo, a troca de favores etc.

O atraso político brasileiro em relação à incorporação da sociedade civil tem como influência o modo de estruturação da burocracia no país, a qual, segundo Faoro (apud BAQUERO, 2001, p. 99), é resultado do “avanço sistemático do poder político no controle da economia e da diferenciação social, o patrimonialismo ou o mercantilismo estatal destruiu a institucionalização dos direitos individuais”.

Buarque de Holanda (apud BAQUERO, 2001, p.100) corrobora os fatores mencionados, sinaliza que a organização social brasileira teve influência desses aspectos da sociabilidade e aponta elementos que caracterizaram a organização social brasileira:

ausência de tendência de autogoverno, a qual significa a ausência de solidariedade comunitária e de maneiras espontâneas de auto-organização política; virtudes inativas, ou seja, o ser social não reflete ativamente para transformar a realidade, mas procura uma razão externa à sua existência; e razão reflexiva, a qual provoca um pensamento que impede rompimentos, sustenta uma consciência conservadora e um domínio dos interesses pelas paixões (BUARQUE DE HOLANDA apud BAQUERO, 2001, p.100).

Diante do exposto, a sociabilidade brasileira possui, em sua gênese, a influência da pirâmide familiar, fundamentada na organização patriarcal, “a fragmentação social, as lutas entre as famílias, as virtudes inativas e a ética da aventura” (BAQUERO, 2001, p.100). Ademais, Baquero ressalta: “o coronelismo requeria a existência de lideranças carismáticas, substituíam a racionalidade dos interesses individuais e estabeleciam a matriz sobre a qual a organização social e as fundações da política e do Estado foram delineadas” (BAQUERO, 2001, p.100).

Nessa perspectiva, o aparelho do Estado era uma extensão do poder do soberano e seus auxiliares possuíam *status* de nobreza real, sendo os cargos rentáveis (BRASIL, 1995, p.15). Esse modelo não visava ao interesse da população, pois as relações eram subordinativas, marcadas pelo nepotismo, clientelismo e não havia distinção entre o público e o privado.

Para Nogueira (1998, p.89), o processo de formação do Estado brasileiro sempre apresentou *déficits* em relação à gestão pública, “reflexo de uma espécie de entropia no plano das relações entre as várias dimensões do fenômeno estatal e entre essas dimensões e a sociedade”. O autor ainda afirma que, ao longo do

tempo, foi diagnosticada a precariedade da administração pública brasileira, devido à característica patrimonialista, ou seja, a presença do nepotismo, domínio de interesses particulares, a corrupção e a ausência de distinção do público e privado, a “sua histórica resistência à inserção de técnicas, procedimentos e estruturas organizacionais de tipo racional-legal, bem como, por extensão, sua ineficácia e sua ineficiência” (NOGUEIRA, 1998, p.89).

No Brasil, sempre houve contradição entre o modo de governar e o aparato administrativo. Embora houvesse propostas reformadoras, “a administração pública brasileira permaneceu como que parada no tempo, imune à modernização do País e às novas exigências da vida econômica, política e social” (NOGUEIRA, 1998, p.90).

Essa resistência às inovações, bem como os desajustes apresentados ao longo dos anos, foram consequência da própria formação do Estado brasileiro, a partir do período Colonial, que “derramou, pelo vasto território, pequenos contingentes populacionais vocacionados para a auto-suficiência e, naturalmente, dispostos a reagir a qualquer tentativa de organização e/ou controle estatal” (NOGUEIRA, 1998, p. 90). O Estado acabou vencendo essa reação, porém o localismo gerado do empreendimento colonial envolvia a recusa ao Estado, com o intuito de manter o controle.

Porém, o privatismo localista iria, posteriormente, dispensar a necessidade de organização administrativa e controle ou regulação do Estado: “sua auto-suficiência e suas estruturas de tipo mandonista não exigiriam sequer organização policial e jurídica por parte do Poder Público” (NOGUEIRA, 1998, p. 90). A organização política no período do Império e na Primeira República apresentava um liberalismo mais negativo e defensivo, o qual não se dedicava a prestar serviços ou maiores esforços da coordenação, não dependendo, assim, de aparatos administrativos consistentes.

A dimensão patrimonialista da Administração Pública foi constituída a partir de dois vetores, conforme aponta Souza Filho:

O da própria estrutura de dominação da coroa, que se expressa através da organização centralizada do poder central, efetivada pela transplantação da ordem administrativa portuguesa para o Brasil, e aquele que será forjado pelo próprio desenvolvimento da estrutura econômica, social e política da ordem colonial brasileira, na qual o poder dos proprietários rurais será fundamental pela garantia da ordem legal e administrativa ditada pela coroa (SOUZA FILHO, 2011, p.83).

Portanto, na Colônia, a dominação era por meio do interesse de uma minoria, representada pelos proprietários rurais que mantinham a ordem e a administração proposta pela coroa portuguesa. A organização político-administrativa da Colônia compunha-se da combinação da dimensão tradicional patrimonialista advinda do Estado português com a articulação entre os poderes central e local patriarcal, realizada pelos proprietários rurais (SOUZA FILHO, 2011, p.84).

Para Faoro (apud SOUZA FILHO, 2011, p.86), a administração colonial prescindiu de uma estrutura formal-racional de abertura burocrática, devido ao fato de a colonização estar voltada à exploração de riquezas naturais para beneficiar o comércio europeu. Tal situação foi modificada somente no início do século XIX, com a substituição da capital do Império Português de Lisboa para o Rio de Janeiro, fortalecendo, assim, o poder central no Brasil. Porém, “a dimensão burocrática da administração patrimonial portuguesa, que não se encontrava presente na administração colonial, passa a existir a partir de 1808” (SOUZA FILHO, 2011, p. 86).

Outro aspecto importante a ressaltar é o processo de exclusão da população, desencadeado pela dominação vigente no período colonial:

É nesse contexto histórico-social que se desenvolve a ‘ideologia da conciliação’ brasileira, expressão de uma burguesia débil, economicamente [proprietários rurais] — anômala — que, para se manter no poder, concilia sempre os interesses externos e, internamente, pauta-se pela violenta repressão das massas populares que, em nível externo, a escravidão encarna e expressa (MAZZEO apud SOUZA FILHO, 2011, p. 87).

Portanto, o predomínio do interesse interno e a repressão da população na participação política tiveram início no período Colonial, e não foram rompidos nos períodos posteriores.

Segundo Souza Filho (2011, p.84), a burguesia instalava-se nos centros urbanos e era formada, principalmente, de portugueses. Outro aspecto importante apontado pelo autor é:

a manutenção do patrimonialismo no Brasil não decorre apenas, nem sobretudo, da estrutura estamental do Estado centralizador, pois este tem de ir se burocratizando para atender às demandas da expansão capitalista e da construção da unidade nacional. Nem, tampouco, o patrimonialismo é produto do atraso de parte de nossa elite econômica. Na verdade, o patrimonialismo brasileiro se mantém vivo devido, principalmente, à articulação que se efetiva, no início, sob a batuta do Estado Patrimonial colonial, selando uma conciliação entre os interesses divergentes e visando realizar a dominação política no País (SOUZA FILHO, 2011, p. 85).

Assim, no Patrimonialismo, o objetivo era atender aos interesses da burguesia e dos proprietários rurais, centralizando o poder do Estado. Aos poucos, teve de ir burocratizando-se para atender às diferentes demandas sociais, conforme a ascensão do capitalismo no país.

O período Imperial, de acordo com Souza Filho (2011, p.88), tem como característica a consolidação da base do poder político pelos proprietários rurais, a qual é central para o desenvolvimento da ordem administrativa no Brasil.

Nessa linha de raciocínio, Cunha (1963, p.32) aponta que no período do Império:

a administração praticamente só alcançava reduzidos setores funcionais e áreas territoriais diminutas. O mais estava entregue ao poder dos clãs locais. Nem estes pediam a ação do Governo, nem o Governo pretendia criar uma organização, fosse jurídica, policial ou religiosa, que contrastasse o poder dos senhores rurais.

Entretanto, neste período também começaram a ocorrer descompassos e desajustes decorrentes da administração pública, pois esta sempre esteve voltada ao desempenho de funções vicárias e compensatórias, atendendo a necessidade de absorver o excedente de mão de obra, enquanto a estrutura burocrática ficava inflada. Assim, foi a partir desse período que o setor público esteve instrumentalizado por oligarquias locais/regionais e grupos econômicos dominantes. E, conseqüentemente, foi condicionado por interesses, hábitos e estilos do mundo privado, cujo objetivo foi formatar o espaço público como uma fonte de privilégios pessoais ou de pequenos grupos, bem como distribuição de cargos, benesses e prebendas (NOGUEIRA, 1998, p. 91).

Souza Filho (2011, p.90) aponta que a origem da ordem administrativa no Brasil está pautada no patrimonialismo e na burocracia

não porque se forja uma dicotomia entre o “velho” e o “novo” entre o “atraso” e o “moderno”, mas sim devido à necessidade de objetivar a dominação das classes dominantes (proprietários rurais e burguesia comercial) em nível local e nacional simultaneamente, a partir do momento em que ocorre a passagem da sociedade colonial para uma sociedade nacional, que implicou a existência de um sistema tradicional escravista e de um sistema capitalista emergente articulados intensivamente (SOUZA FILHO, 2011, p. 90, grifos do autor).

Assim, apenas a ordem administrativa patrimonialista não conseguia mais atender às demandas e, aos poucos, foi se articulando com a burocracia. Para Souza Filho (2011, p. 91), a dimensão burocrática desenvolvida possui um quadro administrativo ligado à tradição e à ordem senhorial, não apresentando característica moderna, mas o caráter conservador da gênese da burocracia brasileira.

Portanto,

a construção do império independente ocorre mantendo a estrutura de poder colonial e incorporando, de forma intensiva, os senhores rurais como esteio da nova ordem, através da utilização do Estado para garantia de seus interesses econômicos e conquista de *status*, caracterizando a lógica tradicional patrimonialista. Por outro lado, a construção de Estado nacional exige ações racionais que pressupõem o fortalecimento do corpo burocrático do Estado. [...] Dessa forma, elementos patrimonialistas e burocráticos se entrelaçam e conformam a ordem administrativa nacional. Isso não significa dizer que será uma relação sem tensão; porém, uma tensão sempre delimitada pela conciliação estabelecida entre a ordem colonial e a nova ordem nacional (SOUZA FILHO, 2011, p.91).

Embora houvesse a necessidade de mudança do modelo administrativo, as práticas conservadoras e tradicionais do modelo patrimonialista não deixaram de fazer parte desse modelo, sendo apenas imbricadas à burocracia.

O autor aponta que, durante a República Velha, o Estado atendeu aos interesses dos comerciantes e fazendeiros de café, logo, “a lógica racional-burocrática, necessária ao desenvolvimento capitalista, será mantida, porém, de forma articulada à lógica patrimonialista [...]” (SOUZA FILHO, 2011, p.98).

A República Velha chegou ao fim em 1930, quando iniciou a gestão de Getúlio Vargas, marcada pelo processo de desenvolvimento do capitalismo, por meio da industrialização e da urbanização. A economia política nesse período é

conduzida pela articulação entre a “economia agrária e a indústria emergente, constituindo um entrelaçamento entre características pré-capitalistas e capitalistas de produção, seja através do capital cafeeiro e o capital industrial nascente” (SOUZA FILHO, 2011, p.98).

Dessa maneira, durante a primeira gestão de Vargas, a intervenção estatal foi marcada pelo Estado desenvolvimentista, apresentando uma diferença dos casos clássicos de transição capitalista, em que a industrialização e a ampliação das relações capitalistas precederam um Estado interventor, pois, no Brasil, foi o Estado que impulsionou esse processo de desenvolvimento urbano-industrial (SOUZA FILHO, 1998, p.103).

Para Nogueira (1998, p.37), a industrialização foi impulsionada, mas não perdeu seu caráter dependente, tampouco ingressou na produção de base, ou seja, maquinaria e tecnologia, e “o velho sistema oligárquico acabará derrotado, mas não será substituído por um regime democrático”. Para Martins (1997, p.175), da década de 1930 a 1980,

a trajetória modernizante da administração pública brasileira representa a tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática [...] Revela, na perspectiva do Estado, uma difícil compatibilização e uma relação de disfuncionalidade recíproca entre política e administração, entre burocracia e democracia.

Embora houvesse a busca por um novo modelo da administração, a característica patrimonialista continuou fazendo parte da administração ao longo das Reformas e, conforme Souza Filho (2011, p.109), a burocracia expandiu-se por meio de três aspectos fundamentais:

a) criar condições institucionais para implementar o projeto de expansão capitalista, estruturando o “universalismo de procedimentos”; b) manter relações com o esquema de privilégios patrimonialistas já existente e que será ampliado e centralizado; c) viabilizar a sustentação do regime ditatorial, via fortalecimento do poder central através de estratégias de “insulamento burocrático”.

O autor ainda complementa que a Administração Pública brasileira, nesse período, apresentava um caráter racional-legal com centralização do poder e articulava o aspecto burocrático com o patrimonialista, que permaneceu na gestão pública e incorporou uma cultura autoritária devido ao regime ditatorial.

O quadro administrativo, de acordo com Souza Filho (2011, p.110), estruturava-se em áreas nobres (Fazenda, Forças Armadas, Itamaraty, Banco do Brasil, Banco Central, entre outros) e áreas subalternas (sobretudo, vinculadas à área social), no qual as condições de trabalho, a estrutura burocrática profissional e os salários distinguiam-se conforme o *status* da área.

Também havia uma distinção entre “altos escalões da burocracia”, os quais eram organizados a partir de mérito, especialização e impessoalidade, e “escalões inferiores”, por meio de uma frágil burocratização assimilada com a lógica tradicional-patrimonialista efetivada por meio do clientelismo.

Secchi (2009, p.351) explicita que o modelo burocrático é atribuído ao sociólogo Max Weber, que analisou as principais características e influenciou diversos autores, principalmente, com a publicação do livro *Economia e Sociedade*, em 1922, pois construiu as bases teóricas da burocracia.

Os princípios dessa Reforma, segundo Couto (2009,p.561) eram: “a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, os controles rígidos de comando, enfim, o poder racional-legal”.

Para Weber (2012, p.147), a concepção de administração burocrática é “dominação em virtude de conhecimento; este é seu caráter fundamental especificamente racional”. As categorias fundamentais da burocracia, para Weber, têm as seguintes características:

- 1) exercício contínuo, vinculado às regras de funções oficiais;
- 2) princípio da hierarquia oficial;
- 3) qualificação profissional;
- 4) princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção;
- 5) princípio da documentação dos processos administrativos (WEBER, 2012, p.147).

Assim, Weber (2012, p.142) afirma que um exercício contínuo, vinculado a regras, leis, regimentos de funções oficiais, dentro de uma competência, são limitados, devido à distribuição dos serviços obrigatórios, e possuem atribuição dos poderes de mando, eventualmente requeridos, e limitação fixa dos meios coercitivos, ocasionalmente admissíveis.

O princípio da hierarquia oficial, “de organização de instâncias fixas de controle e supervisão para a autoridade institucional, com o direito de apelação ou

reclamação das subordinadas às superiores” (WEBER, 2012, p. 143), é regulamentada por regras técnicas e normas.

A qualificação profissional, para Weber (2012), remete ao quadro administrativo composto por funcionários que podem comprovar uma especialização profissional, e são considerados funcionários apenas os que possuem uma qualificação.

O princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção está voltado aos funcionários, empregados, trabalhadores, os quais não obtêm os meios materiais de administração e produção, mas recebem-nos em espécie ou salário (WEBER, 2012, p.143). Não há nenhuma apropriação do cargo, sendo apenas para garantir o trabalho vinculado a normas, leis e regras.

E, por último, aplica-se o princípio da documentação dos processos administrativos, ou seja, todas as ações devem estar regulamentadas, mesmo em casos de apenas discussão oral, para dar validade a fala, decisões, disposições, etc.

Secchi (2009, p. 351) afirma que, para Weber, a autoridade racional-legal era fonte de poder nas organizações burocráticas. Logo, nesse modelo, “o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição”, e as três características principais são: formalidade, impessoalidade e profissionalismo. Em relação à formalidade, Secchi aponta que:

impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas (SECCHI, 2009, p.351).

O autor complementa que as atividades dos profissionais são organizadas de forma a garantir a continuidade do trabalho e a padronização dos serviços executados, porque, com a padronização, há agilidade nos serviços prestados e a busca pela eficiência.

Já a impessoalidade, conforme Secchi (2009, p.351), “estabelece que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo será baseada em funções e linhas de autoridade claras”. O autor ressalta que, mediante a impessoalidade, a posição hierárquica pertence à organização e

não aos profissionais. Assim, evita-se a apropriação individual do poder, prestígio e outros benefícios, a partir do momento que o profissional deixa o cargo ou a organização, apresentando, por conseguinte, um avanço para administração da instituição e o atendimento aos usuários.

Weber apresenta o quadro administrativo nesse modelo burocrático, em que os funcionários:

- 1) são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
- 2) são nomeados (e não eleitos) por uma hierarquia rigorosa dos cargos;
- 3) têm competências funcionais fixas;
- 4) em virtude de um contratado, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo;
- 5) a qualificação profissional, no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
- 6) são remunerados com salários em dinheiro [...];
- 7) exercem o cargo como profissão única e principal;
- 8) têm perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas [...];
- 9) trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo;
- 10) estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço (WEBER, 2012, p.144, grifos do autor).

A diferença da burocracia para o patrimonialismo é, principalmente, o rompimento com o nepotismo. A contratação passou a ser por meio de concursos públicos, os quais consideram a qualificação profissional para o cargo no setor público. O profissional é submetido a leis, normas e disciplinas para executar o trabalho no setor público.

A burocracia não é neutra, expressa a dominação por meio de interesses particulares de determinados membros de uma organização. Igualmente, apresenta uma direção para o trabalho a ser executado na organização, além de propor uma melhor organicidade com a utilização de documentos, ofícios, regras estabelecidas, leis, etc. Para Souza Filho (2011, p. 39), a burocracia é responsável por garantir os interesses da pequena classe de dominantes, bem como implementar as ações do Estado destinadas a manter a ordem da propriedade privada.

No aspecto econômico, o autor aponta a articulação entre a economia agrária e a indústria emergente, apresentando, assim, uma imbricação entre características

pré-capitalistas e capitalistas de produção, por meio do capital cafeeiro e do industrial. Essa dominação por meio do capital cafeeiro e do industrial precisará de elementos de caráter burocrático e patrimonialista para se concretizar e,

como a elite rural e oligárquica é a gênese do capital industrial ou elemento fundamental para o processo de crescimento urbano-industrial, a expansão das relações capitalistas no Brasil não pode ser realizada rompendo com a oligarquia tradicional, uma vez que, apesar de a burguesia industrial ir se autonomizando da oligarquia agrária, os laços genéticos e estruturais e os privilégios dessa relação (capitalismo sem risco, concentração de riqueza, utilização privada dos recursos públicos) determinarão as estruturas e dominação do país (SOUZA FILHO, 2011, p.100).

Assim, embora o capitalismo estivesse avançando no país e promovendo mudanças nos aspectos econômico, social e político, o Brasil não havia rompido com a aliança da oligarquia agrária e os elementos burocráticos e patrimonialistas ainda eram características centrais da administração.

Portanto, o capitalismo no Brasil processou-se a partir de duas articulações: “1º) internamente, através da articulação do setor arcaico ao setor moderno [...]; 2º) externamente, através do complexo econômico agroexportador às economias capitalistas centrais” (FERNANDES, 2005, p. 283).

Ademais, Fernandes (2005, p. 283) afirma que, no setor empresarial, não surgiu nenhum grupo para romper com essa articulação entre os setores da oligarquia agrária e a emergência de uma burguesia industrial, esta também subordinada ao capital internacional.

aceita-se como ‘natural’ que a articulação às economias centrais, além de persistir, se aprofundasse, sob a presunção de que aí estaria ou a ‘melhor’ ou a ‘única’ saída para a industrialização e a concomitante aceleração do desenvolvimento econômico interno.[...] Os esforços esboçados para corrigir as limitações e as inibições do padrão existente de desenvolvimento capitalista foram inócuos. Meras verbalizações caíam com frequência num irremediável vazio histórico. Se possuíam alguma utilidade prática, essa se manifestou na luta pelo poder de barganha nos círculos empresariais; as guinadas ‘nacionalistas’ ou ‘entreguistas’ dos governos achavam uma via no escoamento ou de estimulação nas composições dos setores privados entre si e o poder público (FERNANDES, 2005, p.284, grifos do autor).

Dessa maneira, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, começou a prejudicar o desenvolvimento e enfrentamento das exigências. Em relação ao desenvolvimento da ordem administrativa, Souza Filho afirma:

No período de 1930 até o final da ditadura militar, o que ocorre no Brasil, em termos de desenvolvimento da ordem administrativa, é a sua organização de operacionalizar a expansão de nosso capitalismo periférico, dependente e associado, [...] conduzido, desde sua origem, pelo pacto de dominação estruturado pela articulação entre interesses agrários tradicionais e a burguesia industrial, incorporando aos setores populares de forma “seletiva” e “regulada” (SOUZA FILHO, 2011, p.105, grifos do autor).

As diversas modificações na “administração pública respondem ao movimento global do capitalismo brasileiro, devendo ser entendidas sob esse prisma e não como um processo de racionalização de administração” (SOUZA FILHO, 2011, p.105). Portanto, Souza Filho (2011) não apresenta uma leitura endógena e a administração de forma evolucionista, composta pelo patrimonialismo, burocracia e gerencialista, tampouco como autores que acreditam que a administração pública não se alterou ao longo do desenvolvimento da sociedade brasileira, “mantendo-se permanente ou predominantemente patrimonialista, independentemente das mudanças operadas na hegemonia do pacto de dominação e em sua ordem administrativa necessária para impulsionar a expansão capitalista” (SOUZA FILHO, 2011, p.106).

Nessa linha de raciocínio, Nogueira (1998, p.94) assevera que, na década de 1930, iniciou-se a fase de desenvolvimento do Estado, organizado e efetivado como instituição político-jurídico-administrativa. Nesse período, iniciou-se, também, o desafio de constituir uma administração pública moderna, burocrática, adaptando as mudanças esperadas para o Brasil, sobretudo na regulamentação econômica, na expansão industrial, no atendimento das crescentes demandas sociais, bem como dos encargos impostos ao Estado pelo sistema produtivo nacional (SOUZA FILHO, 2011, p. 94).

Para Ramos (apud SOUZA FILHO 2011, p. 94), nesse período, a administração pública começou a “perder aquele dissimulado caráter assistencial e a ganhar foros de instrumentalidade do governo, destinada à condução eficiente dos negócios públicos”. O marco fundamental para a burocracia foi a criação do

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão previsto na Constituição de 1937, instituído no Brasil com o Decreto-lei nº 579 de 1938: “órgão responsável para organizar e desenvolver a administração numa perspectiva racional-legal, apresenta-se como marco fundamental do fortalecimento da estrutura burocrática brasileira, com contorno nitidamente weberiano” (SOUZA FILHO, 2011, p.106).

Para Torres (apud SOUZA FILHO, 2011, p.106), com o DASP, iniciou-se “um amplo processo de criação de estatutos e normas para as áreas mais fundamentais da administração pública, especialmente quanto à gestão de pessoas (1936), compras governamentais (1931) e execução financeira (legislação de 1940)”.

Nogueira (1998, p. 95) aponta algumas mudanças resultantes do DASP:

melhoria da qualidade dos funcionários públicos, institucionalização da função orçamentária, simplificação, padronização e aquisição racional e material, montagem de um núcleo estrutural do desenvolvimento econômico e social, depois grandemente expandido, com o conseqüente estabelecimento de uma série de órgãos reguladores (NOGUEIRA, 1998, p. 95).

A conquista desses aspectos na administração, representada pelo DASP, ocorreu até o ano de 1945. Para Nogueira (1998, p. 95), essa fase pioneira e dinâmica, na primeira gestão de Vargas, foi estruturada pela preeminência do Estado, sendo a primeira vez que a questão administrativa foi tratada como prioridade e pensada como um tema essencialmente estatal.

No entanto, esse impulso do DASP, de uma nova administração pública, não se completou, pois, segundo Nogueira (1998, p.95), o órgão não proporcionou a administração ágil, moderna, eficiente e eficaz que se buscava ao país. Embora tenha apresentado os avanços mencionados, o reformismo daspiano não erradicou “as contradições básicas da vida administrativa estatal, nem chegou a inverter as tendências que modelavam o amadurecimento da administração pública”.

Nesse sentido, com o fim da primeira gestão de Vargas⁷, em agosto de 1945, o reformismo daspiano entrou em colapso, afirma Nogueira (1997, p. 98) e, a partir

⁷ Para Nogueira (1998, p.80), tanto em 1945, como em 1930, os brasileiros voltariam a se encontrar com as promessas da República. Mas a “democracia de massas” que então se organizará não terá como impor a sociedade ao Estado ou reverter a realidade de um aparato estatal forte e onipresente, de que todos dependiam e que a todos atendia e conformava. Chegar-se-ia ao final do período com um Estado renovado e fortalecido pelos experimentos do primeiro governo Vargas.

do ano de 1945, “a modernização administrativa será conduzida sem maiores direcionamentos estratégicos e de modo praticamente rotineiro”. O autor ainda aponta a mudança que houve em relação à bifrontalidade do Estado, sendo:

a cabeça racional-legal associou-se ao intervencionismo desenvolvimentista e passou a se compor com os interesses sociais urbanos que ascenderam firmemente a partir de 1930. Por essa via, vinculou-se ao sindicalismo, seu parceiro na luta pela defesa e valorização do Estado. A cabeça patrimonialista, por sua vez, embora mantendo sólidos laços com as estruturas e a lógica do padrão desenvolvimentista, associou-se às orientações voltadas para a “liberalização” do Estado. O vetor racional-legal acabou, assim, por problematizar suas relações com a questão democrática e a democracia ficou reduzida, paradoxalmente, à peça da retórica liberal-patrimonialista. [...] Ao final do período áureo da primeira grande reforma administrativa, consolidou-se o hiato entre a administração pública e a dinâmica do desenvolvimento econômico (NOGUEIRA, 1997, p. 98).

Desse modo, a mudança desse período foi o interesse do Estado pelas demandas sociais, bem como a vinculação da cabeça racional-legal com o sindicalismo, que começa a ganhar mais força nessa época. Embora essa Reforma tenha apresentado alguns avanços na administração pública, por exemplo, utilizar instrumentos como concursos públicos e treinamentos, a administração não atendeu às demandas do Estado de ser ágil, moderna, eficiente e eficaz, dando início à Reforma Desenvolvimentista.

Para Pereira (2006, p.28) a administração pública burocrática é voltada ao processo e a “definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para os resultados”.

Nos anos de 1950, a administração pública burocrática começou a tornar-se obsoleta, pois já não atendia às demandas apresentadas e estava prejudicando o desenvolvimento econômico e social do país. Logo, o modelo da administração pública necessitava de mudanças para acompanhar o desenvolvimento político e econômico do país. No entanto, partilhando do pensamento de Nogueira (1998, p.99), não houve a proposição de uma reforma que fosse à raiz do problema para resolvê-lo, uma vez que se optou por um sistema, ao lado do antigo, apenas congelado.

De 1956 a 1961, o país teve um novo modelo de acumulação, por meio do processo de industrialização, que “implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados” (MELLO, 1998, p. 117).

Portanto, para ocorrer a expansão da industrialização no Brasil, a burguesia teve de se subordinar ao capital estrangeiro e articular-se aos setores tradicionais. Um novo modelo “de desenvolvimento capitalista terá de gerar, em termos estruturais, funcionais e históricos, novas modalidades de dependência em relação às economias centrais e novas formas relativas de subdesenvolvimento” (FERNANDES, 2005).

Dessa forma, com o apoio da burguesia e grande incentivo do capital estrangeiro, o projeto desenvolvimentista consolidou-se no país. No âmbito da política, teve como ideologia a alteração do capital agrícola, comercial e bancário pelo industrial, bem como a substituição do poder econômico da burguesia pelo poder político, conforme Souza Filho (2011, p.116).

Em relação à consolidação do Estado desenvolvimentista, Souza Filho (2011, p.123) sinaliza que o Estado é combinado com a expansão da “insulada da burocracia”, cujo objetivo era planejar e executar o projeto de expansão capitalista, ampliando os mecanismos clientelistas, consequência da manutenção da dominação tradicional. Tais mecanismos clientelistas foram utilizados, principalmente, no âmbito das políticas sociais, mantendo o mesmo modo de gestão utilizado na década de 1930, nas políticas das áreas da previdência, assistência médica e assistência social, as quais eram seletivas e atendiam, parcialmente, a classe trabalhadora.

Souza Filho (2011, p.125) afirma que o modelo administrativo nessa conjuntura do Estado desenvolvimentista:

se desenvolverá a partir da expansão da dimensão da racionalidade capitalista e da especialização técnica da burocracia, num quadro de insulamento de uma estrutura paralela de gestão, evitando a utilização de mecanismos de mérito e impessoais na composição de seus quadros. Essa expansão será articulada à manutenção dos espaços patrimoniais e clientelistas no campo das políticas sociais, visando à incorporação seletiva e parcial das classes trabalhadoras, e na forma de participação das camadas dominantes tradicionais na estrutura de poder. Dessa forma, a dimensão de racionalidade da burocracia em seu sentido de estruturação formal e impessoal de procedimentos será bloqueada, inviabilizando a construção de uma ordem administrativa que pudesse contribuir substantivamente para o

fortalecimento de ações voltadas aos interesses das classes populares (SOUZA FILHO, 2011, p.125).

Portanto, o modelo administrativo desenvolvimentista deu-se por meio da expansão do capitalismo e manteve as características do modelo da administração burocrática e patrimonialista, sendo esta utilizada nas políticas sociais até a atualidade.

O modelo administrativo desenvolvimentista consolidou-se em 1967, período da Ditadura Militar, e teve como referência o Decreto Lei nº 200, cujos princípios eram: o planejamento, a descentralização, a delegação de competência, a coordenação e o controle.

Pereira (1998, p.169) descreve as características dos princípios presentes no Decreto Lei nº 200/1967, e considera o planejamento como o princípio dominante, voltado para o desenvolvimento econômico-social, a segurança nacional e o desenvolvimento para o aumento das empresas estatais (economia mista ou empresas públicas). Já a descentralização, afirma o autor, é a execução da atividade programada, e a delegação de competência relaciona-se à descentralização administrativa. Por fim, a coordenação diz respeito aos programas e projetos e o controle da administração.

Nogueira (1998, p. 100) afirma que este Decreto-lei tinha como objetivo impor a ativação de uma nova administração pública, por meio de expedientes concorrenciais e a montagem de estruturas paralelas, tais como, empresas estatais, fundações e autarquias. A partir desse modelo, considerava-se possível compensar a defasagem da administração direta. Segundo Wahrlich (apud NOGUEIRA, 1998, p.100), “a estas estruturas paralelas foi concebida grande liberdade em matéria de política de pessoal, sem maiores vínculos com o sistema de mérito, que acabou por ser fortemente abalado”.

O referido Decreto-lei submeteu-se à lógica proposta pelo modelo administrativo de 1964, representado por um projeto autoritário, mormente, em relação à intenção de transferir maior agilidade, eficiência e flexibilidade à administração, de forma a atender às novas demandas econômicas. Diante desse contexto, houve a expansão da administração indireta com apoio e incentivo do Estado, conforme Nogueira (1998, p.101).

Portanto, consolidou-se um paradoxo entre a administração direta, ou seja, a

prestação de serviços públicos, enfraquecida e marginalizada, e a administração indireta, voltada a autarquias, fundações, economias mistas, cada vez mais reforçada, sem planejamento integrado e direcionada pela ampla concorrência, segundo Nogueira (1998). Assim, com a expansão da administração indireta, há o aumento de forças privadas nas decisões realizadas pelo Estado, em detrimento dos interesses da sociedade. Para Souza Filho, a Reforma Desenvolvimentista foi:

a expressão mediata do projeto econômico de monopolização do capitalismo, no contexto de uma opção política das classes dominantes, orientada, por um lado, para manter a “dupla articulação”, e, por outro lado, para excluir as classes trabalhadoras do processo de participação política das decisões sobre o desenvolvimento e da ampliação do acesso às riquezas produzidas, mantendo, assim, o caráter concentrador de poder, renda e propriedade (SOUZA FILHO, 2011, p.127).

Em contrapartida, na assertiva de Pereira (1998, p.172), “em síntese, a Reforma Desenvolvimentista foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil”. Por conseguinte, a referida Reforma apenas reforçou o previsto na década de 1950, porém aprofundou a desigualdade no processo de decisão da sociedade no tocante às políticas públicas.

Nessa linha de raciocínio, Souza Filho (2011, p.129) sinaliza que Bresser Pereira e Grau (1998) afirmam ter sido a Reforma Desenvolvimentista de 1967 um marco no aprimoramento do desenvolvimento do modelo administrativo brasileiro, com a incorporação de mecanismos gerenciais mais eficientes, diferenciando a reforma de 1967 da de 1936 e do desenvolvimento da administração paralela na década de 1950. Porém, o autor ressalta ter havido, no Brasil, em relação à administração a partir de 1964, a “institucionalização e a expansão da estrutura anterior, sob a égide da consolidação monopólica do capitalismo brasileiro” (SOUZA FILHO, 2011, p.129).

Essa expansão ocorreu por meio da descentralização, sobretudo, da administração indireta, a qual permitiu a formação de “anéis burocráticos”, ou seja, mecanismos políticos que priorizaram a economia privada nos processos decisórios de projetos políticos e econômicos, eliminando espaços públicos e setores democráticos. Diante dessa conjuntura, há a privatização do Estado baseadas nos

moldes dos anos de 1950, bem como a concentração da burocracia e a fragilização da democracia, conforme Souza Filho (2011, p.131).

A privatização do Estado deu início à Reforma Gerencial no Brasil, na década de 1990, e, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em 1995, o governo apresentou os objetivos e as diretrizes para a reforma da Administração Pública brasileira, a qual deveria enfrentar a crise do Estado, com a Reforma do Estado e um novo modelo de administração gerencial, descentralizada e moderna.

A fim de compreender como ocorreu a transição dos modelos administrativos, bem como os aspectos positivos e negativos do Referido Plano, faz-se necessário discutir brevemente a conjuntura social, política e econômica do país, anterior à década de 1990.

No final da década de 1960 e início dos anos de 1970, emergiu a crise mundial devido à desaceleração do crescimento econômico, “o fim da conversibilidade do dólar, efetivada pelos Estados Unidos para recompor sua balança comercial, e o primeiro choque do petróleo” (SOUZA FILHO, 2011, p.143). Estes fatores influenciaram diretamente o cenário econômico brasileiro: embora o país exportasse produtos agrícolas e manufaturas, foi prejudicado porque importava petróleo e bens de capital.

Para enfrentar a crise, o Brasil aumentou seu endividamento externo no início da década de 1970, o qual contribuiu para enfrentar o aumento dos preços do petróleo e dos bens de capital, e continuar estimulando a expansão do processo de industrialização. Portanto, o processo de “modernização conservadora”, implementado no período da Ditadura Militar, conhecido como “milagre econômico”, acelerou a industrialização e urbanização, apresentando mudanças no cenário social e político do país, composto pelo novo operariado, trabalhador rural sindicalizado, nova classe média, moradores de bairros populares, etc. (SOUZA FILHO, 2011, p.144).

Segundo Nogueira (1998, p.103), o Regime de 1964 tinha como objetivo o impulsionamento autoritário da expansão econômica e articulou-se com grupos dominantes atrasados e o grande capital monopolista, conseguindo uma rápida modernização econômica. Assim, por meio da intervenção estatal, de modo a realizar a rápida acumulação,

o regime pôs em prática uma política econômica voltada para a produção de bens de consumo duráveis, favoreceu as grandes empresas nacionais e estrangeiras, capitalizou e reprivatizou a economia, reduziu salários e estimulou o inchaço do sistema financeiro. Modernizou o país, mas deformou-o em vários setores, recheando de artificialismo a estrutura produtiva e impondo um pesado ônus à sociedade. Após ter dado origem a um ciclo expansivo de curta duração (1967-1973), tal modelo econômico, concentrador e excludente, abriu falência, exponenciando seus efeitos mais perversos. Dentre outros aspectos, jogou o país em grave crise inflacionária e recessiva, que se estendeu por toda a década de 80 (NOGUEIRA, 1998, p.103).

Diante dessa conjuntura, composta por crise econômica e insatisfação política devido ao Regime Ditatorial, os movimentos sociais começaram a se articular para reivindicar seus direitos e lutar pela redemocratização do país.

Devido à crise financeira mundial, a nova ordem do capital passou a orientação neoliberal aos países periféricos e em desenvolvimento, como, o Brasil e outros países da América Latina. Portanto, do ponto de vista político, para dar continuidade à acumulação por meio da internacionalização financeira, produtiva e comercial, era necessário valorizar o mercado, o qual deveria regular a sociedade e reestruturar o Estado, de maneira a conduzir esse processo. Logo, o enfrentamento da crise deveria seguir o ideário neoliberal, ou seja, os programas teriam de possibilitar a inserção internacional, garantindo o pagamento e seus compromissos internacionais, os quais estavam voltados à: redução dos gastos sociais, privatização de empresas estatais e garantia de liberdade de comércio e de capitais (SOUZA FILHO, 2011, p.150).

Nessa linha de raciocínio, essas medidas impostas pelo neoliberalismo aos países periféricos apresentaram consequências, como, a redução da intervenção do Estado nas políticas públicas, devido à concepção de o bem-estar social pertencer ao âmbito privado, ou seja, à família, à comunidade e ao mercado, limitando-se o Estado ao atendimento aos indivíduos que não conseguem ter suas demandas atendidas em instância privada. De mesmo modo, as estratégias para as políticas voltam-se à privatização, focalização e descentralização (LAURELL apud SOUZA FILHO, 2011, p.151).

O Plano Diretor de 1995 segue a lógica neoliberal e explicita que a Reforma do Estado envolve aspectos, como, o ajuste fiscal, a liberalização comercial e o programa de privatização. Este último reflete a conscientização da crise fiscal e da

limitação do Estado de realizar poupança forçada por meio de empresas estatais. Assim, com o programa de privatização, há “a transferência para o setor privado da tarefa de produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente” (BRASIL, 1995, p.13). Por meio de um programa de publicização, há a transferência para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, promovendo, portanto, uma parceria entre Estado e sociedade para o financiamento e controle (BRASIL, 1995, p.13).

Em contrapartida a essa conjuntura neoliberal, em 1988, a sociedade brasileira teve seus direitos sociais assegurados na Constituição Federal, a qual apresentou avanços significativos, apontando para a construção de um Estado de Bem-estar Social, bem como a implementação de espaços públicos garantidores do controle social e da democracia.

A Constituição Federal de 1.988 (C.F/1988) também apresentou propostas democráticas na área da administração pública visando o fortalecimento burocrático, por meio do reforço de procedimentos para garantir a impessoalidade e o mérito, assegurando: contratação por concursos públicos; estruturação de planos de carreiras e salários; definição de ordenamento para contratar obras, serviços e compras; e a garantia de direitos trabalhistas. Portanto, priorizou-se a administração direta e as regras foram expandidas para a administração indireta (SOUZA FILHO, 2011, p.159).

Frente ao exposto, considera-se terem sido conquistas significativas as mudanças na área da administração pública, por meio da Constituição Federal de 1988. Contudo, Bresser Pereira (1998, p.173) identifica-a como um retrocesso, afirmando que a transição democrática não proporcionou uma verdadeira Reforma, sendo no plano administrativo o retorno aos ideais burocráticos dos anos 1930 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo.

Ainda de acordo com Pereira (1998, p.174), o capítulo sobre administração pública da C.F/1988 apresentou o resultado de forças contraditórias, o qual considera a ideologia de esquerda capturada pela burocracia, de papel dominante. Assim, afirma que a centro-esquerda burocrática, desenvolvimentista e nacionalista, embora tivesse membros comprometidos com o populismo e o fisiologismo, que ocorreu com o advento da democracia, aproveitou-se para impor, na Constituição, princípios burocráticos já rompidos pela Reforma Desenvolvimentista. Assim, nos

dizeres do autor a Administração Pública tornou-se arcaica e extremamente burocrática,

uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento a incrível falta de capacidade de ver o novo (PEREIRA, 1998, p.175).

Souza Filho (2011, p.159) discorda do posicionamento de Pereira sobre o retrocesso da Administração Pública presente na Constituição Federal, e sinaliza buscar a Constituição completar a estruturação burocrática da Administração Pública, fundamental para o processo de fortalecimento democrático buscado pelos brasileiros.

Assim, embora haja alguns exageros e privilégios corporativos, a concepção no texto da Constituição estava direcionada à “construção de uma espinha dorsal burocrática em sua totalidade (envolvendo as dimensões de especialização, formalismo e impessoalidade), combinada com mecanismos de controle, imprescindível para o avanço democrático” (SOUZA FILHO, 2011, p.159).

Nos dizeres de Bento (2003, p.84), a administração e a política estão estritamente ligadas no contexto de um Estado democrático de direitos. É preciso, para o sucesso de projetos e programas sociais, o apoio popular para garantir a sua legitimidade. Somente instrumentos de gestão, burocratas especializados e competentes não garantem a eficiência administrativa.

Nessa linha de raciocínio, para Bento:

a questão da governabilidade ganha novos contornos e dimensões, tornando-se bem mais complexa. O êxito das políticas governamentais requer não apenas a mobilização de instrumentos institucionais técnicos, organizacionais e de gestão, controlados por burocratas, mas também de estratégias políticas, de articulação e de coalizões que deem sustentabilidade e legitimidade às decisões, o que deverá ser feito por quem quer que ocupe o poder, independente do grupo ou partido ou extração ideológica a que se vincule (BENTO, 2003, p. 84).

Isto significa que, para uma gestão de políticas públicas efetiva, faz-se necessário ir para além da questão técnica-operativa, no sentido de assegurar o

planejamento e a formulação de estratégias políticas, fundamentada na perspectiva da transparência dos recursos em um processo democrático e pluralista.

Segundo Bento (2003, p.85), a governança e a governabilidade são duas dimensões necessárias, que se interpenetram constantemente, sendo a primeira voltada à questão técnica-organizacional e a segunda, à política. A governança refere-se aos “pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas”. Já a governabilidade relaciona-se ao âmbito político, em que são efetivadas ou devem ser efetivadas as ações da administração, por meio da legitimidade dos governos, credibilidade e imagem pública da burocracia (BENTO, 2003, p.85).

A diferença entre governabilidade e governança diz respeito à reforma do Estado e à reforma do aparelho do Estado: a primeira tem por finalidade melhorar a governabilidade, e a segunda, a governança. A Reforma do Estado refere-se à redefinição das funções do Estado, ou seja, intervenções econômica e social, bem como o mercado e sociedade civil. Já a Reforma do aparelho do Estado é referente à reformulação da forma burocrática de administração e de prestação de serviços públicos (BENTO, 2003, p.86).

Uma Administração Pública na perspectiva democrática é voltada a uma política pública centrada nos aspectos *accountability*, equidade e justiça (ABRUCIO, 1997, p. 31). A administração pública democrática deve ter como finalidade a universalização e o aprofundamento de direitos nos âmbitos civil, político e social, garantindo a utilização dos recursos de forma racional, e com uma direção ético-política efetivamente democrática.

Por isso, após estudar as Reformas da Administração Pública no Brasil, identifica-se que, embora a Administração Pública tenha passado pelas três reformas, durante os períodos de transição não se rompeu com as principais características anteriores, mudando apenas o nome e, de forma pontual, algumas medidas. Frente ao exposto, na atual Administração Pública no Brasil, um dos entraves da gestão pública é romper com as práticas voltadas aos interesses particulares de pequenos grupos, coronelismo em alguns municípios, troca de favores, a corrupção, entre outros.

Portanto, ainda é um desafio romper com essas características, a fim de obter uma Administração Pública democrática voltada à universalização dos direitos

sociais. Logo, faz-se necessário discutir e compreender, no contexto da nova administração pública, em que medida o setor público tem utilizado a contabilidade de custos enquanto um auxílio ao controle e à tomada de decisões.

2 A CONTABILIDADE DE CUSTOS PARA O SETOR PÚBLICO

[...] o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhoria da gerência pública não é só uma questão de se estar em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos.

Les Metcalfe e Sue Richards

No contexto da nova Administração Pública brasileira, a contabilidade de custos é utilizada como instrumento gerencial, tendo como principal função o auxílio ao controle e à tomada de decisões. A contabilidade de custos também permite ao gestor de políticas públicas realizar o planejamento das ações, avaliar o desempenho dos serviços públicos executados e apurar os custos, visando a qualidade na aplicabilidade e na transparência dos recursos públicos.

No entanto, a discussão sobre contabilidade de custos no setor público e sua utilização como um instrumento gerencial encontra-se em processo incipiente no Brasil, com algumas experiências isoladas. Conforme Alonso (1999, p.41), ainda não há uma cultura⁸ de custos e de sua apuração no serviço público no país.

Mauss e Souza (2008, p.2) mencionam uma pesquisa realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), nos anos 2000, a qual demonstra que gestores governamentais possuem dificuldades na redução de gastos, relacionadas à ausência de sistemas de controle de custos adequados. Portanto, os autores afirmam que:

⁸ Em relação à cultura de custos no setor público, Alonso (1999, p.60) afirma que se faz necessário apresentar algumas iniciativas significativas nessa área em esfera federal. Assim, o autor menciona que o Ministério da Aeronáutica possui um sistema de custos desde a década de 1970, no entanto, o sistema está defasado e vem sendo reformulado pelo Ministério. O Ministério da Marinha e o Hospital Marcílio Dias também apresentam um sistema de custo-padrão. No entanto, para Alonso (1999, p.60), as experiências mais importantes no setor público federal foram a da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a da Teleming. Essas empresas possuíam sistemas tradicionais de custeio, contudo estes eram considerados insatisfatórios. Assim, as empresas passaram a desenvolver sistemas de custo na metodologia ABC, no ano de 1997, e estão sendo bem-sucedidas.

faltam instrumentos gerenciais eficazes na determinação de gastos com insumos que prejudicam os resultados esperados. Surge, assim, a necessidade de um sistema que mostre, claramente, os processos e seus custos, servindo de base concreta para a gestão dos custos de forma mais racional (MAUSS; SOUZA, 2008, p.2).

Para Alonso (1999, p. 44), via de regra, o governo e a sociedade civil não têm conhecimento de quanto custam os serviços públicos. E,

como não há medida de custos, também não há medida de eficiência na administração pública, dado que a eficiência é a relação entre os resultados e o custo para obtê-los. Sem um sistema de avaliação de resultados e de custos, a administração pública abre margem para encobrir ineficiência (ALONSO, 1999, p.44).

Diante do exposto, observa-se a importância de apurar o custo dos serviços públicos, visando eficácia, eficiência e efetividade da Administração Pública, bem como qualidade da aplicabilidade dos recursos públicos, transparência dos recursos e controle social exercido pela população.

Dessa forma, este capítulo tem como objetivo discutir o sistema de custos, com enfoque na contabilidade de custos enquanto um instrumento na gestão pública, e os sistemas de informação de custos. Como o objeto desse trabalho é “o custo da Unidade de medida socioeducativa de internação- CENSE Londrina II”, também se fez necessário, neste capítulo, aprofundar o estudo sobre a concepção e o objetivo da contabilidade, bem como o sistema de custos, com enfoque na contabilidade de custos e os métodos de custeio. Embora os autores mencionados neste trabalho façam referências aos métodos de custeio em organizações, estes métodos também podem ser utilizados no setor público.

A partir deste estudo, foi possível compreender os diferentes métodos de custeio e optar pelo método de custeio direto⁹, por atender ao objetivo geral de nossa pesquisa, de levantar o custo direto¹⁰ da Unidade CENSE Londrina II, no ano de 2014.

⁹ Neste trabalho, serão discutidos os métodos de custeios: Absorção; *Target Costing* (Custeio Meta); ABC; Direto ou Variável e RKW.

¹⁰ Custo direto pode ser identificado facilmente como apropriável ao item produzido, sem a necessidade de realizar rateio. O custo indireto engloba os itens de custos em que há dificuldade de identificá-lo à unidade de produto fabricado no período (WERNKE, 2005, p.7).

2.1 BREVE HISTÓRICO DA CONTABILIDADE

Para tratar da contabilidade de custos, faz-se necessário compreender, mesmo que de forma sucinta, a evolução da contabilidade, bem como sua concepção e seus objetivos. Essa discussão proporciona subsídios à construção da pesquisa, cujo objetivo é levantar o custo direto do CENSE Londrina II.

Para Ludícibus, Martins e Carvalho (2005, p.10), a evolução da Contabilidade ocorreu por meio do processo de escrituração e foi evoluindo para a ciência, sendo impulsionada pelo setor socioeconômico, considerando que havia a necessidade de acompanhar a evolução da riqueza patrimonial das entidades. As técnicas escriturais foram modificadas e aperfeiçoadas do séc. XII até início do séc. XIX, e, no Século XIII, surgiram as partidas dobradas¹¹, no Norte da Itália.

Hendriksen e Breda (1999, p.39) afirmam ser a Contabilidade um produto do Renascimento Italiano e:

as forças que conduziram a essa renovação do espírito humano na Europa foram as mesmas que criaram a Contabilidade. Alguns argumentam até que essas forças não teriam progredido a ponto de moldar nosso mundo atual se não tivesse havido a invenção da contabilidade por partidas dobradas, pois ela criou uma base para o desenvolvimento do capitalismo privado, gerador da riqueza que sustentou o artista, o músico, o religioso, o escritor. A história da contabilidade é a história da nossa era; de muitas formas, a própria contabilidade conta essa história, pois os registros contábeis fazem parte da matéria-prima dos historiadores (HENDRIKSEN; BREDA, 1999, p.39).

Os autores ainda apontam ter sido Pacioli o primeiro codificador da Contabilidade, que publicou um livro em 1494, que tratava de matemática e apresentava comentários sobre o método das partidas dobradas e lançamentos contábeis, ainda relevantes para a área.

Para Hendriksen e Breda (1999, p.45), alguns marcos históricos contribuíram de forma significativa para o avanço da Contabilidade: os autores mencionam ter

¹¹ A *Contabilidade por Partidas Dobradas*, de Frei Luca Pacioli, publicado em 1494, enfatiza que a teoria contábil do débito e do crédito corresponde à teoria dos números positivos e negativos (BACHTOLD, 2015, p.166).

havido a Era da Estagnação, a Era do Descobrimento, a Revolução Industrial e, por fim, a consolidação da profissão.

A Era da Estagnação é referente ao final do Século XV, cuja característica é o descobrimento de novos países e a expansão de comércios. Nesse período, o sistema italiano de partidas dobradas começou a se espalhar por diversos países e poucas alterações foram realizadas no tocante à técnica de escrituração (HENDRIKSEN; BREDA, 1999, p. 45).

Na Era do Descobrimento, as necessidades financeiras das viagens dos exploradores contribuíram para o desenvolvimento da contabilidade, pois surgiu o dilema da falta de dinheiro, aos finais das viagens, para entregar aos investidores e estes:

recebiam por participações na viagem seguinte, em lugar de dinheiro: o antecessor do dividendo em ações. Ao se sobrepor participações de liquidação a participação de liquidação, tornava-se necessária alguma contabilidade extremamente complexa. Propôs-se então que fossem feitos investimentos em participações para diversas viagens. [...] Em 1673, o Código Comercial francês exigia que todas as empresas fizessem um balanço pelo menos a cada dois anos. Com a possibilidade da transferência, estabelecia-se o mundo do investidor, o principal usuário da prática moderna de divulgação financeira (HENDRIKSEN; BREDA, 1999, p.45).

Diante do exposto, observa-se que as mudanças e necessidades financeiras nessas viagens exigiram uma contabilidade mais complexa para atender às novas demandas e, com o término da Era da Estagnação, houve o surgimento da Revolução Industrial.

Segundo Hendriksen e Breda (1999, p.46), no período da Revolução Industrial (séc. XVIII), houve o desenvolvimento da manufatura para atender a demanda que foi aumentando e as invenções transformaram o ambiente de trabalho. Assim, os autores apontam que, a fim de atender a população cada vez maior, as fazendas e as fábricas passaram a exigir mais equipamentos. Outrossim, foi necessária a criação de mais bancos para atender às demandas.

A Revolução Industrial contribuiu para a contabilidade, pois “à medida que aumentava a necessidade de informação gerencial sobre os custos de produção e os custos a ser atribuídos à avaliação de estoques, o mesmo acontecia com a

necessidade de sistemas de contabilidade de custos” (HENDRIKSEN; BREDÁ, 1999, p.47).

Ademais, a partir da Revolução Industrial, começaram a surgir os especialistas em contabilidade e, no ano de 1773, havia sete contadores em Edinburgo e, em 1854, foi formada uma Sociedade de Contadores, conforme Hendriksen e Breda (1999, p. 47).

Para Martins (2003, p.13), até a Revolução Industrial, existia praticamente somente a Contabilidade Financeira, também conhecida como Contabilidade Geral, desenvolvida na Era Mercantilista e voltada a atender as empresas comerciais.

No período Mercantilista, de modo a realizar a apuração do resultado em cada período, bem como levantar o balanço em seu final, era necessário apenas levantar os estoques em termos físicos e:

sua medida em valores monetários era extremamente simples: o Contador verificava o montante pago por item estocado, e dessa maneira, valorava as mercadorias. Fazendo o cálculo basicamente por diferença, computando o quanto possuía de estoques iniciais, adicionando as compras do período e comprando com o que ainda restava, apurando o valor de aquisição das mercadorias vendidas [...] Confrontando esse montante com as receitas líquidas obtidas na venda desses bens, chegava-se ao lucro bruto, do qual bastava deduzir as despesas necessárias à manutenção da entidade durante o período, à venda dos bens e financiamento de suas atividades (MARTINS, 2003, p. 13).

Nesse período, a contabilidade utilizada nas empresas não exigia um estudo e conhecimento avançado na área, considerando que as contas eram simples, basicamente de adição e subtração, realizadas por meio do controle de estoques dos produtos.

Para Martins (2003, p.14), nesse período, as empresas “viviam basicamente do comércio e, não da fabricação (fora, é lógico, as financeiras)”. Porém, diante do contexto da ascensão das indústrias, bem como em suas modificações, devido ao surgimento da produção, a função do contador torna-se mais complexa, na medida em que,

para levantamento do balanço e apuração do resultado, não dispunha agora tão facilmente dos dados para poder atribuir valor aos estoques; seu valor de compras na empresa comercial estava

agora substituído por uma série de valores pagos pelos fatores de produção utilizados. Nada mais razoável para a solução desse problema do que vemos o contador tentando adaptar à empresa industrial os mesmos critérios utilizados na comercial. Nesta, no balanço final, permaneciam como estoques no Ativo apenas os valores sacrificados pela compra dos bens. Nenhum outro valor relativo a juros e outros encargos financeiros, a honorários dos proprietários e administradores, a salários e comissões de vendedores, etc., era ativado. Todos estes gastos eram automaticamente apropriados como despesas do período, independentemente da venda ou não de mercadorias. Começou-se então a adaptação, dentro do mesmo raciocínio, com a formação dos critérios de avaliação de estoques no caso industrial (MARTINS, 2003, p.14).

Nota-se a evolução da contabilidade geral para a contabilidade de custos, e a contabilidade financeira teve sua gênese nas empresas, com as mudanças provocadas a partir da Revolução Industrial: segundo Ching (2001, p.14), houve a necessidade de atender à demanda externa de informações para os relatórios financeiros, privilegiando as informações de custos para a avaliação de estoques e verificação do resultado da empresa.

2.2 CONCEPÇÃO E OBJETIVOS DA CONTABILIDADE

Ao discutir o conceito e o objetivo da contabilidade, encontram-se definições distintas, mas, geralmente, a ênfase relaciona-se à ciência social que estuda o patrimônio¹² das entidades¹³ e auxilia na tomada de decisões, prevalecendo uma abordagem econômica e financeira.

Para os profissionais da área a contabilidade, é uma “ciência que estuda a prática e as funções de orientação, de controle e de registro, relativos ao ato e aos fatos de administração econômica”. Essa definição foi aprovada em 1924, no I Congresso Brasileiro de Contabilidade (CBC), realizado no município do Rio de Janeiro-RJ (CBC, 2008).

¹² Compreende-se por patrimônio “o conjunto de elementos necessários à existência da entidade, formado pelos bens, direitos e obrigações” (BORINELLI; PIMENTEL, 2010, p. 7).

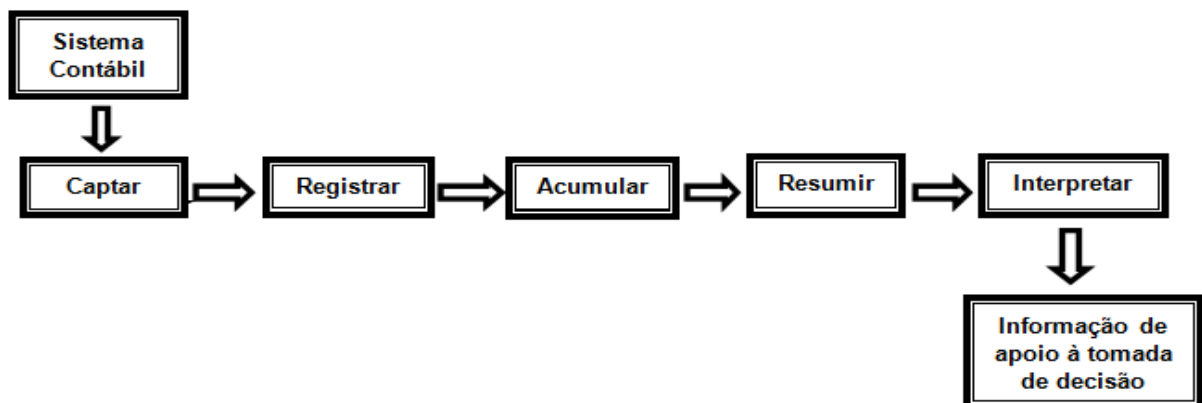
¹³ A definição de entidade, conforme Borinelli e Pimentel (2010, p.7), “é uma organização qualquer constituída para o desenvolvimento de uma atividade econômica, seja na forma de pessoa física ou jurídica”.

Ainda, para Bachtold (2011, p.162), a contabilidade é uma ciência social que, por meio de realizações de “serviços técnicos, controla, organiza, estuda e avalia o patrimônio de uma entidade (física ou jurídica) permanentemente”.

Partilhando do pensamento de Ludícibus, Martins e Carvalho (2005, p.8), a especificidade prática da contabilidade é “servir como instrumento *accountability*, de avaliação da entidade e de seus gestores, da prestação de contas destes e como insumo básico para a tomada de decisões dos agentes econômicos, tanto internos, quanto externos à entidade”.

Araújo (2004, p. 14) apresenta o objetivo da contabilidade em uma imagem de fácil compreensão para profissionais e estudantes que não são da área das ciências contábeis:

Figura 1 - Objetivo da contabilidade



Fonte: ARAÚJO (2004, p.14)

A imagem demonstra o processo que ocorre em uma instituição (pública ou privada) para a tomada de decisões e, conforme Araújo (2014, p.14), é necessário captar os fatos em curso na organização para, em seguida, registrá-los em um sistema de informação e acumulá-los nesse sistema. Posteriormente, devem-se resumir os acontecimentos, estabelecendo um período, criando e emitindo um resumo, suporte para interpretar o referido processo e seus resultados.

Assim, ainda que o processo para a tomada de decisão na Figura 1 pareça simples, é complexo. Na primeira etapa, o profissional deve ter o conhecimento da realidade da instituição, seja no âmbito público ou privado, captando todas as informações necessárias que darão subsídios para as próximas etapas, sobretudo, na tomada de decisão de maneira eficaz. E, após captar, registrar, acumular e resumir essas informações, o profissional deve interpretá-las, considerando que as informações devem ser acessíveis para os diversos usuários. Faz-se necessário utilizar uma linguagem de fácil compreensão e essas informações devem auxiliar na tomada de decisão, considerando os limites da empresa e dos usuários externos.

O autor Iudícibus (2006, p. 22) afirma que a função fundamental da contabilidade para o *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA):

[...] tem permanecido inalterada desde seus primórdios. Sua finalidade é prover os usuários dos demonstrativos financeiros com informações que os ajudarão a tomar decisões. Sem dúvidas, tem havido mudanças substanciais nos tipos de usuários e nas formas de informação que têm procurado. Todavia, esta função dos demonstrativos financeiros é prover informação útil para a tomada de decisões econômicas (IUDÍCIBUS, 2006, p. 22).

Embora tenham ocorrido diversas mudanças na economia e na gestão das organizações, a afirmação acima demonstra continuar a finalidade da contabilidade relacionada à tomada de decisões. E “a decisão sobre o que é útil ou não é muito difícil de ser avaliada na prática, exigindo um estudo do modelo decisório de cada tipo de tomador de decisões que se utiliza de dados contábeis” (IUDÍCIBUS, 2006, p.22).

As informações fornecidas aos usuários, igualmente, não apresentaram mudanças significativas. Segundo Iudícibus (2006, p. 25),

o sistema contábil deveria ser capaz de produzir, em intervalos regulares de tempo, um conjunto básico e padronizado de informações que deveria ser útil para um bom número de usuários, sem esgotar as necessidades destes, mas resolvendo-lhes as mais prementes. [...] Não conhecemos suficientemente, ainda, todos os detalhes de cada modelo decisório de cada usuário. [...] A alternativa é formar um arquivo-base de informação contábil capaz de fornecer saídas periodicamente, de utilidade para as metas de maior número possível de usuários (IUDÍCIBUS, 2006, p. 25).

Portanto, a criação de um arquivo-base de informação contábil poderia ser um avanço para a contabilidade, na medida em que os diferentes usuários teriam suas diversas demandas atendidas. Contudo, ainda é preciso estudar as ações, as metodologias, os limites e as possibilidades de criar o arquivo-base.

Segundo pensamento de Bachtold (2010, p.162), por meio da contabilidade, é possível utilizar ferramentas que possibilitam conhecer a real situação da instituição e atender a missão. Portanto, o autor ressalta competir à contabilidade registrar os atos e fatos administrativos, bem como produzir informações que auxiliem o administrador no planejamento e no controle das ações, para definir os objetivos da instituição.

A contabilidade constitui-se de quatro funções básicas da administração: planejamento, organização, controle e direção. Para a função do planejamento, a contabilidade possibilita registrar e mensurar os recursos da instituição e, sem os relatórios contábeis, qualquer planejamento é inconsistente. Para a função da organização, a contabilidade “responde pelo levantamento e organização de cada elemento que pode ser mensurado monetariamente na empresa” (BACHTOLD, 2010, p. 161).

Para o controle, Batchtold (2010, p. 161) aponta ter nascido a contabilidade com a finalidade de registrar e controlar o patrimônio de uma instituição. Em relação à função da direção, o autor afirma serem a tomada de decisões e a execução prejudicadas se não possuírem os relatórios extraídos da contabilidade. No tocante à contabilidade pública, de acordo com o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) (2012, p. 7), esta contabilidade tem como objetivo:

fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social (CFC, 2012, p.7).

O CFC (2012, p.7) aponta que a função social da contabilidade no setor público “deve refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social”.

Diante desse contexto, é essencial conhecer a concepção, o objetivo e a

importância da contabilidade para a administração de uma instituição, bem como a sua realidade, a fim de o gestor realizar o planejamento, as propostas de ações e as estratégias que atendam, concomitantemente, aos objetivos da instituição e da população que utiliza os serviços. Por meio do planejamento, é possível mensurar os recursos aplicados na instituição e, posteriormente, avaliar a aplicabilidade do montante de recursos, para verificar se estão sendo bem utilizados e se possuem eficácia, eficiência e efetividade na administração pública.

A contabilidade, igualmente, possui ênfases: na contabilidade financeira, na contabilidade gerencial, na contabilidade de custos, etc., as quais, segundo Martins (2003, p.13), geralmente são confundidas. Nesse sentido, para a elaboração deste trabalho, optou-se em apresentar as diferenças entre a contabilidade financeira e a gerencial, pois ainda são confundidas na atualidade e, posteriormente, o enfoque para a contabilidade de custos, pois atende ao objetivo proposto nesta pesquisa.

Identifica-se uma ausência de consenso e de estudos aprofundados sobre o processo de transição entre as contabilidades, porém utilizou-se a referência do autor Eliseu Martins, que apresenta, em seus estudos, a seguinte ordem: Contabilidade Financeira, Contabilidade de Custos e Contabilidade Gerencial. Frezatti, Aguiar e Guerreiro (2007, p.10) realizaram uma pesquisa tendo como escopo identificar as diferenças entre as contabilidades financeira e gerencial, e mencionam que “a contabilidade gerencial é uma extensão da financeira” (ANDERSON apud FREZATTI; AGUIAR; GUERREIRO, 2007, p. 10). Entretanto, há autores que se referem a uma única contabilidade, assim como há outros que acreditam ter havido, historicamente, a dominação da contabilidade financeira sobre a gerencial ou o oposto.

Nessa perspectiva, Ludícibus, Martins e Carvalho (2005, p.10) apontam que a temática acerca da gênese da contabilidade — se surgiu primeiro a contabilidade gerencial ou a financeira — é discutida por poucos autores, sendo uma “exceção notável a linha de defesa da genética gerencial”, apresentada por Eliseu Martins.

A contabilidade financeira possui informação somente para mensuração e a gerencial conta com a mensuração física e operacional, bem como a tecnologia, característica que faz a diferença nas empresas da atualidade, pois, com as mudanças que ocorrem de forma rápida, a utilização da tecnologia contribui de forma significativa para melhorar o trabalho, atendendo às demandas das indústrias e acompanhando, com eficiência, as mudanças.

Frezatti, Aguiar e Guerreiro (2007, p.10) afirmam que, na contabilidade gerencial, há diferentes usuários com níveis hierárquicos ou atividades diferentes nas empresas, apresentando distintas demandas. E, em todas as contabilidades, os usuários internos possuem acesso à informação em maior profundidade do que o usuário externo.

Warren, Reeve e Fess (2001, p.3) apontam que as informações da contabilidade financeira são descritas em demonstrativos financeiros para pessoas ou instituições externas às organizações. Os autores ainda afirmam que a administração utiliza esses demonstrativos financeiros para conduzir e planejar operações, portanto, geralmente inicia avaliando os resultados compostos nas demonstrações financeiras.

As informações da contabilidade gerencial possuem suas particularidades, segundo Warren, Reeve e Fess (2001, p. 3), pois incluem dados históricos, utilizados pela administração para planejar as operações, bem como desenvolver estratégias de negócios. Os autores ainda ressaltam que as características dessa contabilidade são influenciadas pelas necessidades apresentadas pela administração.

Para Johnson e Kaplan (1938),

o sistema de contabilidade gerencial tampouco consegue fornecer custos precisos dos produtos. Os custos são distribuídos pelos produtos por medidas simplistas e arbitrárias, normalmente baseadas na mão de obra direta, e que não representam as demandas de cada produto sobre os recursos da empresa (JOHNSON; KAPLAN, 1938, p. 3).

Johnson e Kaplan (1938, p. 3) mencionam, igualmente, alguns desafios para a contabilidade gerencial, sendo a exigência do ambiente econômico um dos principais, pois,

com a tremenda competição global, o rápido progresso na tecnologia de processos e produtos e as violentas flutuações nas taxas de câmbio e preços das matérias-primas, o sistema de contabilidade gerencial de uma organização precisa fornecer informação oportuna e precisa, para facilitar os esforços de controle de custos, para medir e melhorar a produtividade, e para a descoberta de melhores processos de produção. O sistema de contabilidade gerencial também necessita informar custos precisos dos produtos, de modo que a fixação de preços, a introdução de novos produtos, o

abandono de produtos obsoletos e a resposta a produtos rivais possam se basear na melhor informação possível sobre as necessidades de recursos para aquele produto.

Frente ao exposto, a contabilidade financeira é considerada atrasada, e a gerencial com perspectivas para o futuro. Anthony et. al (2000, p. 38) sistematizam as principais características da contabilidade financeira e da contabilidade gerencial, conforme se explicita quadro abaixo.

Quadro 1 - Características da contabilidade financeira e contabilidade gerencial

	Contabilidade Financeira	Contabilidade Gerencial
Clientela	Externa: acionistas, credores, autoridades tributárias.	Interna: funcionários, administradores, executivos.
Propósito	Reportar o desempenho passado às partes externas; contratos com proprietários e credores.	Informar decisões internas tomadas pelos funcionários e gerentes; <i>feedback</i> e controle sobre desempenho operacional; contratos com proprietários e credores.
Data	Histórica, atrasada.	Atual, orientada para o futuro.
Restrições	Regulamentada: dirigida por regras e princípios fundamentais da contabilidade por autoridades governamentais.	Desregulamentada: sistemas e informações determinadas pela administração para satisfazer necessidades estratégicas e operacionais.
Tipo de Informação	Somente para mensuração financeira.	Mensuração física e operacional dos processos, tecnologia, fornecedores e competidores.
Natureza de Informação	Objetiva, auditável, confiável, consistente, precisa.	Mais subjetiva e sujeita a juízo de valor, válida, relevante, acurada.
Escopo	Muito agregada; reporta toda a empresa.	Desagregada; informa as decisões e ações locais.

Fonte: Anthony et al. (2000, p.38)

As mudanças que ocorrem no setor econômico influenciam diretamente nas empresas, e a contabilidade financeira não conseguia mais atender as demandas que estavam surgindo, uma vez ser necessário utilizar uma tecnologia para acompanhar essas mudanças. Assim, houve a necessidade de a contabilidade evoluir, surgindo, assim, a contabilidade de custos.

2.3 CONTABILIDADE DE CUSTOS

Martins (2003, p.15) aponta ter havido, após a Contabilidade Financeira, a necessidade de utilizar a contabilidade de custos em outro âmbito, além do industrial. Assim, as “empresas comerciais, firmas de prestação de serviços, onde seu uso para efeito de balanço era quase irrelevante (pela ausência de estoques), passou-se a explorar seu potencial para o controle e até para as tomadas de decisões”.

Martins afirma que a contabilidade de custos:

preocupação primeira dos Contadores, Auditores e Fiscais foi a de fazer da Contabilidade de Custos uma forma de resolver seus problemas de mensuração monetária dos estoques e do resultado, não a de fazer dela um instrumento de administração. Por essa não utilização de todo o seu potencial no campo gerencial, deixou a Contabilidade de Custos de ter uma evolução mais acentuada por um longo tempo (MARTINS, 2003, p.14).

Com a expansão do número de empresas e a distância entre administrador, ativos e pessoas administradas, a Contabilidade de Custos passou a ser considerada uma ferramenta de auxílio para o desempenho da nova missão: a gerencial, conforme Martins (2003, p.14).

Martins (2003, p.15) afirma ser a Contabilidade de Custos recente, pois, tendo surgido há algumas décadas, ainda precisa desenvolver muito para os gestores terem pleno conhecimento e saberem utilizá-la para facilitar o trabalho na gestão das instituições.

As regras e princípios da Contabilidade de Custos foram criados e mantidos com a finalidade de avaliar e controlar os estoques e não para o fornecimento de dados à administração. Assim, a Contabilidade de Custos necessita de adaptações

para desenvolver esse potencial.

A Contabilidade de Custos possui duas funções importantes: o auxílio ao Controle e o auxílio à tomada de decisões. A primeira função tem como missão “fornecer dados para o estabelecimento de padrões, orçamentos e outras formas de previsão e, num estágio imediatamente seguinte, acompanhar o efetivamente acontecido para comparação com os valores anteriormente definidos” (MARTINS, 2003, p.15). Em relação à função de tomada de decisões, para Martins (2003, p. 15), “consiste na alimentação de informações sobre valores relevantes que dizem respeito às consequências de curto e longo prazo sobre medidas de introdução ou corte de produtos, administração de preços de venda [...], etc”.

Nota-se a mudança da função da Contabilidade de Custos, a qual, segundo Martins (2003, p.15) passa de auxiliar de controle, avaliação de estoques e lucros globais das empresas, para um instrumento de controle e decisão gerencial.

Martins (2003, p.16) afirma ser comum, atualmente, algumas instituições e estabelecimentos utilizarem a Contabilidade de Custos, tais como: “bancos, financeiros, lojas comerciais, escritórios de planejamento, de auditoria e consultoria”.

No entanto, no Brasil, o setor público ainda apresenta muitas experiências do uso da Contabilidade de Custos, e um dos motivos é o objetivo dos setores privado e público em relação à utilização da Contabilidade de Custos. Para Silva (2004, p.3), o objetivo do setor privado é a rentabilidade financeira e a maximização do lucro da empresa, sendo o preço como definidor da manutenção ou expansão da organização. O autor afirma que, para o setor público, a contabilidade de custos está voltada para atender e satisfazer as necessidades dos usuários. Quando se trata da Contabilidade de Custos na administração pública em outros países, há algumas experiências pontuais no Canadá, na Nova Zelândia, no Reino Unido, nos Estados Unidos, na Austrália e na Malásia, os quais têm utilizado “a Contabilidade de Custos como ferramenta de gestão e de incremento da qualidade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos” (IFAC apud SILVA, 2004, p.2).

Assim, a Contabilidade de Custos auxilia o gestor no controle, no planejamento, na tomada de decisões e na avaliação do serviço prestado. A partir disso, os usuários da política pública também são atendidos, pois a Contabilidade de Custos visa atender e satisfazer suas demandas.

Nessa perspectiva, Silva (2004, p.2) apresenta algumas funções gerenciais da Contabilidade de Custos, segundo a *International Federation of Accountants* (IFAC):

além da função histórica de atribuir valor aos estoques e outros ativos, a IFAC relaciona sua importância no processo de elaboração de orçamentos, no controle e na redução de custos, na avaliação de desempenho e de programas de governo, na formação de preços, tarifas e reembolsos entre unidades do governo, e em decisões de escolha econômica.

A Contabilidade de Custos é um importante instrumento a ser utilizado na gestão de políticas públicas e, também, no setor privado, no sentido de: subsidiar o planejamento das ações na instituição, e elaborar o orçamento, demonstrando o que pode ser executado, os recursos existentes, as estratégias aplicadas, mantendo, assim, a qualidade na prestação dos serviços do setor público.

Outro aspecto importante da Contabilidade de Custos, citado por Maher (2001), é a atribuição de receitas e custos às diversas unidades de uma instituição, sendo considerada cada unidade específica um centro de responsabilidade, importante mecanismo de avaliação do desempenho e apuração de responsabilidade por gerência. Embora a Contabilidade de Custos apresente características positivas para o desenvolvimento de empresas e atendimento dos usuários de serviços públicos, deve-se considerar, igualmente, a redução de recursos orçamentários para as políticas públicas de várias áreas no Brasil. Nesse sentido, para Silva (2004, p.5), o gestor deve selecionar as despesas em que a redução não afete drasticamente as atividades executadas e “somente com a utilização de mecanismos de avaliação dos custos por produto, atividade ou serviço é possível identificar o que é passível de redução ou eliminação com menor prejuízo para o usuário”.

Brimson (1996) aponta que a contabilidade de atividades também deve ser implementada nos setores públicos, visando findar o mau uso dos recursos, geralmente, associados à alocação cruzada e subsidiada. Assim, por meio dessa contabilidade, é possível verificar, dentro de uma instituição do setor público, quais atividades estão sendo executadas e o montante de recursos destinado para cada centro de responsabilidade. A partir da apuração de custo de cada centro, é possível

identificar se o recurso está sendo aplicado de forma eficiente, eficaz e se o serviço prestado está garantindo a efetividade ao usuário.

Nessa linha de raciocínio, também é preciso mensurar o desempenho do serviço público, o qual, segundo Silva (2004, p.6), envolve indicadores de processo (custos dos insumos) e de realização (medidas de produtos e de resultado), e os dados viabilizados por meio da contabilidade de custos são considerados medidas de desempenho financeiro.

Alonso (1999, p. 44) também menciona a importância de mensurar o desempenho das instituições, considerando a apuração e divulgação dos indicadores de resultado influenciarem a mudança organizacional. O autor também destaca alguns objetivos das medidas de desempenho:

- promover a redução de custos com melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- instrumentalizar o combate ao desperdício e identificar atividades que não agregam valor ao usuário dos serviços públicos;
- servir de guia para avaliar o impacto efetivo das decisões tomadas;
- tornar clara para toda a organização (e seus clientes) a percepção de melhoria no desempenho, que é um importante fator de motivação;
- [...] subsidiar a avaliação de planos de reestruturação e melhoria de gestão;
- servir de parâmetro para a competição administrada entre unidades prestadoras de serviços similares (ALONSO, 1999, p.44).

Com a mensuração de desempenho, é possível: promover mudanças na instituição, reduzindo os custos das atividades, sem perder a qualidade; evitar o desperdício de recursos voltados a atividades que não atendem às demandas dos usuários, tampouco aos objetivos da instituição; e comparar o custo e a qualidade do serviço com as outras unidades que prestam o mesmo serviço.

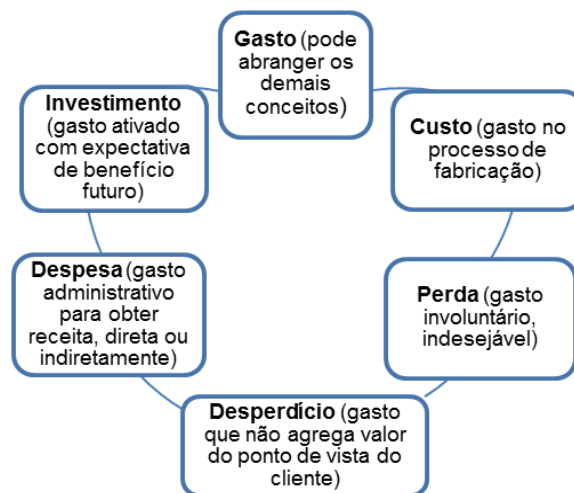
Além de mensurar o desempenho, é necessário avaliar os programas executados, identificando o custo de cada programa, as ações desenvolvidas, o público atendido, etc., enfim, verificar se o programa está sendo executado em sua plenitude.

Assim, após apresentar a concepção e os objetivos da Contabilidade de Custos, também se faz necessário compreender os conceitos mais utilizados: gasto; desembolso; investimento; custo; perda; desperdício e despesa. Embora o trabalho aborde apenas o custo direto do CENSE Londrina II, é necessário discutir, de forma

breve, a diferença desses conceitos, pois são apresentados nos diferentes métodos de custeio estudados e discutidos nesse trabalho.

Wernke (2005, p. 3) aponta que, para gerenciar custos, é preciso compreender corretamente os conceitos e as diversas interpretações na área contábil e administrativa, de modo a não levar o profissional a uma interpretação equivocada. O autor sintetiza os conceitos básicos de gasto, custo, perda, desperdício, despesa e investimento, na imagem a seguir.

Figura 2 - Início das Terminologias em Custos



Fonte: A própria autora, a partir de Wernke (2005, p.5)

O conceito de gasto, para Martins (2003), é a “compra de um produto ou serviço qualquer, que gera sacrifício financeiro para a entidade (desembolso), sacrifício esse representado por entrega ou promessa de entrega de ativos (normalmente dinheiro)”. Wernke (2005, p. 3) afirma que o gasto pode englobar outros conceitos de custos, relacionando-se a “um investimento (máquinas e equipamentos) ou a alguma forma de consumo de recursos (custos fabris ou despesas administrativas)”.

O custo é um “gasto relativo a bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços”, segundo Martins (2003, p. 17). O autor chama a atenção a esse fato, porque custo também é um gasto e é reconhecido como custo no momento da fabricação de um produto ou execução de um serviço. Nessa lógica, em uma empresa industrial, devem-se considerar custos:

Matérias-primas consumidas; salários e encargos sociais dos operários da fábrica; combustíveis, energia elétrica e água utilizada no processo fabril; seguro do prédio industrial; manutenção e depreciação das máquinas industriais, dos móveis e das ferramentas utilizadas no processo produtivo (entre outros itens empregados na produção) devem ser considerados custos (WERNKE, 2005, p. 4).

Assim, o custo refere-se ao gasto efetuado no momento da produção de algum produto ou na prestação de algum serviço. Wernke (2005) ainda conceitua a perda, o desperdício e a despesa. Na perda, os gastos não devem ser considerados como custos de fabricação, pois são fatores causados pela ineficiência interna da empresa. O desperdício são os gastos com atividades sem valor, configurando-se dispêndio de tempo e dinheiro, desnecessários, aos produtos ou serviços.

O conceito de despesa “abrange o valor despendido voluntariamente com bens ou serviços utilizados para obter receitas, seja de forma direta ou indireta” (WERNKE, 2005, p.4), ou seja, os gastos não relacionados à produção, mas necessários ao funcionamento da empresa, por exemplo, aluguel, salários, energia elétrica da administração, entre outros. Para Martins (2003, p.17):

Todo produto vendido e todo serviço ou utilidade transferidos provocam despesa. Costumamos chamá-lo Custo do Produto Vendido e assim fazemo-lo aparecer na Demonstração de Resultados; o significado mais correto seria: Despesa que é o somatório dos itens que compuseram o custo de fabricação do produto ora vendido. Cada componente que fora custo no processo de produção agora, na baixa, toma-se despesa.

A concepção de investimento é “gasto ativado em função de sua vida útil ou de benefícios atribuíveis a futuro(s) período(s)” (MARTINS, 2003, p. 17). Para Wernke (2005, p.3), em uma empresa, a compra de uma máquina significa um investimento, mas na medida em que esta é utilizada no processo de fabricação, os gastos para seu manuseio e o consumo dos estoques de matérias-primas são considerados custos. E desembolso é o “pagamento resultante da aquisição do bem ou serviço” (MARTINS, 2003, p.17).

Após apresentar os conceitos básicos de gasto, desembolso, investimento, custo, perda, desperdício e despesa, torna-se imprescindível discutir as categorias específicas de custos, considerando que o método de custeio utilizado neste

trabalho é o custo direto do CENSE II. Desse modo, apresentam-se as principais classificações de custo: custo direto e custo indireto; custo fixo e custo variável.

Para Martins (2003, p.32), o conceito de custo direto está diretamente relacionado aos produtos/serviços, ou seja, é possível identificar a medida de consumo da seguinte maneira: “quilograma de materiais consumidos, embalagens utilizadas e até quantidade de força consumida”. Portanto, custo direto são todos os custos diretamente atribuídos ao produto, podendo ser identificados facilmente, sem necessidade de utilizar critérios de rateio.

Segundo Ching (2001, p.17), os custos indiretos “não podem ser apropriados a um objeto de custo, se não por meio de rateios estimados e arbitrários”. Wernke (2005, p. 8) afirma que:

a atribuição dos custos indiretos aos objetos acontece por intermédio de rateios, que consistem a divisão do montante de determinado tipo de custos entre produtos ou serviços, utilizando um critério qualquer, como, o volume fabricado ou tempo de fabricação consumido (WERNKE, 2005, p. 8).

Dessa forma, pelo fato de os custos indiretos serem difíceis de identificar às unidades de produtos, aplicam-se os critérios de rateios, ou seja, divide-se o montante por um critério a ser determinado.

Partilhando do pensamento de Martins (2003, p.33), além do agrupamento em custo direto e custo indireto, também há as categorias de custo fixo e variável, as quais consideram a “relação entre o valor total de um custo e o volume de atividade numa unidade de tempo”.

Neste sentido, os custos variáveis são:

O valor global de consumo dos materiais diretos por mês depende diretamente do volume de produção. Quanto maior a quantidade fabricada, maior seu consumo. Dentro, portanto, de uma unidade de tempo (mês, nesse exemplo), o valor do custo com tais materiais varia de acordo com o volume de produção; logo, materiais diretos são custos variáveis (MARTINS, 2003, p.33).

Desse modo, os custos variáveis são os gastos do período (mês) que estão diretamente ligados ao volume de produção da empresa. Em contrapartida, os custos fixos são os gastos, geralmente, fixos, que não oscilam, embora haja alterações no volume de produção no período. Para Wernke (2005, p.8):

os custos fixos têm seu montante fixado independentemente de oscilações na atividade fabril, não possuindo qualquer vinculação com o aumento ou redução do número de unidades produzidas no mês. [...] Relacionam-se mais especificamente com a capacidade instalada, ou a estrutura física que a empresa possui, sendo seu valor total desvinculado do volume fabricado (Wernke, 2005, p.8).

As categorias de custo fixo e variável possuem duas características importantes, apontadas por Martins (2003, p.33): a primeira considera a “unidade de tempo, o valor total de custos com um item nessa unidade de tempo e o volume de atividade”. Já a segunda característica:

considerando a relação entre período e volume de atividade, não se está comparando um período com outro. Esse fato é de extrema importância na prática para não se confundir Custo Fixo com custo recorrente (repetitivo). Por exemplo, se a empresa adota um sistema de depreciação com base em quotas decrescentes e com isso atribui para cada ano um valor diferente desse custo, continua tendo na depreciação um Custo Fixo, mesmo que a cada período ele seja de montante diferente. Também, se o aluguel é reajustado mensalmente em função de qualquer índice e nunca é igual em dois períodos subsequentes, não deixa de ser um Custo Fixo, já que em cada período seu valor é definido e independe do volume produzido (MARTINS, 2003, p.33).

Martins (2003, p.33) afirma que custos fixos e variáveis não consideram o produto, mas sim o relacionamento entre o valor total do custo em um período e o volume de produção. O autor ainda aponta que custo fixo não possui seu montante fixado em um período, baseado em oscilações da atividade: é o oposto do custo variável, cujo valor é determinado em função dessa oscilação.

2.4 SISTEMAS E MÉTODOS DE CUSTOS

Neste tópico, discutem-se os principais fatores a serem avaliados no processo de escolha do sistema de custos considerado mais adequado para a organização, indústria ou setor público.

No atual cenário econômico, de acirrada competição, sobretudo frente às inúmeras aberturas de mercados, Wernke (2005, p.15) assegura que este contexto

faz os administradores buscarem sistemas e mecanismos que visem aperfeiçoar a gestão das organizações. O aumento da competitividade, com frequência, faz que as organizações submetam-se a propor preços menores aos dos concorrentes, tendo como resultado lucros menores. Diante dessa conjuntura, há a necessidade de informações relacionadas aos custos, produtos, serviços, clientes, etc.

A partir de informações gerenciais,

as empresas têm dificuldades em desenvolver eficazmente suas atividades sem que mantenham acompanhamento e controle eficiente de seus processos por meio de sistemas que proporcionem informações tecnicamente consistentes sobre os custos e a rentabilidade do seu *mix* de comercialização (WERNKE, 2005, p.15).

Torna-se fundamental às organizações obterem um sistema de custos, visando melhores resultados para a gestão da organização e auxiliando os processos de decisões com informações de qualidade.

A primeira etapa para selecionar o sistema de custos mais adequado à empresa ou setor público, de acordo com Martins (2003, p. 258), é fazer a pergunta “Para que se quer o sistema?”. A finalidade pode ser o controle, o fornecimento rápido de informações para decisões rotineiras, as avaliações de estoques, etc. Assim, para decidir o modelo a ser utilizado, depende-se do usuário que vai receber as informações, suas demandas e seus objetivos.

Para Martins (2003, p. 256), nenhum sistema é capaz de resolver os problemas e, para funcionar como um importante instrumento na administração, é necessário desenvolver-se e aprimorar-se. Desse modo, para além da decisão de qual modelo utilizar, é imprescindível aos profissionais manterem o sistema atualizado com as informações da empresa, para que, de fato, funcione. Martins complementa:

O sucesso de um sistema de informações depende do pessoal que o alimenta e o faz funcionar. O sistema representa um conduto que recolhe dados em diversos pontos, processa-os e emite, com base neles, relatórios na outra extremidade. Esses relatórios não podem ser, em hipótese alguma, de qualidade melhor do que a qualidade dos dados recebidos no início do processamento. Podem é ser pior, se seu manuseio não for absolutamente correto. Mas todos os dados iniciais quase sempre dependem de pessoas, e, se estas falharem ou não colaborarem, todo o sistema acabará por falir (MARTINS, 2003, p. 256).

Selecionar o sistema de custos para utilizar na gestão da organização ou no setor público não resolverá os problemas se os profissionais não compreenderem como utilizar e aprimorar o sistema e garantir a alimentação por meio de informações. Ainda conforme Martins (2003, p. 256):

O pessoal técnico de produção é normalmente avesso à burocracia e, em geral, encara um Sistema de Custos como uma forma de controle e, devido a essas duas razões, tenderá, em inúmeras situações, a rejeitar, boicotar ou simplesmente fazer resistência passiva à sua implantação. Problemas maiores ainda advirão se as informações iniciais já forem sofisticadas, ou se for relativamente difícil que tenham sua utilidade visualizada; quem não vê utilidade num dado não lhe dá importância. Primeiro, cada elemento deve ser conscientizado da necessidade e utilidade de cada informação, para depois ser treinado a localizá-la e transmiti-la (MARTINS, 2003, p. 256).

Nessa perspectiva, os profissionais responsáveis por alimentar o sistema devem ter clareza acerca da importância da sua utilização enquanto um meio e não um fim, considerando que este precisa ser modificado e aprimorado, e compreendendo a contribuição que a utilização do sistema trará a: empresa, funcionários, setor público, população, clientes, etc.

No âmbito privado, a importância do sistema de custos está ligada aos lucros, à competitividade entre as empresas e ao aperfeiçoamento na gestão. Partilhando do pensamento de Machado e Holanda (2010, p.808), nas políticas públicas,

a melhor garantia do aperfeiçoamento do sistema de custos são o cálculo e a divulgação dos custos unitários dos bens e serviços entregues à população, pois eles forçarão os gestores envolvidos a analisar as informações, buscando, de um lado, corrigir as distorções de classificação e, de outro, tornar mais eficiente o uso dos recursos. Vale ressaltar que apurar custos deve ser um processo de contínuo aprendizado e aperfeiçoamento, a informação vai sendo gerada e, quando usada e analisada, funciona como *feedback*, retroalimentando todo o processo (MACHADO; HOLANDA, 2010, p. 808) .

A importância do sistema de custos no setor público está relacionada à qualificação na gestão, ao fortalecimento institucional, diante do fornecimento de informações qualificadas para a tomada de decisões, visando tornar mais eficiente o uso do recurso.

Existem vários métodos de custeios, porém, neste trabalho, optou-se por apresentar 5 métodos: absorção; *Target Costing* (Custeio Meta); ABC; direto ou variável; RKW. As particularidades de cada método atendem os objetivos e metas da empresa ou da instituição pública e deve-se conhecer cada um, verificando aquele que atende de forma eficaz e eficiente, na empresa ou no setor público (MARTINS, 2003, p.24).

O primeiro método, custeio por absorção, segundo Santos (2005, p. 83),

consiste na apropriação de todos os custos de produção aos produtos elaborados de forma direta e indireta (rateios). A metodologia [...] é considerada como básica para a avaliação de estoques pela contabilidade societária, para fins de levantamento de balanço patrimonial e de resultados, com a finalidade de atender a exigências da contabilidade societária. O sistema de custeio por absorção é falho em muitas circunstâncias, como instrumento gerencial de tomada de decisão, porque tem como premissa básica os “rateios” dos chamados custos fixos, que, apesar de aparentemente lógicos, poderão levar a alocações arbitrárias e até enganosas (SANTOS, 2005, p. 83).

Embora muitos autores considerem esse método de custeio falho, rígido e inflexível, mais utilizado na simples finalidade de avaliar estoques, Wernke (2005, p.19) destaca algumas vantagens:

- 1- atende à legislação fiscal (Imposto de Renda) e deve ser utilizado quando a empresa busca o uso do sistema de custo integrado à Contabilidade. A integração do sistema de custos à Contabilidade ocorre quando (i) os valores apropriados de custos estão inseridos na Contabilidade, (ii) quando a apropriação é realizada com a observância dos Princípios Contábeis e (iii) os valores de custo de cada produto estão apoiados em registros, cálculos e mapas que evidenciam o trajeto desde a origem (registros contábeis) até o destino (produtos acabados ou em elaboração);
- 2- permite a apuração dos custos por “centros de custos”, pois, para ser adotado o Custeio por Absorção, requer-se que a empresa seja dividida contabilmente em “centros de custos”. Com isso, é possível avaliar o desempenho de cada departamento da organização;
- 3- absorve todos os custos de produção (independentemente do tipo de custos), permite a apuração do custo total de cada produto (WERNKE, 2005, p.19).

Observa-se que o método de custeio por absorção apresenta, também, vantagens para a gestão, considerando-se, principalmente, a apuração por centro de

custos. Todavia, ao utilizá-lo como critério de rateios, pode ocorrer distorção do valor do custo do produto.

Outro método de custeio utilizado em empresas é o *Target Costing* (Custeio Meta), conhecido como custeio-alvo. Trata-se de “um processo de planejamento de lucros, preços e custos que parte do preço de venda para chegar ao custo, razão pela qual diz-se que é o custo definido de fora para dentro” (MARTINS, 2003, p. 160).

Ademais, para Martins (2003, p.161),

o custo meta, apesar de ser um conceito simples, é também uma mentalidade de gerenciamento. Para se chegar a um denominador comum de qual o custo meta e qual o produto a ser feito, enfim, para se definir uma estratégia empresarial, há que existir uma integração entre todas as partes da empresa (MARTINS, 2003, p.161).

Para as organizações, o custo meta é importante para a fase do planejamento. Por meio deste, é possível economizar o custo no processo de produção, bem como modificar as características dos produtos. Na definição de estratégia empresarial, todos os profissionais devem estar envolvidos no projeto, contribuindo com os diferentes conhecimentos da área de humanas, exatas, entre outras.

Em relação ao segundo método, custeio por atividade, igualmente conhecido por *Activity Based Costing* (ABC), este foi criado face aos problemas apresentados pelo método de custeio de absorção, pois este não atendia mais as exigências e demandas das empresas.

Para Wernke (2005, p. 27), até a década de 1970, havia pouca participação dos custos indiretos no montante de custos totais das empresas. Portanto, o novo método não era muito utilizado. Não obstante, nos anos seguintes, houve um aumento dos valores dos custos indiretos, implicando, assim, diretamente no gasto total das empresas. Nesse cenário, os critérios de rateios utilizados pelo método de absorção passam a apresentar inúmeras distorções dos custos unitários dos produtos, e o método de custo ABC passa a ser mais utilizado nas empresas.

O método de custeio por atividade “é uma metodologia de custeio que procura reduzir sensivelmente as distorções provocadas pelo rateio arbitrário dos custos indiretos” (MARTINS, 2003, p. 60). Esse método pode ser aplicado nos custos

diretos, mas não há diferenças significativas nos “sistemas tradicionais”, logo, a diferença essencial está nos custos indiretos, conforme o referido autor.

Conforme Santos et al. (2015, p. 79), o conceito fundamental do método de atividade ABC é:

‘atividades consomem recursos e produtos consomem atividades’, a classificação inicial dos custos e despesas é por atividade. Esse é de resto um primeiro fator diferenciador desse sistema, em relação ao custeio por absorção e do custeio direto, onde o custo é classificado por setores ou centros de custos (SANTOS et al., 2015, p. 79, grifos dos autores).

Para Ching (2001, p.125), a diferença entre o custeio ABC e os outros sistemas é a relação causal da ocorrência da atividade e a geração de custos, ou seja, o custo está diretamente ligado às atividades executadas na empresa e é repassado aos produtos por meio dos geradores de custos. O autor menciona existirem dois direcionadores, sendo o primeiro “direcionador de recursos”, e o segundo, “direcionador de custo”.

O primeiro, direcionador de recurso,

Identifica a maneira como as atividades consomem recursos e serve para custear as atividades, ou seja, demonstra a relação entre os recursos gastos e as atividades. [...] Os direcionadores de recursos responderão às seguintes perguntas: ‘o que é que determina ou influencia o uso deste recurso pelas atividades?’ ou ‘como é que as atividades se utilizam deste recurso?’ (MARTINS, 2003, p. 67).

Esse método permite verificar o recurso gasto em cada atividade da empresa e identificar o que determinou ou influenciou o uso do recurso para cada atividade. Já o segundo está relacionado entre as atividades e o objeto de custo, demonstrando o modo como os objetos de custo demandam atividades e servindo para custeá-los. Nesse caso, o direcionador de custo é “qualquer fator que causa uma mudança no custo de uma atividade” (CHING, 2001, p.125).

Ainda nessa linha de raciocínio, Martins (2003, p. 67) complementa:

para efeito de custeio de produtos, o direcionador deve ser o fator que determina ou influencia a maneira como os produtos “consomem” (utilizam) as atividades. Assim, o direcionador de custos

será a base utilizada para atribuir os custos das atividades aos produtos (MARTINS, 2003, p. 67).

Martins (2003, p. 67) cita alguns direcionadores de recursos em uma empresa: aluguel, energia elétrica, salários, depreciação e material de consumo, e acrescenta:

Pode-se dizer que há semelhança entre critérios de rateio e os direcionadores de recursos, pois ambos indicam a relação do custo com o departamento ou atividade. A grande diferença entre eles é que o segundo indica uma relação mais verdadeira, obtida através de estudos e pesquisas, e não são resultados de mera arbitrariedade e subjetivismo (MARTINS, 2003, p. 68).

Santos et al. (2015, p.79) mencionam que o avanço da informática tem influenciado no desenvolvimento do método ABC e este está imbricado à Tecnologia da Informação (TI), uma vez que, para sua operacionalização, o uso da tecnologia é fundamental: “a sua operacionalização antes do advento da informática seria inviável” (SANTOS et al., 2015, p. 79).

Destaca-se a importância do auxílio de recursos tecnológicos aos métodos de custeio em empresas: é por meio do uso da tecnologia que os gestores podem efetuar o direcionamento dos custos e despesas com mais facilidade e segurança. Para o gestor ou outro profissional responsável em apurar os custos e alimentar o sistema com as informações necessárias, é preciso saber utilizar essa tecnologia, de forma a ter efetiva utilidade aos gestores, e estes devem entender a importância da TI enquanto auxiliar do trabalho da empresa ou setor público.

Já o terceiro método, custeio variável, de acordo com Martins (2003, p. 142), “só são alocados aos produtos os custos variáveis, ficando os fixos separados e considerados como despesas do período, indo diretamente para o resultado; para os estoques só vão, como consequências, custos variáveis”. Segundo Santos et al. (2015, p. 54), esse método de custeio, nos últimos anos, vem sendo mais utilizado, devido ao aumento da concorrência do mercado, transformando-se em um importante instrumento de planejamento, controle e tomada de decisões administrativas, minimizando os custos e otimizando o resultado em um período mais curto. Com esse método de custeio,

o lucro se move na mesma direção que o volume de vendas, os relatórios operacionais, tais como, a demonstração do custo do produto vendido e a demonstração do resultado, podem ser compreendidos com maior rapidez pelos gestores da empresa (informações úteis para avaliação de desempenho e rápidas para os cálculos da simulação das interações das variáveis do planejamento do lucro: preço, custo e volume). Portanto, está se introduzindo cada vez mais como instrumento da análise e do cálculo, e também na contabilidade gerencial (SANTOS et al., 2015, p. 54).

O quinto método, custeio direto, vem ganhando visibilidade no setor público, mas ainda encontra resistência por parte dos gestores, em razão de o método não considerar os custos fixos e variáveis, e não realizar o rateio, o que poderia implicar na distorção do valor do custo total.

Em relação ao último, método de custeio RKW, de acordo com Martins (2003, p.158), este teve origem no século XX, “com fundamento na ideia do uso de custos para fixar preços, [...] uma forma de alocação de custos e despesas muitíssimo conhecida no nosso meio brasileiro por RKW ou *Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit*”. O autor ainda aponta que sua origem é alemã e consiste em um rateio que considera os custos de produção e todas as despesas da empresa.

As técnicas desse rateio são baseadas em:

formas tradicionais de apropriação dos custos indiretos de produção; ou seja, tudo com base na alocação dos custos e despesas aos diversos departamentos da empresa para depois ir-se procedendo às várias formas de rateio [...] ao final, todos os custos e despesas estejam recaindo exclusivamente sobre os produtos (MARTINS, 2003, 158).

Assim, a partir desse rateio, obtém-se o custo de “produzir e vender”. Martins (2003, p.158) aponta que:

fossem os rateios perfeitos, nos daria o gasto completo de todo o processo empresarial de obtenção de receita. Bastaria adicionar agora o lucro desejado (ou fixado governamentalmente, como na época em que nasceu essa metodologia na Alemanha) para se ter o preço de venda final. Aliás, muitas vezes é exatamente isso o que se faz, e de outra forma: a empresa fixa o lucro desejado para o período como um valor global e procede então ao seu rateio aos produtos em função de alguma base de alocação (custo, custo mais despesas etc.) (MARTINS, 2003, p.158).

O autor complementa que essa fórmula pode ser utilizada em uma economia de decisão centralizada, bem como em monopólio ou oligopólio, sendo difícil o sucesso em uma economia de mercado, embora parcialmente controlada pelo Estado, conforme Martins (2003, p.158).

2.5 SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DE CUSTOS (SIC)

O Sistema de Informação de Custos (SIC) foi desenvolvido a partir do aperfeiçoamento da contabilidade de custos. Segundo Monteiro et al. (2010, p. 3), o SIC “tem por objetivo fornecer informações para subsidiar decisões governamentais de alocação mais eficiente do gasto público”. Para Monteiro et al. (2010, p. 3), o avanço da contabilidade de custos no campo da administração pública brasileira teve como consequência a inserção da disciplina de custos na Contabilidade Pública, em 1964, de acordo com a Lei nº 4.320. Além dessa Lei, foi necessário implementar outras leis para, de fato, ser efetivado o uso de informação de custos, conforme apresenta o quadro abaixo:

Quadro 2 - Legislação no Brasil sobre informações de custos

Lei nº 4.320/1964 Art. 85	Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.
Lei nº 4.320/1964 Art. 89	Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeiro comum.
Decreto nº2000/1967 Art.79	A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços, de forma a evidenciar os resultados da gestão.
Decreto nº 9.3.879/1986 Art. 137	A contabilidade deverá apurar o custo dos projetos e atividades, de forma a evidenciar os resultados da gestão.
Lei Complementar nº101/2000 – LRF – Art. 50	Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: § 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira

	e patrimonial.
Lei nº10180/2001 – Art. 15	O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar: V - os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal.
Acórdão nº 1078/2004 do Tribunal de Contas da União (TCU)	Determina a adoção de providências para que a administração pública federal possa dispor com a maior brevidade possível de sistemas de custos, que permitam, entre outros, a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária e financeira.
Decreto nº 6976/2009 Art. 3º	O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade, utilizando as técnicas contábeis, registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar: VI - os custos dos programas e das unidades da administração pública federal.

Fonte: Monteiro et.al (2010, p.3)

Observa-se que, no período de 1964 a 2009, houve avanço significativo na legislação brasileira, no tocante à melhoria da qualidade do gasto público, ampliando a obrigatoriedade do sistema de custos, visando a: eficiência, efetividade na contabilidade pública, detalhamento e transparência na apuração dos custos em programas e projetos.

Monteiro et al. (2010, p. 5) afirmam que, a partir da implementação das legislações supracitadas, houve um avanço na qualidade do gasto, ao fornecer a efetiva mensuração do exercício governamental. Contudo, para os autores:

sua relevância para o interesse público pode ser entendida mediante o seu impacto sobre a gestão pública. A partir da mensuração de custos, tanto a função planejamento como a de orçamento podem melhorar, assim como a avaliação de políticas públicas e programas custeados por recursos públicos (MONTEIRO et al. 2010, p. 5).

Assim, o sistema de custos é um importante instrumento para a gestão pública, auxiliando na apuração de custos e contribuindo para planejamento, execução e avaliação da aplicabilidade dos recursos públicos nas políticas públicas, a fim de terem maior eficácia, eficiência e efetividade.

Torna-se importante a utilização do Sistema de Informação de Custo (SIC) na gestão pública, na medida em que “tem por objetivo fornecer informações para subsidiar decisões governamentais de alocação mais eficiente do gasto público” (MONTEIRO et al. 2010, p.1).

Para Cardoso, Busanelli e Bitti (2011, p.1527),

Para que a implantação em massa do sistema de informações de custos pelas entidades públicas brasileiras se torne uma realidade, não basta exigência legal nem a definição de um *framework*, é necessário que os potenciais usuários percebam a relevância da informação que o sistema lhes é capaz de prover. Ou seja, a conversão de implantação para efetiva adoção é moderada pela utilidade percebida da “inovação”. Portanto, enquanto a implantação de sistemas de custos por um órgão é influenciada pela coerção externa, a efetiva adoção é impulsionada pela utilidade percebida pelos gestores (CARDOSO; BUSANELLI; BITTI, 2011, p.1527).

Embora a legislação brasileira contribua para o avanço na gestão das políticas públicas, considerando a apuração de custos, a obrigatoriedade do sistema de custos, o detalhamento e a transparência da apuração de custos, entre outros, apenas a implementação de leis não é suficiente. É preciso quebrar a resistência dos gestores em utilizarem o sistema, diante do fato de não saberem manusear a tecnologia, de não quererem ser avaliados ou justificarem seu desempenho, etc. Portanto, faz-se necessário não ser o sistema complexo e terem os gestores conhecimento da sua contribuição para a execução do trabalho, para a instituição e para os usuários. Sobre a importância do sistema de informação de custos na administração pública, Rezende, Cunha e Belivacqua (2010, p. 964) afirmam:

Há várias razões para a adoção de procedimentos que permitam aferir os custos do governo, mas a mais importante delas é que, sem que se conheçam os custos das políticas e programas executados pelo setor público, é impossível saber se o dinheiro do contribuinte está sendo bem utilizado.

Para saber se os recursos oriundos do pagamento de impostos estão sendo bem utilizados é necessário comparar os custos com os resultados para responder às seguintes perguntas: um dado resultado (por exemplo, a melhoria no desempenho escolar) está sendo obtido ao menor custo possível, ou existe um grande desperdício? Alternativamente, com os mesmos recursos aplicados seria possível conseguir resultados melhores? [...]

Isso chama atenção para outra razão importante para a adoção de um sistema que gere informações sobre os custos do governo: a transparência do gasto público e a possibilidade de um melhor controle democrático sobre as prioridades no uso dos recursos públicos e a qualidade dos serviços prestados. [...] Apesar da sua importância, o governo brasileiro não dispõe atualmente dessa informação. Por se concentrar nos fluxos de caixa, as informações atualmente geradas pela contabilidade pública indicam quanto foi gasto em um determinado programa em um dado período, por exemplo, um ano, mas não o seu real custo. Para aferir o custo é

necessário saber, por exemplo, o valor dos materiais empregados na prestação dos serviços (medicamentos e outros no caso da saúde), a depreciação de equipamentos e instalações, o custo do pessoal empregado, inclusive os encargos previdenciários, e demais gastos com o funcionamento do órgão encarregado de prover os serviços, como energia e comunicações. [...] (REZENDE; CUNHA; BELIVACQUA, 2010, p. 964).

Diante do exposto, é necessário o sistema de informação de custos ser, de fato, utilizado na gestão de políticas públicas, de modo que os gestores, os demais profissionais da instituição e da sociedade civil tenham conhecimento do custo da instituição, dos programas e projetos desenvolvidos, com a possibilidade de executar o trabalho com a mesma qualidade e menos recurso público.

A obrigatoriedade dos setores públicos em assegurarem à população o acesso à informação e a transparência da alocação dos recursos públicos são fundamentais para o funcionamento do sistema. A população deve ter conhecimento do montante de recursos destinados às políticas públicas, da forma como estão sendo distribuídos para os diferentes projetos e programas da política, e de quais segmentos estão sendo atendidos.

No Brasil, muitos setores públicos ainda não têm assegurado o direito constitucional de acesso à informação dos recursos públicos destinados às instituições, garantido somente no ano de 2011, com a implementação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com a Lei de Acesso à Informação (LAI), prevista na Constituição Federal de 1988. De acordo com o art. 3º da referida Lei,

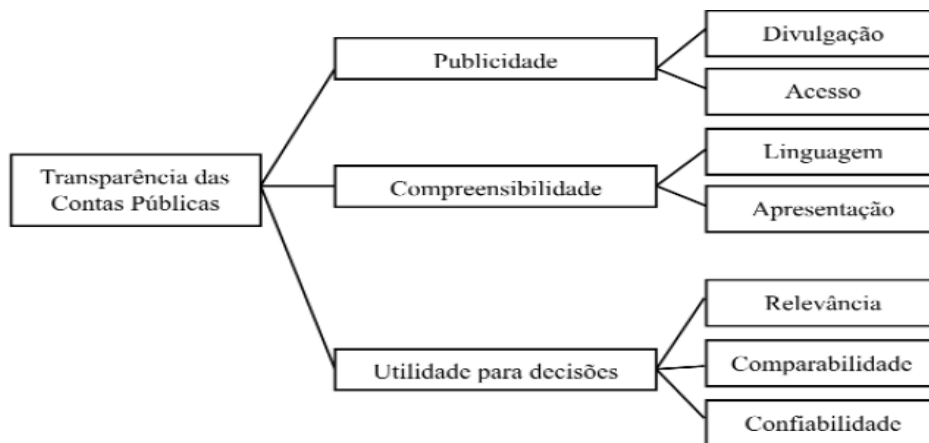
os procedimentos previstos nesta lei destinam-se a assegurar o direito fundamental ao acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública: I- observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II- divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações; III- utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V- desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

É necessário que as instituições públicas, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), assegurem os direitos estabelecidos pela LAI, publicizando os recursos orçamentários executados nas instituições públicas, de maneira à sociedade civil ter conhecimento do gasto público e exercer o controle

social sobre a coisa pública.

Os autores Platt Netto et al. (2007, p.85) afirmam que, além de garantir a transparência das contas públicas para a população, também deve-se considerar que as informações sejam confiáveis e relevantes aos interesses dos usuários, conforme se demonstra na imagem seguinte.

Figura 03 - Transparência das Contas Públicas



Fonte: Platt Netto et al. (2007, p. 85)

Os autores afirmam que para garantir a transparência das contas públicas, deve-se considerar: 1) a publicidade, ou seja, a “ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. Pressupõe-se, ainda, a oportunidade das informações fornecidas, com tempestividade” (PLATT NETO et al., 2005, p. 85); 2) a compreensibilidade das informações, que abrange tanto a apresentação visual quanto a linguagem da informação, substituindo a linguagem geralmente técnica que é utilizada, adotando uma linguagem de fácil compreensão e interpretação por parte da sociedade civil; 3) a utilidade para decisões, considerando que esta se fundamenta na relevância das informações, que pode ser de interesse dos usuários ou não.

Os autores também mencionam que, associada à relevância, destaca-se a confiabilidade das informações, de modo a garantir a veracidade do que está sendo divulgado. A comparabilidade deve ser entre períodos e unidades, conforme Platt Netto et al. (2005, p.86).

Frente ao exposto, para a garantia da transparência das contas públicas, cabe ao poder público disponibilizar informações sobre os recursos públicos aplicados em cada política pública. Rezende, Cunha e Belivacqua (2010, p. 964) alertam para a necessidade, nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), de aferir o custo dos programas executados, contrário ao, atualmente, realizado, que se resume ao levantamento do gasto dos programas.

Após estudar os métodos de custeio absorção, custeio meta, ABC, direto e RKW, o presente estudo optou por utilizar a metodologia da pesquisa fundamentada no método de custeio direto, por atender ao objeto de estudo, o “custo da Unidade de Medida Socioeducativa de Internação - CENSE Londrina II”. Vale ressaltar que o referido método não considera os custos indiretos, fixos e variáveis, bem como os critérios de rateios, como nos outros métodos, o que prejudicaria o levantamento do custo da Unidade.

Ainda para dar subsídio ao objeto proposto neste trabalho, após o estudo sobre Contabilidade de Custos, faz-se necessário discutir o Sistema de Atendimento Socioeducativo e a Gestão no Centro de Socioeducação do Paraná, a fim de compreender as medidas socioeducativas estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente e no SINASE, e como ocorre a gestão na Unidade dos CENSES.

3 O SISTEMA DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Do rio que tudo arrasta diz-se que é violento. Mas ninguém chama violentas às margens que o comprimem.

Bertold Brecht

O Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, apresenta um novo paradigma ético, político e jurídico, assegurando a proteção integral à criança e ao adolescente, considerando criança até 12 anos de idade incompletos, e adolescente entre 12 e 17 anos.

A proteção especial a crianças e adolescentes vítimas de violência e a responsabilização dos adolescentes que praticaram atos infracionais¹⁴ também é assegurada pelo Estatuto. Para este estudo, entretanto, aprofundou-se somente sobre a prática de atos infracionais, principalmente, o cumprimento da medida socioeducativa de internação, considerando Unidade de análise o CENSE Londrina II. Embora o Estatuto tenha apresentado um avanço significativo na garantia de direitos ao adolescente em conflito com a lei, não havia no Brasil nenhuma lei que regulamentasse e apresentasse os princípios e as diretrizes para o cumprimento das Medidas Socioeducativas (MSE).

Frente ao exposto, iniciou-se, no cenário brasileiro, um debate sobre a necessidade de uma lei que regulamentasse a execução das medidas socioeducativas e, em 2006, foi aprovada a Resolução nº 119, elaborada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), considerada a primeira normativa do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). No entanto, a Lei nº 12.594, que institui o SINASE, foi sancionada apenas em 18 de janeiro de 2012. A referida Lei regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes que praticaram atos infracionais.

¹⁴ Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal, sendo penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às medidas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

O SINASE é:

O conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento ao adolescente em conflito com a lei (BRASIL, 2012).

O SINASE é composto de três títulos. O título I apresenta: as disposições gerais; as competências; os planos e programas de atendimento socioeducativo; a avaliação e o acompanhamento da gestão do atendimento socioeducativo; a responsabilização dos gestores, operadores e entidades de atendimento; o financiamento e as prioridades. No título II, há: a execução das medidas socioeducativas; os procedimentos; dos direitos individuais; do plano individual de atendimento (PIA); da atenção integral à saúde do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa; das visitas a adolescentes em cumprimento de medida de internação; dos regimes disciplinares; da capacitação para o trabalho. Já o título III apresenta as disposições finais e transitórias.

No entanto, neste estudo discutem-se, de forma breve, as medidas socioeducativas, o diagnóstico do sistema de atendimento socioeducativo do estado do Paraná e do município de Londrina, e a gestão nos Centros de Socioeducação do estado do Paraná.

3.1 AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

A primeira normativa do SINASE, instituída em 2006, bem como a Lei nº 12.594/12, que sancionou o SINASE, são orientadas por normativas internacionais e nacionais, as quais reafirmam algumas diretrizes e artigos presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Constituição Federal de 1988.

A referida Constituição teve como objetivo consolidar a democracia no país e assegurou os direitos sociais para a sociedade, principalmente, às crianças e aos adolescentes, os quais passaram a ser considerados sujeitos de direitos. Embora apresente inúmeros artigos assegurando direitos a esse segmento, ainda há

algumas dificuldades para sua plena concretização, uma vez que “a sociedade não reclama por mais direitos, mas por garantias de sua implementação: a prática política e o contexto social têm favorecido uma concretização restrita e excludente dos seus dispositivos” (BAPTISTA, 2012, p. 168).

Portanto, a realidade normativa não deve ser comparada com a realidade empírica, uma vez que muitos princípios do SINASE já estavam assegurados em outras normativas. Contudo, pelo fato de não serem efetivados, criou-se outra lei para garantir os direitos.

Nessa perspectiva, Jimenez et al. (2012, p. 2) mencionam que, com a implementação do SINASE, aumentaram-se as expectativas em relação ao recurso legal como elemento decisivo para assegurar os direitos, estabelecer procedimentos técnico-administrativos, distribuir competências, etc. Para essas expectativas, existem dois aspectos: “o cenário quase que anárquico das unidades de federação em relação ao sistema socioeducativo previsto no ECA e, conseqüentemente, o descompasso entre o plano legal e o plano das práticas” (JIMENEZ et al., 2012, p. 2).

Diante do exposto, o problema federativo está presente em vários setores da administração pública, e, no âmbito socioeducativo, as políticas geralmente são submetidas a arranjos e interesses propostos pelos estados e municípios. Jimenez et al. (2012, p. 2) também mencionam que “os arranjos organizacionais e locais de toda a natureza reenquadram as previsões legais de atribuições e competências, esmaecem os traços de uma política pública”.

Com a implantação do SINASE, almejavam-se a implementação nos âmbitos municipais, estaduais e no Distrito Federal, bem como estabelecer a política de Direitos Humanos e intersetorial, com a reformulação da política de execução de medida socioeducativa, por meio dos parâmetros e diretrizes propostos. No entanto, constata-se a prevalência da racionalidade técnico-burocrática contida nas normas e regulamentos para a sua implantação, a qual valoriza os procedimentos administrativos, em detrimento da finalidade dos processos socioeducativos e a natureza política das medidas socioeducativas (JIMENEZ et al. 2012, p.3).

Em relação às medidas socioeducativas, o SINASE dispõe em seu art. 1º e § 2º, as que estão previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

- I- advertência;
- II- obrigação de reparar o dano;
- III- prestação de serviço à comunidade;
- IV- liberdade assistida;
- V- inserção em regime de semiliberdade;
- VI- internação em estabelecimento educacional;
- VII- qualquer uma prevista no artigo 101, I a VI (BRASIL, 1990).

As medidas socioeducativas têm por objetivo:

- I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento;
- III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei (BRASIL, 2012).

Nas duas primeiras medidas socioeducativas previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o adolescente é responsabilizado pelo ato e deve reparar o dano, porém permanece em liberdade. A advertência consiste em admoestação verbal, reduzida a termo e assinada, conforme o art. 115 do Estatuto, de caráter mais informativa e breve. A medida de obrigação de reparar o dano está assegurada no art.116 do Estatuto:

em se tratando de ato infracional com reflexos patrimoniais, a autoridade poderá determinar, se for o caso, que o adolescente restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima.
Parágrafo único: Havendo manifesta impossibilidade, a medida poderá ser substituída por outra adequada (BRASIL, 1990).

Para Volpi (1999, p. 23), essa medida permite ao adolescente, ao mesmo tempo, reconhecer o erro e realizar a reparação, com a responsabilização do adolescente pelo seu ato, de forma intransferível e personalíssima.

As medidas socioeducativas em meio aberto, a Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA), no município de Londrina-PR, são executadas no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS

2), “uma unidade da Proteção Social Especial de Média Complexidade, vinculada à Política de Assistência Social, que oferta o Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de PSC e LA” (LONDRINA, 2015, p. 34).

A medida de PSC, de acordo com o art. 117 do Estatuto, consiste em:

realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a 6 (seis) meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

Parágrafo único: as tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante a jornada máxima de 8 (oito) horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho (BRASIL, 1990).

Por meio dessa medida, o adolescente realiza as tarefas adequadas conforme suas aptidões, não podendo prejudicar seu desenvolvimento na escola, e deve contar com a participação da sociedade. Volpi (1999, p.23) sinaliza ser essa medida efetiva se houver o acompanhamento do órgão executor, o apoio da instituição que o recebe o adolescente e a utilidade real da dimensão social do trabalho executado.

A medida de LA consta no art. 118 do Estatuto:

Art. 118 - Será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.

§ 1º- A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.

§ 2º- A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de 6 meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvindo o orientador, o Ministério Público e o defensor (BRASIL, 1990).

Para Costa (2005, p. 84), a medida de LA necessita ser aplicada adequadamente, pois se destina a acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. Para tanto, é nomeado pela autoridade judiciária um orientador, que deve promover

a inserção do adolescente e sua família em um programa de auxílio, matriculá-lo na escola e encaminhá-lo para um curso profissionalizante.

Segundo Costa (2005, p. 85), as quatro medidas socioeducativas devem ser executadas próximas à rede de atendimento das políticas sociais do município em que o adolescente reside, atendendo à diretriz de descentralização do atendimento, presente no Estatuto. Assim, cada município deverá criar e executar um programa de medidas socioeducativas em meio aberto.

Entretanto, a autora constata haver um grande número de municípios que não possuem programas de atendimento. Logo, as medidas são executadas de forma precária pelas equipes técnicas do Juizado, ou as autoridades judiciais aplicam medidas mais graves, justificando a inexistência de outras medidas.

O atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto necessita de um espaço com infraestrutura adequada, profissionais qualificados e as ações devem ser voltadas à conscientização, à orientação e ao apoio às famílias.

No município de Londrina, o CREAS 2, executor do atendimento aos adolescentes em cumprimento de MSE em meio aberto, realiza o trabalho social com os adolescentes e suas famílias, visando:

a proteção social, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o protagonismo e a participação social, (re) significação de vida e perspectivas de futuro na garantia dos direitos, com ênfase no aspecto pedagógico, conforme o SINASE e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (LONDRINA, 2015, p.35).

A medida socioeducativa em meio aberto é de responsabilidade da política pública da assistência social nos municípios. Todavia, Digiácomo (2012, p. 7) sinaliza não dever o atendimento ser restrito a essa política:

a necessidade de coexistência entre o CRAS/CREAS e os programas socioeducativos propriamente ditos, portanto, decorre da sistemática idealizada pela Lei nº 8.069/90 (e melhor explicitada pelo SINASE) para o atendimento de adolescente em conflito com a lei [...] pressupõe a elaboração e implementação de uma política pública socioeducativa mais abrangente, sendo a extinção ou absorção destes por aqueles decorrentes da interpretação equivocada das próprias disposições relativas ao SUAS, pois jamais foi intenção deste retroceder ao modelo vigente à época do Código de Menores [...] que relegava o atendimento a crianças e adolescentes a

“instituições totais”, vinculadas unicamente à área da assistência social, com todas as mazelas decorrentes (DIGIÁCOMO, 2012, p. 7).

As medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade são de responsabilidade do Estado, cujo dever é “criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação” (BRASIL, 2012). No estado do Paraná, a Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU):

é responsável pela organização, promoção, desenvolvimento e coordenação do Sistema de Atendimento Socioeducativo do Estado do Paraná, por intermédio do Departamento de Atendimento Socioeducativo (DEASE). O Departamento tem como atribuição primordial a gestão e a qualificação do atendimento socioeducativo de internação, internação provisória e semiliberdade, de acordo com as normas e recomendações do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dos compromissos internacionais de direitos humanos (PARANÁ, 2015, p.13).

O Atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de privação e restrição de liberdade é realizado em alguns municípios, conforme demonstra o mapa.

Figura 3 - Mapa do Atendimento de MSE em meio fechado e semiaberto no Paraná



Fonte: Paraná (2015)

Conforme se observa no mapa, o Paraná apresenta dezoito unidades de CENSES e oito Casas de Semiliberdade. O município de Londrina conta com uma Casa de Semiliberdade, um Centro de Socioeducação (CENSE 1), para o cumprimento de medida de internação provisória e um CENSE 2 para o cumprimento de medida de internação.

A Casa de Semiliberdade foi inaugurada em 2000, atendendo apenas nove adolescentes. Em 2008, uma segunda Casa foi construída ao lado da primeira, para atender mais adolescentes, totalizando 18 vagas.

Para Volpi (1999, p. 42), as MSE em meio fechado e semiaberto, são aplicáveis no contexto de circunstâncias graves para a segurança social e/ou do adolescente em conflito com a lei.

O regime de semiliberdade está previsto no artigo 120 do ECA:

o regime de semiliberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente da autorização judicial.

§1º é obrigatório a escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que possível, ser utilizados os recursos existentes na comunidade.

§2º a medida não comporta prazo determinado, aplicando-se, no que couber, as disposições relativas à internação (BRASIL, 1990).

Segundo Costa (2005, p. 87), a referida medida tem um caráter vago e encontra grande resistência tanto em sua aplicação como na execução, observáveis pela fragilidade e ineficiência dos programas em vários estados do país. A medida tem como escopo aproximar o adolescente da vivência social e comunitária, garantindo escolarização, profissionalização, acesso à cultura, ao esporte e ao lazer e, quando possível, o acesso ao mercado laboral. O trabalho realizado visa o restabelecimento de vínculo entre o adolescente e sua família, reforçando o apoio e responsabilidade que esta possui nesse processo (LONDRINA, 2015, p.40).

Em relação à equipe de atendimento, a Casa de Semiliberdade possui um coordenador geral, uma psicóloga, uma assistente social e dezesseis educadores sociais. Os profissionais trabalham em regime de plantão de 24 horas, revezando-se em escala de 12x36 horas, permanecendo, sempre, um ou mais educadores em plantão em cada casa (LONDRINA, 2015, p.40).

A internação provisória é uma medida de natureza cautelar, prevista no art. 108 do Estatuto, em que “a internação, antes da sentença, pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias” (BRASIL, 1990).

O CENSE Londrina 1 atende os adolescentes que praticaram ato infracional e estão cumprindo a medida de internação provisória, período anterior à apuração da responsabilidade em processo judicial, caracterizando-se como “porta de entrada para variadas situações de apreensões de adolescentes, havendo, assim, grande fluxo de atendimento, rotatividade, imprevisibilidade de período de permanência, de demandas e de intervenções emergenciais” (LONDRINA, 2015, p. 37).

O CENSE 1 tem por objetivos:

- Realizar o levantamento de informações sociofamiliares, escolares, comunitária, de saúde, entre outros, que identifiquem a trajetória de vida do adolescente, condições de vulnerabilidade e risco e perspectivas de encaminhamento, e registrar informações sobre o acompanhamento realizado ao poder judiciário.
- Promover espaço para reflexão e conscientização dos adolescentes sobre seu comportamento, situações de risco e trajetória de vida.
- Orientar os adolescentes e as famílias para o cumprimento da medida socioeducativa a ser definida pelo Juízo da Vara da Infância e Juventude, buscando a garantia do acompanhamento familiar e socioeducativo do adolescente, conforme articulação da rede de serviços.
- Propor às autoridades judiciais encaminhamentos conforme demandas apresentadas pelo adolescente e sua família (LONDRINA, 2015, p. 37).

O CENSE 1 de Londrina atende adolescentes de outros municípios e aqueles que aguardam vaga para transferência a outras unidades. O atendimento ao adolescente é rotativo, de modo que o trabalho realizado é planejado a curto e médio prazo, pois o período máximo de permanência do adolescente na Unidade é de 45 dias.

As atividades de rotina realizadas no CENSE 1 são programadas com entrevistas, atendimentos, consultas médicas, aulas e oficinas. A Unidade, atualmente, possui 82 vagas, sendo 76 para adolescentes do gênero masculino e 6 para o gênero feminino (LONDRINA, 2015, p.37).

A equipe é composta por “diretor, administrador, técnico-administrativo, assistente social, pedagogo, psicólogo, terapeuta ocupacional, auxiliar de enfermagem, enfermeiro, médico clínico geral, psiquiatra, dentista, auxiliar de

manutenção, motorista, educador social e professores” (LONDRINA, 2015, p.38).

A medida socioeducativa de “internação constitui medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (BRASIL, 1990), prevista no art. 121 do Estatuto.

De acordo com o art. 122 a medida só poderá ser aplicada quando:

I- Tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa;

II- por reiteração no cometimento de outras infrações graves;

III- por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente aplicada.

§1º O prazo de internação na hipótese do inciso III deste artigo não poderá ser superior a três meses, devendo ser decretada judicialmente após o devido processo legal.

§2º Em nenhuma hipótese será aplicada a internação, havendo outra medida adequada (BRASIL, 1990).

Para Costa (2005, p. 88), um dos maiores problemas do art. 122 do Estatuto é sua redação, pois apresenta um caráter subjetivo, permitindo várias interpretações quanto aos aspectos de “grave ameaça à pessoa”, uma vez que não está associado ao Código Penal de crimes contra pessoa, e à “reiteração de atos infracionais graves”, pois crimes contra patrimônio, por exemplo, furtos ou ameaça, podem ser considerados, a depender da interpretação, atos infracionais graves. Costa (2005, p. 88) ainda sinaliza que a utilização dessa medida é facultativa ao juiz.

O Estatuto dispõe que em nenhuma hipótese será aplicada a internação, se houver outra medida adequada asseguradora ao adolescente dos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Entretanto,

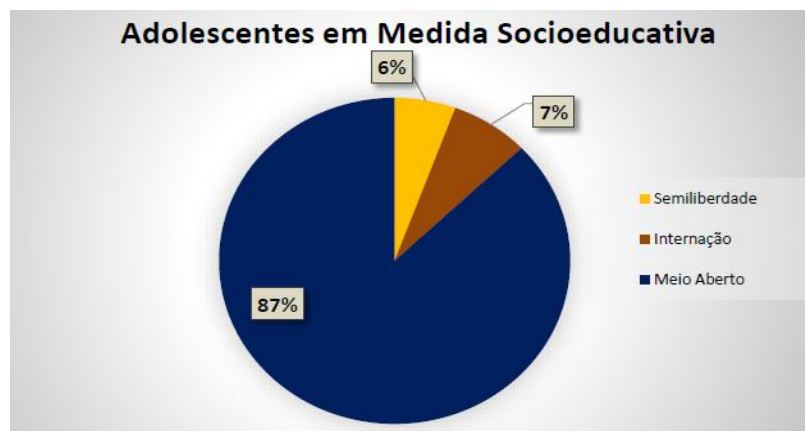
as limitações definidas na Lei, embora claras, têm caráter vago, e a conjuntura atual brasileira tem permitido a adoção de diversos critérios por parte de justiças especializadas na aplicação da medida de internação, permitindo, conforme Beloff, a adoção da privação de liberdade em praticamente todos os casos de adolescentes infratores. Nesse sentido, discute-se a necessidade de uma Lei de Execução de medidas socioeducativas, a qual teria o papel de uniformização mínima de critérios para a interpretação do Estatuto, assim como contribuiria com a redução do caráter discricionário em sua aplicação (COSTA, 2005, p.88).

O SINASE apresenta alguns princípios e diretrizes voltados para a execução de medidas socioeducativas. No entanto, as Unidades têm enfrentado dificuldades na operacionalização dos parâmetros apresentados pelo SINASE.

O Levantamento Nacional apresentou a variação das medidas nos anos de 2012 e 2013, por estado: 21 estados e o Distrito Federal tiveram aumento; Roraima ocupa o 1º lugar com 39, em 2012, e 171, em 2013, equivalente a 338%; e o Paraná ocupa o 18º lugar, com 933, em 2012, e 999, em 2013, equivalente a 7%. O estudo aponta que apenas cinco estados tiveram redução de adolescentes e jovens cumprindo medidas de restrição e privação de liberdade, sendo: Pará, Amazonas, Mato Grosso, Sergipe e Alagoas.

No município de Londrina, o Plano Decenal apresentou os dados dos adolescentes em cumprimento das MSE de Semiliberdade, Internação e MSE em meio aberto (PSC e LA), no ano de 2013:

Figura 4 - Adolescentes em Cumprimento de MSE em Londrina (2013)



Fonte: Londrina (2015)

Conforme o gráfico apresenta, no ano de 2013, 13% dos adolescentes estavam cumprindo MSE de restrição ou privação de liberdade, e 87% cumprindo a medida em meio aberto no CREAS. No entanto, o Plano Decenal do município apresenta um dado importante: no período de elaboração do Plano, de todos os adolescentes atendidos pelo sistema de atendimento socioeducativo, 41% cumpriram a medida de natureza cautelar, internação provisória, no ano de 2013. Esse é um dado preocupante para o município, já que o Estatuto assegura dever ser

o adolescente privado de liberdade somente em último caso, se o ato infracional for considerado grave ou se não houver outra MSE adequada.

Segundo Alencar (2010, p. 57), o Levantamento Nacional “Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei” apontou diversas denúncias de violação de direitos aos adolescentes, como:

espancamentos em unidades de quinze estados; falta de qualquer escolarização em unidades de cinco estados; quatorze estados com unidades sem qualquer atividade de profissionalização; alojamentos precários ou superlotados em unidades de todos os estados visitados; quinze estados com unidades onde os internos não tinham assistência jurídica; unidades de pelo menos cinco estados com adolescentes que estavam com prazo de internação provisória (45 dias) ultrapassado; unidades de dezenove estados com péssimas condições de higiene e precariedade ou inexistência de atendimento a saúde (ALENCAR, 2010, p. 57).

Embora os direitos legais aos adolescentes em cumprimento de MSE estejam garantidos na C.F/88, no Estatuto da Criança e do Adolescente, e no SINASE, na prática, ainda há muitos direitos violados enquanto os adolescentes cumprem as MSE, como demonstrou a assertiva supracitada.

Em relação aos direitos violados dos adolescentes em cumprimento de MSE de privação de liberdade e restrição de liberdade, no estado do Paraná, de acordo com a reportagem “Entidades pedem melhorias aos Censes”¹⁵, de Mariana Franco Ramos (2015, p. 6), foi realizada uma audiência pública no município de Curitiba e foram apresentados, por representantes da sociedade civil, problemas dos CENSES e dos direitos violados praticados contra adolescentes em conflito com a lei, por exemplo: “falta de profissionais especializados, estrutura física precária, distância da cidade de origem dos internos e pouca ou nenhuma oferta de cursos de qualificação”.

Para Ramos (2015), a Comissão da Criança da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), no Paraná, tinha por objetivo divulgar, até o mês de dezembro de 2015, um diagnóstico sobre a situação dos CENSES, no qual seriam apontadas as principais violações de direitos, sendo o direito à convivência familiar e comunitária, e a oferta de cursos profissionalizantes os principais problemas das Unidades.

Em relação à violação do direito à convivência familiar e comunitária, Ramos

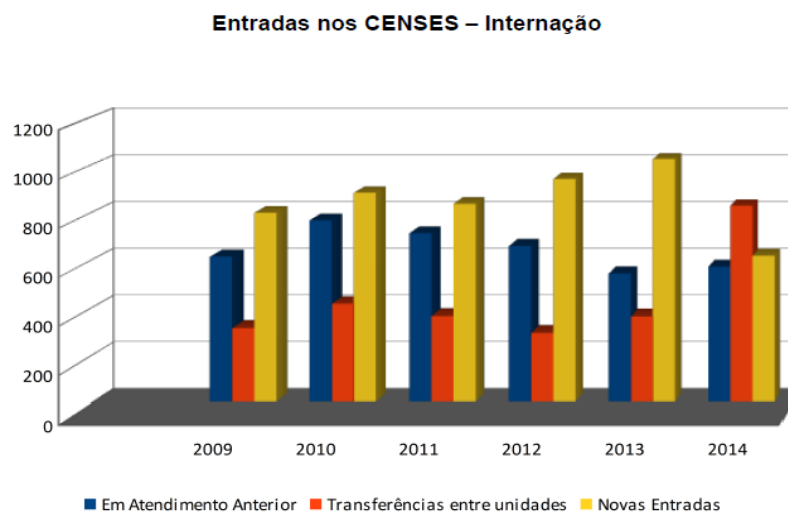
¹⁵ Reportagem publicada no jornal *Folha de Londrina*, de 11 de novembro de 2015.

(2015) entrevistou a presidente do referido grupo, que apontou a existência de apenas um centro de internação feminino, em Curitiba, no qual não há garantia do referido direito, pois as adolescentes chegam a ficar até 3 anos internadas.

No Paraná, de acordo com o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo de 2015, entre os anos de 2010 e 2013, não houve grande variação no número de adolescentes ingressantes no sistema socioeducativo para cumprir a medida de internação. São 5.285 adolescentes no ano de 2010, seguido por 4.750 em 2011, apresentando 4.660 em 2012 e 4.828 adolescentes no ano de 2013.

O gráfico a seguir, apresentado no Plano, faz referência aos números absolutos supracitados: o número de adolescentes já institucionalizados; os que ingressaram no sistema para cumprir medida de internação; e aqueles que foram transferidos de outras Unidades de medidas socioeducativas, no período de 2009 a 2014.

Gráfico 1 - Número de adolescentes em cumprimento de MSE de internação no Paraná

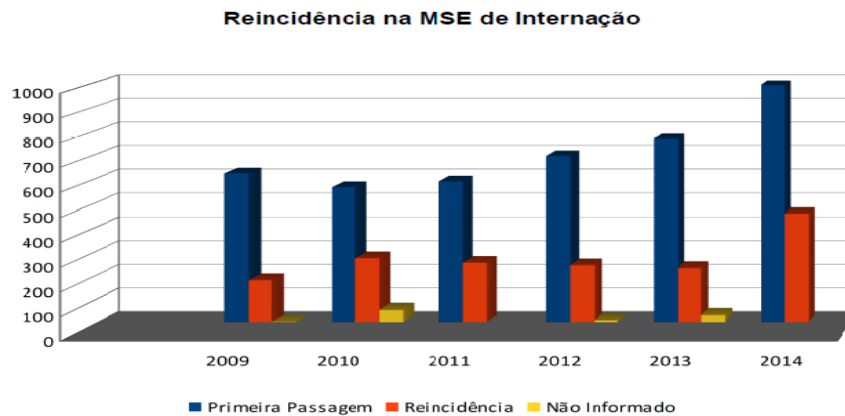


Fonte: Paraná (2015)

Observa-se que, nos anos de 2012 e 2013, houve maior número de adolescentes ingressantes nas Unidades para cumprirem a medida de internação. Em 2014, houve um aumento significativo de transferência entre Unidades, que pode ser justificado pelo fato de o Estatuto da Criança e do Adolescente assegurar o direito ao adolescente de permanecer internado no mesmo município em que reside

ou em uma Unidade mais próxima. Em relação ao número de reincidentes nas Unidades de internação, o Plano Estadual apresentou uma oscilação no período de 2009 a 2014, conforme o seguinte gráfico:

Gráfico 2 - Número de adolescentes reincidentes em Unidades de internação no Paraná



Fonte: Paraná (2015)

De acordo com o gráfico, observa-se que, no período de 2009 a 2014, houve um aumento no número de adolescentes internados pela primeira vez. Em relação à reincidência na internação, segundo os dados do Plano Estadual (2015), no ano de 2009, houve o equivalente a 22% dos adolescentes, aumentando para 30% em 2010, 29,8% em 2011, 25,4% no ano de 2012, 22,2% em 2013 e 31% em 2014.

Assim, nota-se que, no período de 2009 a 2014, o número de adolescentes apresentou variações: de 2013 a 2014, aumentou 8,8%, e o ano de 2014 teve o maior percentual. No entanto, no Plano Estadual, não há discussão sobre a natureza da reincidência, tampouco sobre políticas públicas com medidas de prevenção e proteção para reduzir o índice de violência e de reincidência.

Nesse sentido, faz-se necessário discutir a medida socioeducativa de internação, seu objetivo e como está sendo executada. Para isso, é importante entender sobre o custo da Unidade, ou seja, o montante de recurso orçamentário a ela destinado, e de que forma o recurso está sendo aplicado para garantir a socioeducação aos internos. Para tal, pautamo-nos no Centro de Socioeducação Londrina II (CENSE II) como campo empírico deste estudo.

3.2 GESTÃO NOS CENTROS DE SOCIOEDUCAÇÃO NO PARANÁ: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA UMA GESTÃO DESCENTRALIZADA

Os Centros de Socioeducação (CENSES) do Paraná possuem Cadernos de Socioeducação (IASP)¹⁶, sendo Um dos Cadernos a “Gestão de Centro de Socioeducação”, nos quais são apresentados os princípios da gestão pública e o cumprimento das atribuições dos profissionais que compõem a equipe da Unidade.

De acordo com o Instituto de Ação Social do Paraná (IASP), responsável pela formulação do Caderno e Órgão Gestor¹⁷ da política de atenção ao adolescente em conflito com a lei, o objetivo do modelo de gestão do IASP é estabelecer um sistema estruturado, organizado, descentralizado e qualificado, tendo suas ações fundamentadas nas normativas internacionais e nacionais: Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente, e Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). De acordo com o IASP (2006, p.16), “os princípios que norteiam o modelo de gestão são a gestão pública de qualidade, democrática e descentralizada”.

No campo da Administração Pública, a Constituição propõe mudanças principalmente em relação à: democratização do Estado, descentralização e reforma do serviço civil. Abrucio (2007, p.69) afirma ter sido a democratização favorecida por meio do controle externo da Administração Pública, tendo destaque os princípios de legalidade e publicidade. Já a descentralização permitiu maior participação cidadã e maiores inovações na gestão pública, considerando as potencialidades locais. Finalmente, a reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia, em que se destaca o princípio de seleção meritocrática e universal, mediante realização de concurso público.

O IASP (2006, p.15) aponta ser a gestão pública direcionada aos interesses da coletividade e apresenta alguns princípios que fundamentam a Administração Pública:

Legalidade: o administrador público só pode fazer o que a lei autoriza, sob pena de praticar o ato inválido e expor-se à

¹⁶ Os cadernos “Compreendendo o Adolescente; Gerenciamento de Crise nos Centros de Socioeducação; Gestão de Centro de Socioeducação; Pensando e Praticando a Socioeducação; Rotinas de Segurança”, foram publicados pelo Instituto de Ação Social do Paraná (IASP), no ano de 2006, e, até o presente momento, é referência para a atuação dos gestores e profissionais dos CENSES do Paraná.

¹⁷ Atualmente, o Órgão Gestor da Política de Atendimento a Criança e Adolescente, na qual se insere o adolescente em conflito com a lei, é a Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU).

responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Moralidade: entende-se como o compromisso do administrador de agir eticamente, de forma honesta e seguindo as exigências e finalidades do órgão a que serve.

Impessoalidade e finalidade: todo ato administrativo deve estar subordinado a seu fim legal e deve ser expresso de forma impessoal. Publicidade: significa o compromisso de divulgar os atos administrativos e suas consequências; só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional ou nas investigações policiais (IASP, 2006, p.15).

Segundo Botelho e Louzada (2011, p.79), os gestores das Unidades devem compreender o significado político-social de seu trabalho, centrando suas ações fundamentadas nos princípios do processo administrativo (planejamento, organização, direção e controle), valendo-se da gestão participativa, democrática, descentralizada e de qualidade, seguindo o princípio da incompletude institucional. A partir desses fundamentos, os CENSES poderão desenvolver uma gestão mais eficiente, considerando o processo decisório, a construção de um novo cenário institucional; maximizar os processos administrativos; e influenciar nos processos sociais e pedagógicos.

A título de ilustração, o Caderno do IASP apresenta um quadro com os principais elementos da gestão pública de qualidade, democrática e descentralizada.

Quadro 3 - Gestão Pública de Qualidade, Democrática e Descentralizada

Instâncias de Gestão	Instrumentos de Gestão	Principais Atores	Parceiros Essenciais
IASP - SEDE A gestão do sistema socioeducativo	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Estadual - Orçamento - Informações e indicadores - Monitoramento e avaliação - Divulgação de resultados - Reuniões do colegiado gestor - Assembleias gerais - Grupos tarefas e Grupos de estudo - Capacitação de pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> - Colegiado gestor - Diretor Presidente - Diretores - Coordenadores de equipes - Equipes de Trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> - FONACRIAD - CONANDA - SEDH - CEDCA - CAOP - Ministério Público - Poder Judiciário - Órgãos Públicos Estaduais - Entidades não governamentais - Mídia
	<ul style="list-style-type: none"> - Planos de trabalho - Programação 		

<p>CENTROS DE SOCIOEDUCAÇÃO A gestão dos programas, projetos e atividades</p>	<p>administrativa e pedagógica -Relatórios gerenciais -Reuniões do colegiado gestor -Assembleias gerais -Convênios com órgãos públicos -Parcerias com a comunidade</p>	<p>-Colegiado gestor -Diretor dos centros -Responsáveis pelas áreas -Equipes de trabalho</p>	<p>-Conselhos Municipais -Conselhos Tutelares -Órgãos Públicos Municipais -Entidades não governamentais -Mídia local</p>
<p>PROCESSO SOCIOEDUCATIVO A gestão da relação educativa com o adolescente</p>	<p>-Estudo de caso -Plano personalizado -Conselho disciplinar -Relatórios para o Poder Público -Atividades educacionais -Atendimento psicossocial -Atividades externas -Visitas familiares</p>	<p>-Comunidade educativa: todos os trabalhadores dos centros</p>	<p>-Adolescentes -Servidores -Juiz e promotor -Familiares -Apoiadores da comunidade</p>

Fonte: IASP (2006, p.17)

O quadro refere-se ao ano de 2006, quando o IASP era o Órgão Gestor dos CENSES. Atualmente, a SEJU assume essa função. O quadro apresenta os instrumentos de gestão e principais elementos para o IASP, CENSES e Processo Socioeducativo. Embora tenha sido elaborado há 10 anos, ainda é referência nas Unidades, pois, até o presente momento, não houve elaboração de materiais apresentando princípios e diretrizes para a gestão nas Unidades.

Observa-se que na questão sobre o Orçamento das Unidades consta apenas na instância do IASP, mencionado no Plano Estadual. No entanto, no âmbito dos Centros de Socioeducação, não há informação sobre o Orçamento para a gestão nas Unidades, prejudicando o processo de planejamento e elaboração de ações, programas e projetos nas Unidades, e acarretando em ausência de transparência, participação e controle social.

O modelo de gestão defendido pelo IASP (2006) apresenta as características de uma gestão de qualidade voltada ao compromisso com o interesse público em detrimento do interesse privado, fundamentada nos princípios da Administração Pública. Quando se trata de política de atenção ao adolescente em conflito com a lei, a gestão pauta-se em uma perspectiva de Estado e não apenas de governo, sob a ótica dos direitos humanos da pessoa privada de liberdade, no esforço de obter,

como resultado final, a inclusão do adolescente ao convívio social saudável, produtivo e solidário.

O IASP (2006), segundo o documento, adota uma Gestão Democrática voltada ao planejamento participativo, à formação de parcerias com diferentes órgãos e instituições governamentais e não governamentais, com o Poder Judiciário, o Ministério Público e Conselhos de Direito. Por meio da rede de serviços, deve acontecer a participação no processo de planejamento, execução e avaliação das ações, promovendo, assim, uma decisão compartilhada entre o nível central e as Unidades. Ainda, a execução do processo socioeducativo ocorre por meio da atuação interdisciplinar dos profissionais, com a manutenção do canal de comunicação e escuta dos adolescentes, de modo a promover o protagonismo juvenil.

A Gestão Descentralizada, proposta pelo IASP (2006), relaciona-se à estruturação de ações descentralizadas para assegurar a proximidade do adolescente, de sua família e da comunidade. Nessa perspectiva, torna-se fundamental a articulação com a rede de serviços, tanto em nível estadual e municipal, de modo a viabilizar os atendimentos aos adolescentes em cumprimento de medida e egressos do sistema.

De acordo com o IASP (2006, p.18), o modelo de gestão efetiva-se em três instâncias: Gestão do sistema socioeducativo, Gestão dos Centros de Socioeducação e Gestão do processo socioeducativo do adolescente. O primeiro modelo de gestão relaciona-se a discussões sobre a concepção do sistema, trocas de experiências, orientações e relatos dos resultados dos programas, realizado por diversos órgãos nacionais e estaduais, entidades governamentais e não governamentais e mídia local.

O modelo de gestão dos centros de Socioeducação, segundo o IASP (2006), deve seguir as diretrizes administrativas e pedagógicas do sistema nacional e estadual. Salienta-se a importância da articulação com a rede de serviços, considerando o princípio da incompletude constitucional, presente no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A gestão do processo socioeducativo do adolescente, de acordo com o IASP (2006, p.19), internamente, nos CENSES, são constituídas as comunidades socioeducativas, e consideram-se todos os profissionais das unidades, denominados socioeducadores. A comunidade socioeducativa tem como objetivo:

transmitir a comunhão de interesses, obtida pela formação de um grupo de servidores identificados pela crença na capacidade de transformação do ser humano e pelo compromisso de trabalhar em prol do alcance desse objetivo. Alguns dos procedimentos para colocar em prática esta visão estão presentes na metodologia do Plano Personalizado de Atendimento, Conselho Disciplinar e das reuniões interdisciplinares de estudo de caso. Nesse nível de gestão, os servidores dos Centros de Socioeducação e os familiares dos adolescentes são os parceiros essenciais para a implementação e o fortalecimento da relação educativa (IASP, 2006, p.19).

A participação de funcionários, adolescentes e familiares, portanto, torna-se decisiva nas ações, de modo a garantir a gestão participativa.

Botelho e Louzada (2011) realizaram a pesquisa “Gestão dos Centros de Socioeducação do Estado do Paraná: Conquistas e Desafios”, no curso de especialização “Gestão de Centros de Socioeducação”, oferecido pela UNIOESTE/Toledo, no ano de 2010. Ao entrevistarem cinco gestores dos CENSES (Pato Branco, Toledo, Foz do Iguaçu, Cascavel), foram identificados limites apontados para a execução da proposta da gestão do IASP, relacionados, principalmente, no que se refere à questão autonomia financeira e técnica, isto é:

não podemos esperar um trâmite processual de compra de um item tão importante como o cadeado ou o conserto de uma porta, bem como, não condiz com a exigência do trabalho de acordo com a característica de cada unidade algumas determinações como a condução de programas paralelos à Socioeducação com privação de liberdade. Algumas coisas bem simples dos cadernos acabam engessando ou mesmo atrapalhando o processo socioeducativo, por exemplo, o caderno dizer que os técnicos devem obrigatoriamente acompanhar as ligações dos familiares, sem haver tempo e mesmo técnico para isso ou educadores devem dirigir levando adolescente, mas não houve previsão de CNH no concurso (BOTELHO; LOUZADA, 2011, p. 96).

Ainda, conforme as autoras, dos cinco entrevistados, 80% consideraram adequada a proposta de gestão do IASP, pois atende à proposta socioeducativa. Apenas um gestor mencionou haver limites para executar a gestão (apresentados na citação acima): pontuou questões que acabam engessando ações administrativas, como, a compra de materiais importantes e voltados à segurança, demonstrando não ter a Unidade autonomia, carecer de recursos humanos e impossibilitar o cumprimento de determinadas exigências, por exemplo, de educadores dirigirem.

Na entrevista, as autoras também indagaram os gestores sobre o exercício de sua função, as dificuldades apontadas para a implementação da proposta de gestão democrática, participativa, descentralizada e de qualidade. Apenas um entrevistado mencionou não possuir dificuldade, já os outros apontaram:

I) romper paradigmas dentro de uma cultura organizacional; II) promover a compreensão e a aceitação da proposta pela equipe; III) nivelar os debates; IV) compreender que o adolescente é o sujeito principal da proposta; e V) a própria burocracia que o sistema impõe e as relações de poder (político) acabam por dificultar a execução do plano administrativo de maneira mais eficaz e que atinja os objetivos propostos (BOTELHO; LOUZADA, 2011, p.96).

Nesse sentido, embora a proposta de gestão vise ser democrática, moderna, descentralizada e eficiente, faz-se necessário haver meios para garantir uma gestão de qualidade, bem como o comprometimento do gestor e dos outros profissionais da Unidade.

Embora os gestores tenham diversas exigências e desafios no cotidiano profissional, segundo Nogueira (1998, p.190), estes profissionais não devem manter-se amarrados aos limites da divisão do trabalho e da burocracia, pois precisam “converter[-se] em líderes, especialistas tecnopolíticos capacitados para pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar”.

Portanto, é imprescindível que os gestores dos CENSES promovam debates sobre a gestão, compreendam a realidade e as particularidades da Unidade em que trabalham, a fim de, a partir do diagnóstico da realidade, poderem planejar, executar e avaliar a gestão da Unidade, atendendo, assim, aos objetivos propostos pela Unidade.

Partilhando do pensamento de Nogueira (2005, p.145), na medida em que a participação alarga-se e ativa-se, a gestão é obrigada a modificar suas ações, formando novos recursos humanos e organizações diferentes.

Em relação à gestão participativa, Nogueira (2005, p.145) aponta alguns aspectos positivos, tais como: a busca pela modificação da articulação entre governantes e governados, superando distância, atritos e unilateralidades; o intento de introduzir novas formas de controle social; a necessidade de os cidadãos serem ativos e qualificados, não apenas para controlar o modo passivo da gestão, mas para interferir, direcionar.

A gestão participativa também deve ser descentralizada e fomentar parcerias, no âmbito do Estado. Nogueira (2005, p.151) ressalta que este modelo de gestão não avança somente com a participação, pois depende de conhecimento científico e de recursos humanos qualificados, e afirma: “novos gestores são bons intelectuais, mais que bons burocratas”. Portanto, os gestores precisam associar especialização técnico-administrativa com protagonismo ético-político (NOGUEIRA, 2005, p.151). Assim, embora os gestores dos CENSES tenham como referência a proposta do Caderno do IASP, de uma gestão de qualidade, descentralizada e democrática, é necessário que: sejam comprometidos; permitam a participação da sociedade de forma efetiva; rompam com os aspectos burocráticos limitadores da gestão de qualidade, visando os objetivos da Unidade, centrada na ação socioeducativa.

Nessa perspectiva, segundo Nogueira (1998, p.190), o gestor público de que se “necessita hoje, em suma, precisa ser um profissional da articulação, competente para negociar com atores mais desagregados e fragmentados, mais carentes e solicitantes”, ou seja, o profissional deve estar preparado para atender todo e qualquer segmento da população, ademais,

seu trabalho terá tanto mais relevo quanto mais colaborar para que se rompa categoricamente o hiato entre técnica e política, quanto mais ajudar a desmontar a imagem da técnica como coisa neutra, autônoma, fatal e invencível, quanto mais compreender que as soluções por ele buscadas dependem de um dever coletivo complexo. Seu desempenho efetivo no mundo de hoje vincula-se, em boa medida, à assimilação da ideia de que o momento técnico fornece sugestões, saídas parciais, encaminhamentos e sistematizações, somente fazendo sentido quando visto como parte do processo de construção (NOGUEIRA, 1998, p.190).

Assim, é imprescindível que, além do conhecimento técnico, seja político, para romper com o hiato entre técnica e política e buscar as soluções para a gestão no coletivo, impulsionando a participação efetiva de servidores da Unidade, da família de adolescentes, dos adolescentes e da sociedade.

Após discutir o Sistema de Atendimento Socioeducativo e os modelos de Gestão nos CENSES, passamos aos procedimentos metodológicos desta pesquisa.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A proposta investigativa utilizada neste trabalho é de natureza exploratória, descritiva e de caso único.

No que tange à abordagem exploratória, segundo Triviños (2008, p.109), o pesquisador pode ter uma teoria como pressuposto para elaborar um instrumento, uma escala de opinião, cujo objetivo é um estudo descritivo. A partir do estudo exploratório, encontra os elementos necessários para entrar em contato com a população e obter os resultados visados. Nesta pesquisa, fez-se necessário optar por essa metodologia, pois há poucos referenciais teóricos sobre custo direto, sobretudo em Unidades de Internação. Assim, a partir da metodologia proposta pelos autores, foi possível interpretar os dados e descrever o custo direto da Unidade, considerando a remuneração dos profissionais, pagamentos e compras, identificando se estes estavam relacionados aos setores: pedagógico, social, saúde, administrativo e itens para consumo pessoal dos adolescentes.

A pesquisa, igualmente, é de abordagem descritiva, cuja finalidade, conforme Triviños (2008, p.110), é descrever com exatidão determinada realidade, não se restringem simplesmente à coleta e classificação de dados. Outrossim, é um estudo de caso único, pois aprofunda a descrição de determinada realidade.

Segundo Yin (2001, p.32), um estudo de caso é uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando dos limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Assim, esta dissertação visa mostrar a realidade do CENSE Londrina II em relação ao custo direto no ano de 2014. O estudo tem sua relevância, na medida em que atendeu a interdisciplinaridade, contando com o conjunto de áreas da Administração Pública, Ciências Contábeis e Serviço Social, contribuindo com a discussão do objeto.

4.1 UNIDADE DE ANÁLISE

Para a elaboração deste trabalho, optou-se pela Unidade CENSE Londrina II, porque, no ano de 2012, com a elaboração do TCC “O Processo de implementação do SINASE no município de Londrina”, realizou-se uma primeira aproximação com os recursos executados nas Unidades que atendem o adolescente em cumprimento de MSE na cidade de Londrina. Assim, surgiram alguns questionamentos quanto aos recursos destinados às Unidades, aprofundados nesta pesquisa, tais como, o custo direto da Unidade e o custo por adolescente.

A proximidade do CENSE II também contribuiu para a escolha da Unidade: no município de Londrina existem dois CENSES, e optou-se por realizar a pesquisa no CENSE II, porque é uma Unidade de internação, em que os adolescentes podem ficar de 6 meses a 3 anos. Assim, a Unidade deve executar projetos e ações a curto e longo prazo para os adolescentes, considerando os direitos a saúde, educação, cultura, esporte, lazer, entre outros. Já o CENSE I é uma unidade de internação provisória, em que adolescentes devem ficar no máximo 45 dias, havendo um grande número de rotatividade de adolescentes, de modo que não atenderia ao objetivo proposto neste trabalho.

O CENSE Londrina II é uma unidade de medida socioeducativa de internação que atende adolescentes e jovens de 12 a 21 anos de idade. A Unidade tem capacidade para atender 60 adolescentes do sexo masculino. O quadro de profissionais desta Unidade foi apresentado na seção 4.3.

4.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Para coletar os dados desta pesquisa, optou-se por fontes secundárias, por meio de dois sítios: Sistema Integrado de Gestão de Ouvidoria (SIGO) e Portal da Transparência do estado do Paraná.

Em um primeiro momento, foi realizada a solicitação de dados no Sistema Integrado de Gestão de Ouvidoria (SIGO)¹⁸, por meio de mensagens pelo sistema e diversos contatos telefônicos. Foi informado apenas o montante de recurso orçamentário orçado e executado no CENSE Londrina II, no ano de 2014, conforme

¹⁸ Disponível em: <www.cge.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=53>. Acesso em: 11 mar. 2015.

Anexo B: a despesa de custeio imediato e de atendimento continuado totaliza R\$474.049,96. O detalhamento desse valor pode ser encontrado no Portal da Transparência do Estado Paraná¹⁹.

Portanto, para o aprofundamento do estudo dos custos da Unidade, fez-se necessário levantar os dados (remuneração dos profissionais e relação de pagamentos e compras efetuadas pelo órgão Secretaria da Família e Desenvolvimento Social), por meio do sítio Portal da Transparência do Estado do Paraná, tendo como Unidade de análise o CENSE Londrina II e o ano de referência 2014.

No Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo, o financiamento do meio fechado está alocado na SEJU e os recursos para as ações socioeducativas têm como principal fonte de recurso o Tesouro Estadual, vinculadas e não vinculadas (PARANÁ, 2015, p.105).

As fontes não vinculadas são:

as que arrecadam impostos, taxas e contribuições, e são indicadas anualmente para suprir as ações do sistema socioeducativo, principalmente para manutenção das Unidades e atendimento das necessidades dos adolescentes, como, alimentação, limpeza, energia elétrica, água, vestuário, higiene e limpeza pessoal, material de consumo, material de expediente, serviços de manutenção em geral, material odontológico, diárias e passagens para recâmbios, desinternações, audiências e consultas médicas, e a remuneração dos profissionais que atuam no sistema, dentre outras despesas necessárias, na Unidade Orçamentária da SEJU (PARANÁ, 2015, p.105).

As fontes vinculadas correspondem ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA), e ao Fundo Estadual de Assistência Social. Os recursos referentes ao FIA são direcionados às ações de formação inicial e continuada de servidores, bem como qualificação profissional dos adolescentes, construção e reformas das Unidades, aquisição de equipamentos para os CENSES e as Casas Semiliberdade, passagens para visitas dos familiares, projetos de cultura, esporte e lazer, repasses de recursos para municípios e entidades para atendimento da semiliberdade, e sistemas de informação (PARANÁ, 2015, p.105).

Embora seja importante discutir e conhecer o montante de recursos orçamentários destinado para as Unidades, bem como a Transparência destes e o

¹⁹ Disponível em: <www.portaldatransparencia.pr.gov.br/>. Acesso em: 14 mai. 2015.

Controle Social, no Plano Decenal, é apresentada apenas a questão do Financiamento, e não se aborda o Custo da Unidade ou do adolescente em conflito com a lei.

4.3 CÁLCULO E ANÁLISE DOS DADOS

Após os procedimentos de coleta de dados, levantaram-se os dados referentes aos salários de todos os profissionais do CENSE Londrina II, bem como a relação de pagamentos e compras efetuadas pelo órgão Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), atual Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, no período de janeiro a dezembro de 2014, em todas as unidades dos CENSES e das Casas de Semiliberdade, do estado do Paraná. Na referida relação, não há descrição de pagamento e compras por Unidade.

Os dados referentes à remuneração dos profissionais do CENSE foram coletados no sítio do Portal da Transparência do Estado, por meio da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU), e os dados referentes aos pagamentos e compras, por meio da SEDS. Isso se justifica pelo fato de a administração dos CENSES ter sido de responsabilidade da SEDS até o mês de dezembro de 2014. Logo, alguns dados ainda encontram-se na SEDS e outros na SEJU.

Os dados sobre o salário dos funcionários obteve-se por meio do acesso ao Portal da Transparência do Estado do Paraná, o qual possui um menu com várias abas. Para esta pesquisa consultou-se a “aba” Pessoal e, em seguida Relação de Servidores por Município, em que é possível selecionar em uma ação, o município, o órgão, e o local de trabalho, tendo como fonte as Folhas de Pagamento.

Assim, preencheram-se, nos campos de busca do sistema, o município de Londrina, o órgão SEJU e o local de trabalho CENSE Londrina II. Identificaram-se o nome, a função e a remuneração de 69 profissionais.

De acordo com o sítio, nessa seção:

estão disponíveis informações de pessoal detentor de cargo ou função pública do Poder Executivo do Estado do Paraná, das

Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista de Capital Fechado do Governo do Estado do Paraná e dos Serviços Sociais Autônomos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ, 2015).

Os dados mencionados foram coletados e organizados em uma planilha no Excel, divididos por setores. O cálculo da remuneração foi realizado da seguinte forma: multiplicou-se por 13 a remuneração apresentada no Portal da Transparência, considerando a remuneração anual e o décimo terceiro salário²⁰.

Optou-se por organizar a planilha em cinco setores, a saber: 1) Atendimento direto ao adolescente (34 educadores sociais e 10 educadores sociais terceirizados); 2) Saúde (4 auxiliares de enfermagem; 1 médico clínico geral; 1 enfermeira; 1 médica psiquiatra e 1 odontólogo); 3) Técnicos (3 assistentes sociais; 3 psicólogas; 1 pedagoga e 1 terapeuta ocupacional); 4) Administrativo (2 motoristas; 1 administrador; 1 auxiliar operacional; 1 secretária técnica; 1 auxiliar de manutenção e 1 técnico administrativo); 5) Direção (1 diretor e 1 assistente de direção).

Além desses profissionais, o CENSE II conta com 12 professores, dos quais, em primeiro momento, não foi possível identificar a remuneração por meio do Portal da Transparência do Estado. Apesar de permitir a consulta pelo órgão da Secretaria de Estado da Educação (SEED), o sistema não apresenta a opção de consulta do CENSE Londrina II. Assim, fez-se necessário entrar em contato com o diretor do CENSE II para solicitar o nome dos professores que ministraram aulas na Unidade no ano de 2014, a disciplina oferecida e a carga horária. Os dados foram fornecidos via *e-mail* e, em seguida, foi realizada a pesquisa no referido sítio, na aba “Pessoal” e seção “Poder Executivo”, a qual permite realizar consulta nominal. Os dados foram organizados em planilhas no Excel, e para, o cálculo da remuneração, multiplicou-se por 13 o salário, considerando a remuneração anual e o décimo terceiro salário.

Em relação ao número de professores, às disciplinas ministradas no CENSE Londrina II e à carga horária, identificou-se que, dos 13 professores, 2 ministraram aula de Português e 2 de Matemática, com carga horária de 20h cada; 1 de Educação Física e 1 de Ciências, ambos com 40 h; 1 de História, 1 de Artes, 1 de Inglês, 1 da Fase I, 1 de Geografia, com 20h cada; e 1 Técnico-administrativo, com 40h.

²⁰ O custo de Recursos Humanos pode apresentar variação. Neste estudo, foram considerados apenas os encargos sociais referentes à parte que cabe ao Estado.

No tocante à relação de pagamentos e compras efetuadas pelo órgão Secretaria da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), como já mencionado, o Portal da Transparência do Estado do Paraná não apresenta os valores empenhados e liquidados somente para o CENSE Londrina II. A pesquisa foi realizada em duas etapas: em primeiro momento, acessou-se o Portal da Transparência e, na aba “Gastos públicos”, abriu-se a seção “Relação de pagamentos efetuados”, selecionou-se: “Pesquisar por órgão pagador”, “Período de janeiro a dezembro de 2014”. Na opção “Tipo”, selecionou-se “Pagamento de compras e serviços” e, em “Órgão/Unidade orçamentária”, selecionou-se a opção SEDS, cuja fonte é o Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (SIAFI). Assim, pelo fato de constarem todos os pagamentos efetuados pela SEDS, utilizou-se o filtro, de modo a pesquisar a palavra “Londrina”. Obteve como resultado total 337 contratos. Destes, consideraram-se os que tinham recursos destinados ao CENSE II.

Em seguida, os dados foram organizados em uma planilha no Excel, identificando: a descrição do contrato; a data do empenho; o valor do empenho; o credor; forma de pagamento; data de pagamento, descrição e destinação de recurso para as Unidades, de maneira facilitar o cálculo do rateio.

Após realizar esse primeiro levantamento, identificou-se haver poucos dados no Portal da Transparência: itens essenciais para o funcionamento da unidade, tais como, alimentação, materiais de consumo pessoal e materiais para aula não constavam. Decidiu-se, por conseguinte, não se utilizar o filtro e realizar a leitura de todos os títulos dos contratos. Nesse segundo momento, verificou-se haver vários contratos em que constava apenas “CENSES”, ou seja, os recursos liquidados foram destinados às unidades dos CENSES do Paraná, os quais também foram considerados na pesquisa.

Os contratos foram agrupados de acordo com a descrição. Como havia vários com a mesma descrição e data, mas com data de pagamento e valor liquidado diferentes, considerou-se o valor liquidado e somaram-se os valores dos contratos, deixando apenas uma descrição na planilha, para melhor visualizar e organizar. Vale ressaltar que, nesse momento, encontraram-se contratos trimestrais e multiplicou-se o valor do contrato por 3, alterando, assim, o valor liquidado.

Para calcular os pagamentos e compras, foi utilizado o rateio: para os contratos cujos recursos foram destinados somente ao CENSE Londrina II, dividiu-

se o valor liquidado do item pelo número de adolescentes atendidos (60), de maneira a identificar o custo por adolescente.

Já os contratos em que os recursos eram destinados a outras Unidades, além do CENSE II, somou-se o número de adolescentes atendidos em cada unidade, dividiu-se o valor liquidado pelo número de adolescentes atendidos e multiplicou-se por 60, para obter o valor destinado somente ao CENSE II. Para saber o custo por adolescente internado no CENSE II, dividiu-se por 60 (total de vagas). Portanto, organizaram-se, na planilha, o valor liquidado para todas as Unidades, o custo da unidade do CENSE II e o custo por adolescente.

Vale ressaltar, também, ter sido necessário adotar outra metodologia para três itens (aquisição de lâmpadas, gás engarrafado, água e esgoto), pois, de acordo com os contratos, os recursos foram destinados aos CENSES, a SEDS e aos Escritórios Regionais (ERS). Considerando que a SEDS e ERS atendem um percentual menor de funcionários comparado ao dos CENSES que possuem capacidade para atender 987 adolescentes, definiu-se que os recursos seriam calculados da seguinte maneira: 60% somente para os CENSES e 40% para os CENSES, SEDS e ERS. Partiu-se do pressuposto de que os recursos direcionados para a manutenção são utilizados prioritariamente nas Unidades de Socioeducação. Dessa forma, dividiram-se 60% do valor liquidado por 987 e, depois, multiplicaram-se por 60, a fim de obter o custo da unidade do CENSE II. Em seguida, dividiram-se os 40% do valor liquidado para a SEDS, ERS e CENSES. Do valor dos CENSES, multiplicou-se por 60 para obter o custo do CENSE II.

Os dados foram analisados por meio da estatística descritiva. Após a descrição do cálculo apresentada, identificou-se a necessidade da elaboração de uma fórmula básica para calcular os custos, bem como do detalhamento nos contratos das unidades que atendem ao adolescente em conflito com a lei, de forma que o cidadão, pesquisador, gestor ou profissional da Unidade tenham conhecimento dos recursos destinados à unidade pesquisada ou em que se trabalha, exercendo, por conseguinte, o controle social e exigindo do Estado a transparência dos recursos públicos.

4.4 SÍNTESE ESTRATÉGICA DA PESQUISA

Para melhor visualização e sintetização do objetivo geral, dos objetivos específicos, das perguntas da pesquisa e do modo de realização da análise dos dados, elaborou-se um quadro com essas informações:

Quadro 4 - Quadro síntese da pesquisa

Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Perguntas de Pesquisa	Análise dos dados
Levantar o custo direto da unidade de internação CENSE Londrina II, no ano de 2014.	Levantar o montante de recursos orçados e liquidados destinados ao CENSE II, no ano de 2014.	Qual o montante de recursos orçamentários orçados e liquidados destinado ao CENSE II em 2014?	SIGO e sítio Portal da Transparência do Estado do Paraná.
	Apurar e analisar o custo da Unidade de internação CENSE II, no ano de 2014.	Qual o custo da Unidade CENSE Londrina II?	Sítio Portal da Transparência do Estado do Paraná.
	Caracterizar e analisar a Unidade que atende o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado, CENSE Londrina II.	Como é a dinâmica no CENSE II?	Sítio Portal da Transparência do Estado do Paraná; Caderno do IASP.
	Subsidiar a gestão da Unidade CENSE II, a partir de custo, planejamento e ações a serem realizadas na Unidade.		Sítio Portal da Transparência do Estado do Paraná.

Fonte: A própria autora.

4.5 LIMITES DA PESQUISA

Identifica-se como limite da pesquisa a dificuldade de obtenção de acesso aos dados referentes aos recursos destinados ao CENSE Londrina II, embora seja

assegurado por meio da LAI a publicização dos recursos orçamentários executados nas instituições, para o exercício do controle social.

Outra limitação da pesquisa é a ausência de contratos por Unidades dos CENSES, porque os contratos são realizados para várias Unidades, não considerando-se as particularidades das Unidades. Tampouco demonstram-se os recursos destinados para cada Unidade. Também constata-se a ausência de conhecimento e domínio de informação em relação ao custo da Unidade, bem como do custo do adolescente, por parte dos gestores das Unidades dos CENSES. Isto demonstra que a informação dos recursos destinados aos CENSES não é descentralizada aos gestores das Unidades.

Os encargos sociais considerados nesta pesquisa são referentes apenas a parte que cabe ao Servidor, pois considerou-se os valores brutos do recebimento. Na parte que cabe ao Estado não foi possível obter tal informação, sendo que tal fato pode acarretar em diferenças nos valores apurados.

5 CUSTO DA UNIDADE CENSE LONDRINA II

A Lei nº 12.594/12, que institui o SINASE, dispõe em seu Capítulo V “Da avaliação e acompanhamento da Gestão do atendimento socioeducativo” o art. 22, que trata da avaliação da gestão:

Art. 22- A avaliação da gestão terá por objetivos:

I- verificar se o planejamento orçamentário e sua execução se processam de forma compatível com as necessidades do respectivo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

II- verificar a manutenção do fluxo financeiro, considerando as necessidades operacionais do atendimento socioeducativo, as normas de referência e as condições previstas nos instrumentos jurídicos celebrados entre os órgãos gestores e as entidades de atendimento; [...] (BRASIL, 2012).

Nessa perspectiva, parte-se do pressuposto de que as Unidades que atendem ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa fazem o planejamento de suas ações, conforme as necessidades, as particularidades da instituição e o determinado pelo SINASE, considerando a importância de planejar o montante de recursos orçamentários necessário à execução das atividades nas instituições, de acompanhar e avaliar se os recursos orçados foram executados e liquidados.

A Regulamentação do SINASE de 2006 dispõe sobre a importância de aperfeiçoar a eficiência da alocação dos recursos no processo orçamentário anualmente, no momento em que Executivo e parlamentares propõem o montante de recursos a ser destinado para cada instituição, visando ser mais rápida e complementar, uma vez que, para a eficiência da política, é preciso, também, haver estabilidade da aplicação (BRASIL, 2006).

O SINASE assegura maior visibilidade ao Sistema Nacional na definição dos recursos orçamentários, garantindo a transparência dos recursos alocados vinculado ao SINASE e destacando, em quadro separado no orçamento, as metas discriminadas no Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e

a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2006).

No entanto, no estado do Paraná, ainda não há a transparência do custo da Unidade no ciclo orçamentário, tampouco no sítio da SEJU ou do DEASE, sendo esse um dos entraves para a garantia de uma Gestão democrática, descentralizada e participativa, conforme propõe o caderno de Gestão do IASP. Os gestores, profissionais e sociedade não possuem conhecimento dos recursos públicos destinados às Unidades, dificultando, assim, o planejamento das ações a serem executadas na Unidade, bem como o controle social.

Frente ao exposto, a construção deste quinto e último capítulo tem como escopo analisar o custo direto da Unidade CENSE Londrina II, no ano de 2014, bem como apresentar o custo por adolescente no referido ano. A partir desse levantamento e de reflexões sobre a forma da aplicabilidade dos recursos na Unidade, pretende-se subsidiar a gestão da Unidade CENSE Londrina II, para o planejamento e as ações a serem realizadas na Unidade.

5.1 CUSTOS E APLICABILIDADE DOS RECURSOS DESTINADOS AO CENSE LONDRINA II

No Portal da Transparência do Estado do Paraná, sítio onde foram coletados os dados utilizados nesta seção, não há os valores empenhados e liquidados somente para o CENSE Londrina II. A SEDS apresenta os contratos com os valores do CENSE Londrina II, juntamente com outras Unidades do Paraná e/ou Casa de Semiliberdade.

Diante desse contexto, optou-se por apresentar os CENSES existentes no estado, a capacidade de vagas de cada unidade, o município em que está localizada, a representatividade no orçamento, o total de adolescentes atendidos nas Unidades, e o percentual representado por cada Unidade para o estado em relação aos recursos públicos.

O estado do Paraná possui 1.120 vagas para adolescentes cumprirem medida socioeducativa de restrição ou privação de liberdade (semiliberdade, internação provisória e internação). O sítio da SEJU apresenta um quadro com a capacidade de vagas para cada medida, totalizando 1032. Somando os adolescentes atendidos nos CENSES, há: internação e internação provisória (987) e, nas Casas de Semiliberdade (133), obtém-se 1120, e não 1032, como no sítio da

SEJU. Para melhor visualização, apresenta-se o quadro com a capacidade de vagas, o município e a representatividade do percentual dos recursos orçamentários.

Quadro 5 - Representatividade e capacidade de cada Unidade dos CENSES do estado do Paraná

Município	Unidade	Gênero	Capacidade	Representatividade
Campo Mourão	Cense Campo Mourão	M	20	2,03%
Cascavel	Cense 1 Cascavel	M	20	2,03%
Cascavel	Cense 2 Cascavel	M	78	7,90%
Curitiba	Cense Curitiba	M/F	100	10,13%
Curitiba	Cense Joana Miguel Richa	F	30	3,04%
Fazenda Rio Grande	Cense Fazenda Rio Grande	M	30	3,04%
Foz do Iguaçu	Cense Foz do Iguaçu	M / F	97	9,83%
Laranjeiras do Sul	Cense Laranjeiras do Sul	M	88	8,92%
Londrina	Cense I de Londrina	M/F	82	8,31%
Londrina	Cense II de Londrina	M	60	6,08%
Maringá	Cense de Maringá	M	86	8,71%
Paranavaí	Cense de Paranavaí	M	28	2,84%
Pato Branco	Cense de Pato Branco	M	18	1,82%
Piraquara	Cense São Francisco	M	100	10,13%

Ponta Grossa	Cense de Ponta Grossa	M/F	88	8,92%
Santo Antônio da Platina	Cense de Santo Antônio da Platina	M	20	2,03%
Toledo	Cense de Toledo	M	25	2,53%
Umuarama	Cense de Umuarama	M	17	1,72%
			TOTAL	100,00%
			987	

Fonte: A própria autora, a partir do sítio da SEJU.

Conforme o quadro apresentado, observa-se que a Unidade CENSE II de Londrina possui capacidade para atender 60 adolescentes, sendo a representatividade de 6,08%, em relação aos recursos orçamentários, comparando-se com as demais Unidades de internação e internação provisória.

O SINASE é omissivo em relação ao número de vagas para cada Unidade, embora a Resolução do SINASE de 2006 defina os parâmetros arquitetônicos para Unidades de Atendimento Socioeducativo, especificamente, para as Unidades de internação:

observar o número de até quarenta adolescentes em cada Unidade de atendimento, conforme determinação da Resolução de nº 46/96 do CONANDA, sendo constituída de espaços residenciais (módulos) com capacidade não superior a quinze. E, em caso de existência de mais de uma Unidade no mesmo terreno, estas não ultrapassarão a noventa adolescentes na sua totalidade (BRASIL, 2006, p.69).

Além da determinação do número de vagas nas Unidades, deve-se considerar a infraestrutura da Unidade, bem como os recursos humanos das Unidades, visando um atendimento de qualidade e eficiente aos adolescentes.

Igualmente, constata-se que, dentre as 987 vagas para internação e internação provisória, apenas uma Unidade tem atendimento exclusivo ao gênero feminino, com capacidade para atender apenas 30 adolescentes. Há quatro

unidades mistas, que possuem um número reduzido de vagas para adolescentes do sexo feminino.

Quando se trata de atendimento a adolescentes gestantes, o art. 63 do SINASE foi vetado, pois, segundo Ramidoff (2012, p.127), não se considerou compatível legalmente que “as unidades destinadas à internação feminina dispusessem de dependência adequada para, em caso de emergência, atender adolescente grávida, parturiente e/ou convalescente sem condições de ser levada a unidade do SUS”. No entanto, foi-lhes garantido, nos parágrafos do referido artigo:

§1º O filho da adolescente nascido nos estabelecimentos referidos no *caput* deste artigo não terá tal informação lançada em seu registro de nascimento.

§ 2º Serão asseguradas as condições necessárias para que a adolescente submetida à execução de medida socioeducativa de privação e restrição de liberdade permaneça com o seu filho durante o período de amamentação (RAMIDOFF, 2012, p.127)

Apesar de assegurar para as adolescentes gestantes as condições necessárias de amamentar seus filhos nas Unidades, via de regra, as unidades não possuem infraestrutura adequada para esse atendimento, sendo necessário realizar reformas ou construção de locais apropriados, de modo a cumprir a determinação do SINASE.

Segundo Arruda (2010, p.64), no âmbito nacional, as Unidades de medida socioeducativa não estão preparadas para atender adolescentes do sexo feminino: a grande maioria é mista e pelo fato de maior índice de atos infracionais ser praticado por adolescentes do sexo masculino, as Unidades são planejadas para esse segmento:

o sistema socioeducativo funciona pensando no universo dos meninos, tomando por base as necessidades e as especificidades deles e não isentas de representações de gênero. Imersas muitas vezes em Unidades masculinamente mistas, tendem a ficar à mercê do que “sobra” dos meninos e tem suas demandas, especialmente aquelas voltadas para os direitos sexuais e reprodutivos, esquecidas no planejamento e no cotidiano do atendimento socioeducativo (ARRUDA, 2010, p.64).

As vagas destinadas às adolescentes em Casas de Semiliberdade também são reduzidas: do total de 133 vagas, apenas 07 são ocupadas por adolescentes do sexo feminino. A Casa localiza-se no município de Curitiba, dificultando o encaminhamento das adolescentes que residem distante do município e o consequente cumprimento da medida.

O quadro a seguir apresenta o número de Casas de Semiliberdade, a capacidade de vagas, o gênero que atende, o município em que estão localizadas e a representatividade em recursos orçamentários.

Quadro 6 - Representatividade das Casas Semiliberdade

Município	Unidade	Gênero	Capacidade	Representatividade
Cascavel	Semimasculina de Cascavel	M	18	13,53%
Curitiba	Semifeminina de Curitiba	F	07	5,26%
Curitiba	Semimasculina de Curitiba	M	18	13,53%
Foz do Iguaçu	Semimasculina de Foz do Iguaçu	M	18	13,53%
Londrina	Semimasculina de Londrina	M	18	13,53%
Paranavaí	Semimasculina de Paranavaí	M	18	13,53%
Ponta Grossa	Semimasculina de Ponta Grossa	M	18	13,53%
Umuarama	Semimasculina de Umuarama	M	18	13,53%
			TOTAL	100,00%
			133	

Fonte: A própria autora, a partir do sítio da SEJU

No estado do Paraná, há somente oito Casas de Semiliberdade, totalizando 133 vagas para adolescentes. Do total de oito Casas, sete atendem o gênero masculino, com 18 vagas cada, representando 13,53%.

Já em relação à representatividade dos CENSES e Casas Semiliberdade, apresenta-se o quadro abaixo:

Quadro 7 - Representatividade dos CENSES e Casas de Semiliberdade

Município	Unidade	Gênero	Capacidade	Representatividade
Campo Mourão	Cense Campo Mourão	M	20	1,79%
Cascavel	Cense I Cascavel	M	20	1,79%
Cascavel	Cense II Cascavel	M	78	6,96%
Curitiba	Cense Curitiba	M/F	100	8,93%
Curitiba	Cense Joana Miguel Richa	F	30	2,68%
Fazenda Rio Grande	Cense Fazenda Rio Grande	M	30	2,68%
Foz do Iguaçu	Cense Foz do Iguaçu	M /F	97	8,66%
Laranjeiras do Sul	Cense Laranjeiras do Sul	M	88	7,86%
Londrina	Cense I de Londrina	M/F	82	7,32%
Londrina	Cense II de Londrina	M	60	5,36%
Maringá	Cense de Maringá	M	86	7,68%
Paranavaí	Cense de Paranavaí	M	28	2,50%
Pato Branco	Cense de Pato Branco	M	18	1,61%
Piraquara	Cense São Francisco	M	100	8,93%
Ponta Grossa	Cense de Ponta Grossa	M/F	88	7,86%

Santo Antônio da Platina	Cense de Santo Antônio da Platina	M	20	1,79%
Toledo	Cense de Toledo	M	25	2,23%
Umuarama	Cense de Umuarama	M	17	1,52%
Cascavel	Semimasculina de Cascavel	M	18	1,61%
Curitiba	Semifeminina de Curitiba	F	07	0,63%
Curitiba	Semimasculina de Curitiba	M	18	1,61%
Foz do Iguaçu	Semimasculina de Foz do Iguaçu	M	18	1,61%
Londrina	Semimasculina de Londrina	M	18	1,61%
Paranavaí	Semimasculina de Paranavaí	M	18	1,61%
Ponta Grossa	Semimasculina de Ponta Grossa	M	18	1,61%
Umuarama	Semimasculina de Umuarama	M	18	1,61%
			TOTAL	100,00%
			1120	

Fonte: A própria autora, a partir do sítio da SEJU

Conforme o quadro exposto, o Paraná possui 1120 vagas para atender os adolescentes em cumprimento de medida de restrição ou privação de liberdade. O município de Londrina, local em que está inserida a Unidade de análise desta pesquisa, conta com uma Casa de Semiliberdade, com capacidade para atender 18 adolescentes do gênero masculino, e uma Unidade de internação provisória, com 82 vagas, atendendo os gêneros masculino e feminino. A Unidade de análise em estudo atende 60 adolescentes do gênero masculino.

O CENSE Londrina II tem capacidade para atender 60 adolescentes, com

faixa etária entre 12 e 21 anos de idade, em cumprimento de medida socioeducativa de internação.

A Unidade possuía uma equipe com 69 profissionais, no ano de 2014, conforme o Portal da Transparência do Estado do Paraná:

Quadro 8 - Divisão dos profissionais do CENSE II por setores

SETORES	PROFISSÃO
Atendimento direto ao adolescente	34 educadores sociais e 10 educadores terceirizados.
Saúde	04 auxiliares de enfermagem; 01 médico clínico geral; 01 enfermeira; 01 médica psiquiatra e 01 odontólogo.
Técnico	03 assistentes sociais; 03 psicólogas, 01 pedagoga e 01 terapeuta ocupacional.
Administrativo	02 motoristas; 01 administrador; 01 auxiliar operacional; 01 secretária técnica; 01 auxiliar de manutenção e 1 técnico administrativo.
Direção	01 diretor e 01 assistente de direção.

Fonte: A própria autora, a partir do sítio do Portal da Transparência do Estado do Paraná

A Resolução de 2006 do SINASE define a composição do quadro pessoal nas Unidades de internação: 01 diretor; 01 coordenador técnico; 02 assistentes sociais; 02 psicólogos; 01 pedagogo; 01 advogado (defesa técnica), no mínimo, para atender até 40 adolescentes. No entanto, em relação à equipe técnica e de saúde, o SINASE é omissivo em relação ao número de profissionais que devem compor a equipe da Unidade. É tratado no âmbito dos "demais profissionais necessários para o desenvolvimento de saúde, escolarização, esporte, cultura, lazer, profissionalização e administração; Socioeducadores" (BRASIL, 2006, p.45), sem levar em consideração o quadro de pessoal necessário para cada medida socioeducativa, a demanda e a realização do atendimento aos adolescentes sem colocar em risco a proteção dos direitos e prevenção da violência.

Faz-se necessário que os recursos humanos sejam planejados e estruturados de forma a realizar ações na seleção pessoal e formação continuada, visando à garantia da qualidade do atendimento (BRASIL, 2006), considerando,

a dinâmica institucional e os diferentes eventos internos, entre eles férias, licenças e afastamento de socioeducadores,

encaminhamentos de adolescentes para atendimentos técnicos dentro e fora dos programas socioeducativos, encaminhamentos familiares, audiências, encaminhamentos para atendimento de saúde dentro e fora dos programas, atividades externas dos adolescentes (BRASIL, 2006, p.45).

A Resolução de 2006 do SINASE afirma que o número mínimo de socioeducador depende da particularidade e das necessidades da Unidade: “a relação numérica de um socioeducador para cada dois ou três adolescentes ou de um socioeducador para cada cinco adolescentes dependerá do perfil e das necessidades pedagógicas destes” (BRASIL, 2006).

No ano de 2014, o CENSE Londrina II apresentava o número de 34 educadores sociais concursados e 10 educadores terceirizados, totalizando 44. Para além das atividades de segurança, os educadores sociais ainda respondem a: situações de custódia hospitalar, o qual exige o acompanhamento permanente de 24 horas; situação em que dois educadores atendem a cada adolescente, quando haja alto risco de fuga, autoagressão ou agressão a todos; um socioeducador para cada dois adolescentes quando houver comprometimento de ordem emocional ou mental, associado ao risco de suicídio, sendo necessária constante vigília (BRASIL, 2006, p.45), demonstrando a precarização do trabalho daqueles que respondem pelas atividades de atenção direta ao adolescente.

A título de ilustração, no dia 28 de janeiro de 2016, foi publicada a reportagem “Sindicato reivindica interdição do CENSE 2”, Folha Web, em que o Sindicato dos Servidores da Socioeducação do Paraná (Sindsec) alertava sobre o número de socioeducadores nos CENSE II de Londrina. O Presidente sugeria uma interdição parcial frente ao “*déficit* de efetivo, falta de equipamentos e estrutura física que necessita de reformas” (PARODI, 2016). Para o Sindicato, seriam necessários 74 educadores sociais na Unidade, porém, na data da reportagem, apenas 49 estavam trabalhando no local. (PARODI, 2016).

Em relação aos 40,70% dos recursos destinados somente ao setor de atendimento direto ao adolescente, demonstra-se que o objetivo da Unidade é manter a ordem, a disciplina e o controle, apresentando menos recursos para os outros setores responsáveis por atividades pedagógicas, atendimentos sociais, de saúde etc.

Para Alapanian e Costa (2014, p.150), a cultura de gestão em várias unidades de medidas socioeducativas “é pautada por normas rígidas que visam manter a ordem, a disciplina e o controle, e normalmente se caracteriza pela segregação do indivíduo em relação ao mundo externo”. Os autores ainda afirmam que, no âmbito nacional, várias Unidades possuem características semelhantes ao sistema penitenciário, definindo assim como cultura carcerária (ALAPANIAN; COSTA, 2014, p.150).

Os autores caracterizam muitas Unidades como instituições totais²¹, as quais, segundo Goffman (apud ALAPANIAN; COSTA, 2014, p.150), “[...] é organizada para proteger a comunidade contra perigos intencionais e o bem-estar das pessoas, assim isoladas não constitui o problema imediato”.

De acordo com o caderno do IASP (2006, p.13),

entendem-se como condições seguras aquelas que garantem a integridade física, moral e psicológica dos adolescentes, funcionários e visitantes, e que promovem a confiabilidade e a estabilidade nas relações interpessoais e intersetoriais de trabalho. Essas condições requerem a sistematização e a normatização das tarefas e procedimentos, fundamentalmente daqueles referentes ao acesso e movimentação de pessoas, veículos e materiais nas dependências do estabelecimento (IASP, 2006, p.13).

Para Goffman (1961, p.16), o controle, a disciplina e a ordem podem ser mantidos, na medida em que as ações,

Em primeiro lugar, todos os aspectos da vida são realizados no mesmo local e sob a mesma autoridade. Em segundo lugar, cada fase da atividade diária do participante é realizada na companhia imediata de um grupo relativamente grande de outras pessoas, todas elas tratadas da mesma forma e obrigadas a fazer as mesmas coisas em conjunto. Em terceiro lugar, todas as atividades diárias são rigorosamente estabelecidas em horários, pois uma atividade leva, em tempo predeterminado, à seguinte, e toda a sequência de atividades é imposta de cima, por um sistema de regras formais explícitas e um grupo de funcionários (GOFFMAN, 1961, p.16).

²¹ Para Goffman (1961, p.16), toda instituição tem tendências de “fechamento”, considerando que, via de regra, as instituições conquistam parte do tempo e do interesse de seus participantes ofertando apenas algo de um mundo. As instituições totais são fechadas na medida em que simbolizam barreira à relação social com o mundo externo, bem como proibições às saídas.

Assim, é dada ao educador social a responsabilidade de manter a segurança da unidade, considerando a segurança do adolescente, funcionários e visitantes, em detrimento de atividades de caráter pedagógico.

Esta questão não ocorre somente no estado do Paraná, pois, segundo Bienrrebach (apud COSTA, 2014, p.109), na Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), os profissionais da socioeducação “[...] restringiam-se a ser fiscais de disciplina num sentido militar”, e cumpriam o objetivo “[...] o papel prescrito pelo sistema, meramente repressor e coercitivo [...]”.

Para Paes (2010, p.110), é necessário os profissionais das Unidades compreenderem que sua atividade é socioeducativa e que os procedimentos dessa função profissional são determinados por normativas, não podendo ser modificados por interesses próprios. A “negação da socioeducação e a defesa de uma postura apenas de policiamento, pelos profissionais das unidades, são fortalecidas pela ausência de formação e pelas condições inadequadas para o desenvolvimento das atividades” (PAES, 2010, p.110).

Segundo Costa (2014, p.118), as atividades intramuros provocam equívocos na interpretação dos ensinamentos da socioeducação. Entretanto, “entende-se que a gênese dessa cultura carcerária não é tão somente individual ou institucional, mas passa, principalmente, pelo crivo civilizatório atual”.

Assim, ao considerar os educadores sociais como profissionais que acompanham os adolescentes a realizarem as atividades, geralmente impostas, orientadas por normas e regras disciplinares, coloca-se em xeque o princípio do protagonismo juvenil.

Quanto aos demais profissionais (assistentes sociais, psicólogos e pedagogo), a Unidade atende à determinação da Resolução do SINASE de 2006, ou seja, três assistentes sociais e três psicólogas para atender cada 20 adolescentes, e um pedagogo para atender 60 adolescentes, contrariando-se, portanto, a determinação da Resolução 2006 do SINASE, ou seja, 20 adolescentes para cada pedagogo. Além do atendimento aos adolescentes, os profissionais dedicam-se a atividades juntos aos familiares e à formação continuada, o que exige maiores investimentos de recursos orçamentários para as Unidades, de forma a garantir os direitos fundamentais dos adolescentes.

Nesse sentido, para calcular o custo da Unidade CENSE II, foram considerados os custos da remuneração dos profissionais e os recursos materiais.

Assim, no quadro abaixo, apresenta-se o custo total da Unidade CENSE II, no ano de 2014, considerando a remuneração dos profissionais, os recursos materiais e a representatividade dos valores.

Quadro 9 - Custo da unidade CENSE II, no ano de 2014

SETORES	TOTAL	REPRESENTATIVIDADE
Professores	R\$ 909.649,91	16,70%
Atendimento direto ao adolescente	R\$ 2.217.456,28	40,70%
Saúde	R\$ 432.045,25	7,93%
Técnico	R\$ 555.959,17	10,20%
Adm.	R\$ 304.828,29	5,60%
Direção	R\$ 98.452,12	1,81%
TOTAL	R\$ 4.518.391,02	
Custo de materiais	R\$ 929.762,03	17,07%
Custo da unidade	R\$ 5.448.153,05	100,00%

Fonte: A própria autora

Os dados demonstram que 40,70% dos recursos são destinados ao setor do atendimento direto ao adolescente, ou seja, (2.217.456,28); custo de materiais com 17,07% (929.762,03); professores com 16,70% (909.649,91); setor técnico com 10,20% (555.959,17); saúde com 7,93% (432.045,25); administrativo com 5,60% (304.828,29); e direção com 1,81% (98.452,12). Assim, conforme o quadro 08, observa-se que o custo de recursos humanos na Unidade CENSE II é de R\$ 4.518.391,02, e o de recursos materiais, R\$ 929.762,03, totalizando R\$ 5.448.153,05.

O setor técnico contabiliza R\$ 555.959,17 dos recursos públicos, composto por assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e terapeuta ocupacional. Esses profissionais atendem os adolescentes em cumprimento da medida de internação, por meio de atendimento psicossocial e visitas domiciliares, bem como realizam

atividades escolares, oficinas formativas, ocupacionais e profissionalizantes, atividades recreativas, culturais e esportivas (IASP, 2007). Atendem ainda as famílias dos adolescentes, de modo a compreender o sujeito, sua história de vida, visando prepará-lo para sair da unidade com alguma formação e reinserir-se na sociedade.

O setor da saúde, com 7,93% ou R\$432.045,25 corresponde aos seguintes profissionais: auxiliares de enfermagem; médico; enfermeira; médico psiquiatra e odontólogo, com objetivo de planejar, executar e avaliar as ações relacionadas à saúde integral dos adolescentes (IASP, 2007). O setor administrativo com 5,60% ou R\$304.828,29 dos recursos públicos, conta com os profissionais: motoristas; administrador; auxiliar operacional; secretária técnica; auxiliar de manutenção e técnico administrativo, tendo por atribuição planejar, coordenar, controlar e avaliar as ações administrativas da unidade (IASP, 2007). O último setor, a direção, que representa 1,81% ou seja, R\$98.452,12, contando apenas com o diretor e o assistente do diretor, tem por objetivo administrar e supervisionar os serviços técnicos e administrativos executados na unidade (IASP, 2007).

No que tange aos recursos aplicados nos outros setores, 59,30%, com o setor de atendimento direto ao adolescente (40,70%), o 2º setor com maior representatividade é o de recursos materiais. Se comparado com o atendimento direto ao adolescente, a diferença é de 23,63%; 24% em relação aos professores; setor técnico com 30,50%; saúde com 32,77%; administrativo com 35,10%; direção com 38,89%, demonstrando uma progressiva redução no percentual de investimento.

Quanto aos professores que trabalham na unidade, bem como a disciplina ministrada na unidade e carga horária, estão assim distribuídos:

Quadro 10 - Número de Professores e Disciplinas na unidade CENSE II

DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA	Nº DE PROF.
Português	20h	2
Matemática	20h	2

Educação Física	40h	1
Ciências	40h	1
História	20h	1
Artes	20h	1
Inglês	20h	1
Fase I	20h	1
Geografia	20h	1
Técnico-Administrativo	40h	1

Fonte: A própria autora

Constata-se que 12 professores trabalham na unidade CENSE II, e um exerce a função de técnico-administrativo. É importante destacar a proposta da educação nas unidades de internação. Segundo o caderno do IASP (2007, p.19), a socioeducação:

Como práxis pedagógica, propõe objetivos e critérios metodológicos próprios de um trabalho social reflexivo, crítico e construtivo, mediante processos educativos orientados à transformação das circunstâncias que limitam a integração social, a uma condição diferenciada de relações interpessoais, e, por extensão, à aspiração por uma maior qualidade de convívio social (IASP, 2007, p.19).

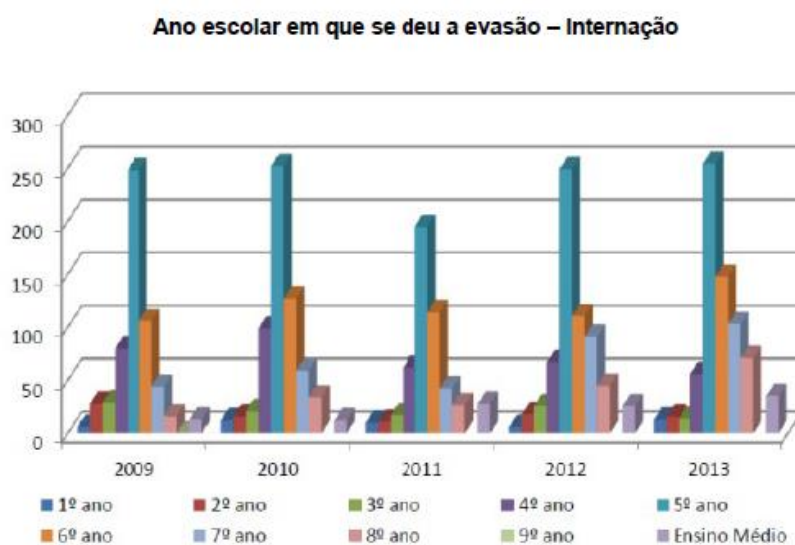
Conforme o quadro apresentado, os professores com carga horária de 40 horas ministram as disciplinas de Educação Física e Ciências, e nove docentes com 20h, as demais disciplinas. A restrita carga horária dos professores coloca em risco o processo de planejamento e execução das atividades pedagógicas, bem como o acompanhamento do desempenho de cada aluno e o incentivo a aprendizagem, segundo orientação do IASP (2007, p.20), tendo por pressuposto básico:

de que o desenvolvimento humano deve se dar de forma integral, contemplando todas as dimensões do ser. A opção por uma

educação que vai além da escolar e profissional está intimamente ligada com uma nova forma de pensar e abordar o trabalho com o adolescente (IASP, 2007, p.20).

A educação tem uma direção clara para a formação dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. No entanto, quando se trata de adolescente em conflito com a lei, a evasão escolar tem se constituído um problema. Muitos, ao ingressar nas Unidades, não estão matriculados em escolas, e a grande maioria interrompe os estudos no 5º ano do ensino fundamental, conforme o gráfico:

Gráfico 3 - Ano escolar em que ocorreu a evasão (2009/2013)



Fonte: Paraná (2015)

No estado do Paraná, no período de 2009 a 2013, a maioria dos adolescentes que ingressou em unidades de internação interrompeu os estudos no 5º ano, seguido pelo 6º. Percebe-se que o direito à educação não ganha materialidade na perspectiva do proposto pelo IASP.

Se comparar o custo mensal do setor pedagógico na Unidade CENSE II, no ano de 2014, considerando os recursos relativos a materiais para aula, cursos para adolescente e a remuneração dos professores, tem-se um custo mensal por adolescente no valor de R\$ 1.489,64. Em 2014, já em uma escola estadual do Ensino Fundamental, Séries Finais, incluindo “salário do professor, alimentação dos estudantes, o prédio construído para a escola, o valor da água, luz e manutenção da escola”, o custo por aluno foi de R\$237,00, no ensino médio foi de R\$ 254,50.

Quadro 11 - Custo por aluno no Ensino Fundamental e Médio no Paraná

Custo por aluno - Educação			
Séries	2013	2014	2015
Ensino Fundamental (Séries Finais)	R\$ 219,00	R\$ 237,00	R\$ 280,00
Ensino Médio	R\$ 232,50	R\$ 254,50	R\$ 301,00

Fonte: A própria autora, a partir dos dados do FNDE

Ao analisar os custos dos recursos materiais distribuídos para o setor pedagógico, o valor de R\$162.698,16 refere-se aos materiais pedagógicos para a execução das atividades junto aos adolescentes, passando de R\$909.649,91 para R\$1.072.348,07. O setor administrativo, somado com a direção, passou de R\$403.280,41 para R\$ 424.809,55. Assim, o valor para o consumo pessoal do adolescente passou de R\$929.762,03 para R\$745.534,73, com uma diminuição de R\$ 184.227,30, correspondente a 19,81%.

Quadro 12 - Custo da unidade CENSE II

SETORES	TOTAL	REPRESENTATIVIDADE
Pedagógico	R\$1.072.348,07	19,68%
Social	R\$555.959,17	10,20%
Atendimento direto ao adolescente	R\$2.217.456,28	40,70%
Saúde	R\$432.045,25	7,93%
Administrativo	R\$424.809,55	7,80%
Itens para consumo pessoal	R\$745.534,73	13,68%
TOTAL	R\$5.448.153,05	100,00%

Fonte: A própria autora

Conforme o quadro acima, o custo maior continua sendo do setor do atendimento direto ao adolescente, o qual não apresentou nenhuma mudança no percentual, garantindo 40,70%. Os setores saúde e social, no ano de 2014, não contaram com recursos orçamentários para execução de suas atividades com os adolescentes.

Ao analisar os contratos de custos de materiais, como os recursos destinados não foram realizados por Unidade, utilizou-se o critério de rateio para obtenção do valor. Nos contratos de pagamentos de compras e serviços efetuados pela SEDS, constavam apenas “materiais para aula” e “curso para adolescentes”, prejudicando a identificação de critérios adotados pela Secretaria para destinação de recursos à Unidade estudada. Não há nos contratos ou no sítio do Portal de Transparência do Estado do Paraná, maiores detalhamentos sobre a destinação dos recursos materiais, itens de alimentação, produtos destinados à higiene dos adolescentes e a outros itens voltados ao consumo pessoal.

No tocante à distribuição de recursos por setores da Unidade, é possível identificar que do total de itens para consumo pessoal dos adolescentes, no valor de R\$745.534,73, foi destinado diretamente para os adolescentes o valor de R\$378.577,63. O restante dos recursos, R\$366.957,10, foi distribuído para o funcionamento da Unidade.

Quadro 13 - Distribuição dos recursos por setores

	Pedagógico	%	Administrativo	%	Saúde	Atendimento direto ao adolescente	Social	Itens para consumo pessoal	%
Pessoal	R\$ 909.649,91	84,83%	R\$ 403.280,41	94,93%	R\$ 432.045,25	R\$ 2.217.456,28	R\$ 555.959,17	0	0
Materiais de consumo	R\$ 162.698,16	15,17%	0	0	0	0	0	0	0
Itens para consumo pessoal	0	0	0	0	0	0	0	R\$ 378.577,63	50,78%
Outros	0	0	R\$ 21.529,14	5,07%	0	0	0	R\$ 366.957,10	49,22%
Total	R\$ 1.072.348,07	100%	R\$ 424.809,55	100%	R\$ 432.045,25	R\$ 2.217.456,28	R\$ 555.959,17	R\$ 745.534,73	100%
Custo por adolescente	R\$ 17.872,47	0	R\$ 7.080,16	0	R\$ 7.200,75	R\$ 36.957,60	R\$ 9.265,99	R\$ 12.425,58	0

Fonte: Elaborado pela autora

No ano de 2014, o valor total do setor de atendimento direto ao adolescente dividido pelo número de adolescentes atendidos na unidade corresponde ao custo por adolescente de R\$36.957,60; no setor pedagógico, foi de R\$17.872,47; no setor de saúde, R\$7.200,75; no setor social, R\$9.265,99; itens para o consumo pessoal, R\$12.425,58. O total foi de R\$90.802,55. A partir do total de recursos materiais

(classificados em pedagógico, social, saúde, administrativo e itens para consumo pessoal) e recursos humanos, elaborou-se um quadro detalhado com o custo total da unidade, custo por adolescente e custo mensal por adolescente, no ano de 2014.

No ano de 2014, o custo da Unidade CENSE Londrina II foi de R\$5.448.153,05 e, desse total, dividiu-se por 60 (total de vagas) para obter o custo por adolescente no ano, obtendo-se a quantia de R\$90.802,55. Para identificar o custo mensal por adolescente, dividiu-se o total do ano de 2014 (R\$ 90.802,55) por 12 (total de meses) e chegou-se ao custo por adolescente no valor de R\$7.566,88 por mês.

Quadro 14 - Custo do CENSE II

Custo da unidade	R\$5.448.153,05
Custo por adolescente (ano)	R\$90.802,55
Custo mensal por adolescente	R\$7.566,88

Fonte: A própria autora

Para se obter o custo da Unidade, consideraram-se os custos dos setores pedagógico, social, saúde, administrativo e itens para consumo pessoal, conforme demonstram as imagens a seguir:

CUSTO DO CENSE II = PEDAGÓGICO + SOCIAL+ SAÚDE + ADMINISTRATIVO + ITENS PARA CONSUMO PESSOAL

CUSTO PEDAGÓGICO = REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES + MATERIAIS PARA AULA+ CURSO PARA ADOLESCENTES

CUSTO ADMINISTRATIVO = REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS + RECURSOS MATERIAIS

CUSTO SOCIAL = REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS
CUSTO SAÚDE = REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS

CUSTO DE ITENS PARA CONSUMO PESSOAL = ALIMENTAÇÃO + MATERIAIS DE HIGIENE PESSOAL+ OUTROS ITENS VOLTADOS AO CONSUMO PESSOAL

Considerando-se a proporção dos custos por área de atuação no CENSE II, verifica-se que, mensalmente, há a seguinte distribuição dos recursos por adolescente:

Quadro 15 - Custo da unidade CENSE II

SETORES	CUSTO MENSAL	REPRESENTATIVIDADE
Professores	R\$1.263,67	16,70%
Atendimento direto ao adolescente	R\$3.079,72	40,70%
Saúde	R\$600,05	7,93%
Técnico	R\$771,82	10,20%
Custo de materiais	R\$1.291,67	17,07%
Adm. / Direção	R\$560,71	7,41%
TOTAL MENSAL	R\$7.566,88	100,00%

Fonte: A própria autora

O custo mensal por adolescente na Unidade socioeducativa do CENSE II foi de R\$7.566,88. Desse total, foram destinados R\$3.079,72 (40,70%) para o setor de atendimento direto ao adolescente. Para o setor pedagógico, o custo foi de R\$1.263,67 (16,70%), indicando ser custo com o atendimento direto ao adolescente, maior do que o custo com as questões pedagógicas, sinalizando que a direção pedagógica prevalente na Unidade é de mais repressão e menos educação.

As medidas socioeducativas adotadas pela Unidade de atendimento ao adolescente em conflito com a lei no município de Londrina têm seguido a lógica de coerção e punição, em prejuízo à política pública voltada para a proteção e prevenção junto a essa população.

Para se chegar ao valor de R\$ 7.566,88, por adolescente da Unidade CENSE Londrina II, percorreu-se um caminho metodológico construído ao longo deste estudo. É sabido que são poucos os governantes, gestores, órgãos vinculados ao Sistema de Garantias de Direitos (SGD), que detêm conhecimento sobre os custos

per capita de adolescente em cumprimento de medida de internação. Por isso, dar visibilidade aos recursos financeiros exigidos para a execução e a manutenção das medidas socioeducativas ganha sua importância.

Os investimentos do poder público devem materializar-se em políticas públicas de qualidade, de modo que as medidas socioeducativas aplicadas tenham sua efetividade, na perspectiva de prevenir a reincidência e assegurar a reinserção de adolescentes ao convívio da sociedade.

Portanto, a contribuição deste estudo está na possibilidade de apresentar, por meio de uma metodologia de custos diretos, o custo por adolescente da Unidade CENSE II, no sentido de subsidiar a análise, a avaliação e a elaboração de proposta de aplicação de recursos por parte da gestão para deliberar sobre os destinos das Unidades de Socioeducação do estado do Paraná. Isso significa comprometer gestores, profissionais e os diferentes segmentos da sociedade envolvidos com a problemática em questão, de modo a garantir o fácil acesso às informações sobre aplicabilidade dos recursos públicos, para obtenção de resultados que contribuam na formação e na proteção integral dos adolescentes em conflito com a lei.

É por meio de políticas públicas de formação e qualificação de adolescentes, que se efetivam os direitos de políticas de proteção e prevenção de adolescentes, superando a cultura da prática punitiva, repressiva e coercitiva, historicamente praticadas contra a população infantojuvenil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões apresentadas neste estudo indicam a necessidade do setor público de utilizar a contabilidade de custos no contexto da nova administração pública no Brasil, auxiliando o controle e a tomada de decisões no trato da coisa pública. Os gestores tanto do poder público como da iniciativa privada precisam ter conhecimento sobre a importância da contabilidade de custos diretos no exercício da administração pública e privada, tendo como escopo realizar o planejamento das ações e avaliar o desempenho dos serviços públicos prestados. Nessa perspectiva, ter domínio sobre a apuração dos custos tornam-se condição *sine qua non* para garantir a qualidade na aplicação e na transparência dos recursos públicos, e o controle social.

O estudo sinalizou que a centralização de informações sobre os recursos orçamentários na SEDS e SEJU não permitem aos gestores dos CENSES o conhecimento do custo da Unidade, prejudicando o auxílio à tomada de decisões, bem como a apuração de custos. Identificou-se, também, que a gestão da Unidade CENSE Londrina II não tem conhecimento do custo da Unidade, dificultando, assim, o planejamento e avaliação do serviço prestado.

Embora a administração pública brasileira tenha passado por diferentes Reformas (Burocrática, Desenvolvimentista e Gerencialista), ainda há presença de características da administração de cunho burocrático e prática engessada, com prevalência em decisões técnicas e gestão centralizada.

A gestão nos Centros de Socioeducação do Paraná (CENSES) tem se pautado nas orientações do Caderno do IASP, fundamentado no princípio da gestão pública de qualidade, democrática e descentralizada. No entanto, este estudo evidenciou uma gestão em que há centralização das informações quando se trata de recursos públicos destinados às Unidades de Medidas Socioeducativas em privação ou restrição de liberdade, no estado do Paraná.

A realidade de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de restrição ou privação de liberdade tem aumentado no Brasil, conforme o Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo, do ano de 2013. O Paraná

foi o 18º Estado com o maior índice de adolescentes em privação ou restrição de liberdade, se comparado com os demais estados brasileiros. No Paraná, o percentual de reincidência de adolescentes no cumprimento de medidas socioeducativas, teve um aumento de 8,8% entre os anos de 2013 e 2014. Essa realidade indica a necessidade de maiores investimentos nas políticas de prevenção e proteção, por meio de atendimento socioeducativo capaz de alterar a vida do adolescente em conflito com a lei.

A falta de conhecimento, por parte da gestão, sobre o custo envolvendo a administração da Unidade CENSE II e o custo por adolescente atendido, tem prejudicado a visão ampliada da Unidade em sua totalidade.

Entende-se que o sistema de informação de custos permite a gestão pública obter informações sobre a realidade da Unidade, além de subsidiá-lo nas tomadas de decisões garantindo uma alocação de recursos mais eficiente, evitando assim o mau uso do gasto público.

A falta de transparência de dados por parte da gestão, responsáveis pelo processo administrativo das Unidades de Internação do estado do Paraná, tem limitado o acesso às informações, o planejamento, a organização das ações, bem como o controle sobre os recursos financeiros necessários à execução e à avaliação de gestão da Unidade como um todo.

No ano de 2014, o custo total da Unidade CENSE Londrina II foi de R\$5.448.153,05, e o custo por adolescente foi de R\$ 7.566,88 por mês. Para se chegar ao custo da Unidade e ao custo por adolescente, consideraram-se os custos diretos dos setores pedagógicos, social, saúde, atendimento direto ao adolescente, administrativo e itens para consumo pessoal, por meio da construção de uma metodologia de custos diretos.

Frente aos dados analisados, evidenciou-se a alocação de 40,70% dos recursos destinados para a execução e manutenção da Unidade do CENSE II de Londrina concentrada no setor de atendimento direto ao adolescente da Unidade. O restante dos recursos é dividido entre os setores que atendem direta e indiretamente os adolescentes.

O custo de R\$7.566,88 por adolescente/mês pode ser considerado alto para os cofres públicos, se considerar que o maior investimento está na manutenção da ordem e da disciplina dos adolescentes, dentro da Unidade, em detrimento de investimentos nas questões pedagógicas de formação (16,70%), por meio de

oficinas, cursos profissionalizantes, ensino formal, atividades culturais e de lazer, etc., consoante os preceitos defendidos pelo SINASE. Assim, há necessidade de discussão aprofundada, por parte dos gestores das Unidades, sobre os parâmetros de aplicação de recursos financeiros, por meio de adoção de metodologia que lhes permita organizar e planejar os custos da Unidade sob sua direção.

Embora o método de custeio direto encontre resistência no meio dos gestores, o estudo permitiu identificar a sua importância como instrumento técnico e político para subsidiar o levantamento do custo da Unidade e elaborar programas e projetos de atendimento na perspectiva da prevenção.

O domínio e o conhecimento sobre a direção e a aplicação dos recursos garantirão investimentos em projetos e ações de promoção, proteção e prevenção dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, evitando maior sucateamento de políticas públicas voltadas a esse segmento. Cabe ao Estado garantir maiores investimentos na efetivação de políticas públicas de prevenção com qualidade, de modo a assegurar a reinserção dos adolescentes na sociedade, evitando a reincidência e/ou inserção precoce no mundo da criminalidade.

Portanto, é preciso que a gestão de políticas públicas rompa com os entraves ainda existentes no cenário da administração pública, principalmente, em relação à resistência no uso do sistema de custos para o desempenho de suas competências, de modo a assegurar, aos adolescentes em medidas de socioeducação, os princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Assim, o presente estudo contribui para o debate sobre a importância do conhecimento do custo da Unidade de medida socioeducativa de internação do CENSE Londrina II, e do custo por adolescente atendido, de modo a instrumentalizar a Unidade no planejamento, controle e tomada de decisão. A contribuição maior deu-se na criação e aplicação de uma metodologia de custeio direto para levantar o custo do CENSE II e do adolescente: identificou-se que os recursos destinados à Unidade estão concentrados no setor de atendimento direto ao adolescente, 40,70%, cuja função é exercida pelo educador social, comprometendo o cumprimento da política da medida na perspectiva da socioeducação.

Para as pesquisas futuras, faz-se importante a aplicação da metodologia construída em outras Unidades de Medidas Socioeducativa, respeitando as particularidades de cada Unidade. A pesquisa indicou ainda haver necessidade de

desenvolver um estudo para além do levantamento dos custos diretos das Unidades, de forma a estudar a qualidade da aplicação dos recursos públicos e o desempenho da gestão das Unidades, no estado do Paraná, bem como avaliar os atendimentos prestados aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

A contribuição deste trabalho está em municiar os profissionais do Serviço Social e de outras áreas para a melhoria das condições da prestação de serviços da socioeducação, bem como aprimorar o Portal da Transparência demonstrando a necessidade das instituições públicas refinar o controle de modo que a sociedade venha exigir a transparência, garantindo a instrumentalidade aos profissionais, para promover o questionamento, a discussão, a fiscalização e o controle social sobre o orçamento público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In: **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, p.27-86, 2007.

_____. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP nº 10, Brasília, ENAP.

ALENCAR, Vitor Silva. Justiça juvenil: repressão e violação de direitos. **Revista PUC VIVA**, São Paulo, nº 39, set./dez. 2010.

ALAPANIAN, Silvia; COSTA, Ricardo Peres da. Gestão democrática no atendimento socioeducativo. In: ADIMARI, Maria Fernandes; PAES, Paulo Cesar Duarte; COSTA, Ricardo Peres da. (Orgs.). **Aspectos do direito, da educação e da gestão no SINASE**: formação continuada de socioeducadores. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2014. p. 149-163.

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

ANTHONY, A. Atkinson et al. **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Atlas, 2000.

ANÍBAL, Felipe. Adequação à maioria aos 16 anos custaria 26 milhões ao Paraná. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 29 set. 2015.

ARAÚJO, Adriana Maria Procópio de. **Introdução à contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2004.

ARRUDA, Jalusa Silva de. Adolescentes no sistema socioeducativo: provocações a partir de uma perspectiva feminista. **PUC VIVA 39**, São Paulo, nº 39, set./dez. 2010.

BACHTOLD, Ciro. **Contabilidade básica**. Instituto Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em:
http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/proeja/contabil_basica.pdf. Acesso em: 10 jul. 2015.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, p.98-104, out./dez. 2001. Disponível em:
<www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s010288392001000400011&lng=pt&nrm=isso>. Acesso em: 01 fev. 2016.

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Revista serviço social e sociedade**, São Paulo, n.109, p.179-199, 2012.

BENTO, Leonardo. **Governança e governabilidade na reforma do estado**: entre a eficiência e a democratização. Barueri: Manole, 2003.

BORINELLI, Márcio Luiz; PIMENTEL, Renê Coppe. **Curso de contabilidade para gestores, analistas e outros profissionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

BOTELHO, Rosana Claudia; LOUZADA, Lucimar. Gestão dos centros de Socioeducação do estado do Paraná: conquistas e desafios. In: ROESLER, Marli Renate Von Borstel; BIDARA, Zelimar Soares. **Socioeducação**: reflexões para a construção de um projeto coletivo de formação cidadã. Cascavel: EDUNIOESTE, 2011.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em:
<www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2016.

_____. **Estatuto da criança e do adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>
Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, **Sistema nacional de atendimento socioeducativo**. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Brasília. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, **Sistema nacional de atendimento socioeducativo**. Brasília-DF: CONANDA, 2006.

_____. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Lei de acesso à informação. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

BRIMSON, James A. **Contabilidade por atividades**: uma abordagem de custeio baseado em atividades. São Paulo: Atlas, 1996.

CALDEIRA, Fernando Sérgio dos Santos; ROCHA, Sandra Mara Andraus; PEIXE, Blênio César Severo. **Estudo do custo do adolescente em conflito com a lei sob regime de internação, no Estado do Paraná, com base na metodologia proposta pela UNICEF - ano 2006**. Disponível em: <www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_de_politicas_publicas_no_parana_coletanea_de_estudos/cap_3_justica_e_cidadania/capitulo_3_1.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2016.

CARDOSO, Ricardo Lopes; BUSANELLI, André Carlos; BITTI, Eugencio José da Silva. Reflexões para um *framework* da informação de custos do setor público brasileiro. **Revista de administração pública brasileira**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1565-1586, set./out. 2011.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

CHING, Hong Yuh. **Manual de custos de instituições de saúde: sistemas tradicionais de custos e custeio baseado em atividades (abc)**. São Paulo: Atlas, 2001.

CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE. **História dos congressos brasileiros de contabilidade**. Brasília: CFC, 2008. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/hist_congressos_p.pdf>. Acesso em: 05 set. 2015.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11**. Brasília: Conselho federal de contabilidade, 2012. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2016.

COSTA, Ana Paula Motta. **As garantias processuais e o direito penal juvenil: como limite na aplicação da medida socioeducativa de internação**. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2005.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da (Org.). **Socioeducação: estrutura e funcionamento da comunidade educativa**. Brasília: Secretaria especial dos direitos humanos, 2006. 156 p.

COSTA, Ricardo Peres da. **Estudo sobre as funções do educador social na política de socioeducação do Paraná**. 166 f. Dissertação de Mestrado em Serviço Social e Política Social - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

COUTO, Berenice Rojas. Formulação de projeto de trabalho profissional. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da. **O sistema administrativo brasileiro (1930-1950)**. Rio: INEP, 1963.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIGIÁCOMO, Murilo José. **Os CRAS/CREAS e o atendimento de adolescentes acusados da prática de atos infracionais e outras demandas na área da infância e juventude**. Ministério Público do Estado do Paraná (Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente). Disponível em:

<www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/politica_socioeducativa/doutrina/politica_socioeducativa_v2.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2013.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação e implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BAREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. Carvalho, Maria do Carmo Brandt de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2011.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2005.

FREZATTI, Fábio; AGUIAR, Andson Braga de; GUERREIRO, Reinaldo.

Diferenciações entre a contabilidade financeira e a contabilidade gerencial: uma pesquisa empírica a partir de pesquisadores de vários países. **Revista contabilidade e finanças**, São Paulo, n.44, p.9-22, maio/ago. 2007. Disponível em: <www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34230>. Acesso em: 02 nov. de 2015.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1961.

HENDRIKSEN, Eldon S.; BREDÁ, Michael F. Van. **Teoria da contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

IASP. **Gestão de centro de socioeducação**. Cadernos do IASP, Governo do Estado do Paraná: Curitiba, 2006.

_____. **Pensando e praticando a socioeducação**. Cadernos do IASP, Governo do Estado do Paraná: Curitiba, 2007.

IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Teoria da contabilidade**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARTINS, Eliseu; CARVALHO, L. Nelson. Contabilidade: aspectos relevantes da epopeia de sua evolução. **Revista Contabilidade e finanças**, São Paulo, n.38, p.7-19, 2005.

JIMENEZ, Luciane et al. Significados na nova lei do SINASE no sistema socioeducativo. **Revista Adolescência e Conflitualidade**, p.1-18, 2012.

JOHNSON, H. Thomas; KAPLAN, Robert S. **Contabilidade gerencial**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

JUAREZ, Luciene et al. Significados da nova lei do SINASE no sistema socioeducativo. **Revista brasileira adolescência e conflitualidade**, São Paulo, p.1-18, 2012.

LIBERATTI, Wilson Donizeti. A gestão das políticas públicas para o adolescente em conflito com a lei no estado constitucional. In: LIBERATTI, Wilson Donizeti (Org.). **Gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2012.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007.

LONDRINA. **Plano decenal de atendimento socioeducativo de Londrina 2015-2024**. Londrina, 2015. Disponível em:

<www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_assistencia/pdf/plano_de_cenal.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Branco de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no Governo Federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, jul./ago. 2010.

MAHER, Michael. **Contabilidade de custos**: criando valor para a administração. Tradução de José Evaristo dos Santos. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MAUSS, César Volnei; SOUZA, Marcos Antonio. **Gestão de custos aplicada ao setor público**: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental. São Paulo: Atlas, 2008.

MELLO, João Manuel Cardoso. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. São Paulo: Vozes, 2010. p. 61-77.

_____. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. São Paulo: Editora Vozes, 2010. p. 9-29.

MONTEIRO, Bento Rodrigo Pereira et al. O processo de implantação do sistema de informação de custos do Governo Federal no Brasil. **I Congresso informação de custo e qualidade do gasto no setor público**. Brasília-DF, 2010. p. 1-14.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **As possibilidades da política:** ideias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PAES, Paulo C. Duarte. Privação emocional e pedagogia socioeducativa. In: PAES, Paulo C. Duarte Paes; AMORIM, Sandra Maria Francisco de (Orgs.). **Adolescentes em conflito com a lei:** fundamentos e práticas da socioeducação. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2012.

PARANÁ. **Plano estadual de atendimento socioeducativo.** 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar:** introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed.34, Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PLATT NETO, Orion Augusto; et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade vista e revista**, UFMG, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar.2007.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **SINASE:** Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Comentários à Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, Mariana Franco. Entidades pedem melhorias aos CENSES. **Folha de Londrina**, Londrina, 11 nov. 2015. Folha Geral.

REZENDE, Fernando; Cunha, Armando; Belivacqua, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições de experiência internacional. **Revista de**

administração pública brasileira, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 959-992, jul./ago. 2010.

SANTOS, José Luiz dos. et. al. **Manual de contabilidade de custos**. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, Joel J. **Análise de custos**: remodelado com ênfase para sistema de custeio marginal, relatórios e estudos de casos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

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

SILVA, Cláudio Cesar Eneas. **Contabilidade de Custos na Administração Pública Brasileira**: desafios. Encontro de Administração Pública e Governança. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG156.pdf>. Acesso em: 02 out. de 2015.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

SOUZA, Laís de Oliveira. **O processo de implementação do SINASE no município de Londrina-PR**. 2012. 103 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

TORRES, Andrea Almeida. A institucionalização e suas consequências. **PUC VIVA** 39, set./dez. de 2010.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2008.

TRUFFI, Renan. Fundação Casa sob suspeita. **Carta Capital**. São Paulo: Editora confiança, 26 set. 2014.

VOLPI, Mario (Org). **O adolescente e o ato infracional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

WARREN, Carl S.; REEVE, James M.; FESS, Philip E. **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, v.1, 2012.

WERNKE, Rodney. **Análise de custos e preços de venda**: ênfase em aplicações e casos nacionais. São Paulo: Saraiva, 2005.

Yin, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre : Bookman, 2001.

ANEXOS

ANEXO A

Custo do Adolescente na Fundação CASA



Portal da Transparência

Home | Tamanho do Texto | Fale Conosco | Acesso Restrito

FUNDAÇÃO CASA
CENTRO DE ABRIGAMENTO
SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE

Bonificação por Resultados - Simulador

Indicador	Peso	Valor Base	Meta	Valor Efetivamente Alcançado	Peso Alcançado
I1 – Custo Total do Adolescente	25,00	8948,00	8497,00	8921,43	1,47
I2 – Índice de Satisfação do Poder Judiciário	7,50	89,21	99,21	99,29	7,50
I3 – Índice de Satisfação do Ministério Público	2,50	85,00	95,22	99,21	2,50
I4 – Índice de Reincidência	15,00	17,00	14,00	15,99	5,07
I5 – Índice de Execução Orçamentária de Investimento	5,00	60,00	71,46	72,78	5,00
I6 – Índice de Elaboração de Relatórios Polidimensionais	5,00	80,00	90,00	89,87	4,94
I7 – Índice de Elaboração de Planos Individuais de Atendimentos	10,00	86,00	97,00	95,69	8,80
I8 – Índice de Adolescentes Inseridos na Escola Formal	10,00	80,00	99,00	96,97	8,93
I9 – Índice de Adolescentes inseridos no Ensino Profissional Básico	5,00	74,00	82,00	86,43	5,00
I10 – Índice de Emissão de RGs	5,00	85,00	95,00	95,09	5,00
I11 – Índice de Emissão de Cartão SUS	5,00	85,00	95,00	97,34	5,00
I12 – Índice de Identificação Digital do Adolescente	5,00	96,00	99,50	99,64	5,00
					Total Peso Alcançado: 64,21%

Anexo B**Solicitação de dados ao SIGO**

Atendimento 5271/2015	Seus dados	Dados da reivindicação
Status: Encerrado		
Natureza: Solicitação		
Área: Administração geral		
Assunto: Informações sobre documentos e protocolos		
Reivindicação:	Prezados, Venho por meio desta, solicitar os dados dos recursos orçamentários orçados e liquidados destinados ao Centro de Socioeducação Londrina II (CENSE II), no ano de 2014. Att: Laís de Oliveira Souza.	

	Informações adicionais do Ouvidor (Ouvidoria/CGE) - 11/03/2015 14:59: Cidadã entrou em contato por telefone no dia 11.03.2015 pedindo urgência.	

	Informações adicionais do Ouvidor (Ouvidoria/CGE) - 18/03/2015 15:55: Nova manifestação no dia de hoje (18/03/2015), cidadã pede urgência.	

	Informações adicionais do Ouvidor (Ouvidoria/CGE) - 06/04/2015 14:52: Nova manifestação no dia de hoje, 06/04/2015, cidadã pede urgência.	

	Informações adicionais do Ouvidor (Ouvidoria/CGE) - 17/04/2015 14:21: Cidadã entrou em contato no dia de hoje, 17/04/2014, pedindo urgência.	

Anexo C

Dados informados pela Ouvidoria da SEDS

Anexos nesta reivindicação:

Nenhum anexo.

Histórico da reivindicação

**** Entrado em contato com o solicitante:**

Cara solicitante,

Segue a informação solicitada.

Em relação ao solicitado, informamos que foi gasto com despesas de custeio os seguintes valores: Despesa de custeio de atendimento imediato R\$45.628,00 Despesa de custeio de atendimento continuado R\$ 428.421,96 Total R\$ 474.049,96

Att.

Ouvidoria da SEDS

Anexo D

Solicitação de detalhamento dos recursos orçamentários executados no CENSE Londrina II, no ano de 2014.

Atendimento 19358/2015	Seus dados	Dados da reivindicação
<p>Status: Encerrado</p> <p>Natureza: Solicitação</p> <p>Área: Administração geral</p> <p>Assunto: Informações sobre documentos e protocolos</p>		
<p>Reivindicação:</p> <p>atendimento iniciado no 14/05/2015, de acordo com o estado de atendimento contratado no 420-421,50 total no 41-424,50.</p> <p>Nesta perspectiva, a partir deste total, necessito do detalhamento referente à: PESSOAL; ALIMENTAÇÃO; LIMPEZA E CONSERVAÇÃO; OBRAS; AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO; SERVIÇOS E REPAROS; VALE TRANSPORTE, referente ao ano de 2014.</p> <p>Att:</p> <p>Laís de Oliveira Souza.</p> <p>—</p> <p>Informações adicionais do Ouvidor (Ouvidoria/CGE) - 14/05/2015 16:09: Nova manifestação no dia 14/05/2015:</p> <p>Cidadã relata que os dados solicitados para que possa finalizar a sua dissertação estão na SEJU, pede que analisem. Especifica ainda que, o detalhamento referente a PESSOAL; ALIMENTAÇÃO; LIMPEZA E CONSERVAÇÃO; OBRAS; AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO; SERVIÇOS E REPAROS; VALE TRANSPORTE, informado na reivindicação acima, se refere aos contratos do ano de 2014 do CENSE LONDRINA 2.</p> <p>Pede urgência. Sem mais.</p>		

Anexo E

Informação da SEDS em relação ao detalhamento dos recursos orçamentários

Anexos nesta reivindicação:

Nenhum anexo.

Histórico da reivindicação**** Entrada em contato com o solicitante:**

Cara solicitante,

O detalhamento dos contratos relativos ao Cense Londrina II você poderá encontrar no Porta da Transparência do Estado do Paraná no link: http://www.portadatransparencia.pr.gov.br/modules/cconsultas_extemas/index.php?cod=1, onde estão disponíveis todas as informações relativas aos contratos firmados pela SEDS.

Qualquer esclarecimento estamos à disposição.

Ouvidoria da SEDS

**** Entrada em contato com o solicitante:**

Cara solicitante,

Esclarecemos que o nosso orçamento não é elaborado por unidade de custo, o mesmo é planejado e executado por projeto atividade sendo assim a informação supra é o valor gasto com consumo e serviço.

Ouvidoria da SEDS