

ipea

Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

C N R H

CUSTOS SOCIAIS DE DIFERENTES
EXPERIÊNCIAS DE ATENDIMENTO
A "MENINOS - DE - RUA"

Evair A. Marques
Gaudêncio Frigotto
Paulo Simpson Filho
Sandra Ma. C. Sá Carneiro

Julho, 1983

C N R H

CUSTOS SOCIAIS DE DIFERENTES
EXPERIÊNCIAS DE ATENDIMENTO
A "MENINOS - DE - RUA"

Evair A. Marques
Gaudêncio Frigotto
Paulo Simpson Filho
Sandra Ma. C. Sã Carneiro

Julho, 1983

Este trabalho foi contratado pelo UNICEF e pelo CNRH/
IPEA. Trata-se de uma versão abreviada dos resultados da pes-
quisa de mesmo título. Os interessados poderão obter no CNRH/
IPEA ou no UNICEF, a versão completa. A reprodução deste texto
contou com o apoio do PNUD através do Projeto BRA/82/024.

APRESENTAÇÃO

Desde há muitos anos o atendimento a menores abandonados se faz em instituições convencionais que oferecem alojamento, ali mentação e alguma tentativa de combinar educação com preparação para o trabalho. Não há nada intrinsecamente errado com tal solução. Não obstante, revela-se em geral difícil oferecer uma formação profissional efetiva e, por eficiente que seja, os custos são bastante elevados.

Nos últimos anos começam a aparecer novas alternativas. Dispensa-se o internamento, mantêm-se a alimentação e experimenta-se formas menos convencionais de profissionalização. Em alguns casos criam-se condições de real participação em trabalho produtivo.

Este trabalho é uma primeira tentativa de avaliar os custos de três alternativas de atendimento de menores, uma delas sendo em instituição convencional e as outras em programas inovadores. Como verão os leitores, as reduções de custos chegam a ser dramáticas - mas como bem sabemos, isto é apenas um lado da equação. Qualquer julgamento acerca da conveniência destas soluções deverá conceder igual importância à análise dos resultados dos experimentos. Como isto não pode ser feito nesse trabalho, é imperativo que se reservem quaisquer julgamentos comparando essas modalidades de atendimento de "meninos-de-rua".

Tenho enorme prazer de apresentar esse ensaio, assinado por vários antigos colegas de trabalho. Junto com eles fizemos várias pesquisas e vejo com satisfação que continuam produtivos e competentes.

Cláudio de Moura Castro
SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO CNRH

Introdução

O objetivo principal deste trabalho é verificar, através de estudos de caso, os custos sociais de três experiências de atendimento a "meninos-de-rua". Esta expressão, utilizada aqui de maneira genérica, engloba, na realidade, menores com situações de vida bastante distintas, seja com relação aos laços familiares, ao nível de instrução, como à faixa etária. São no entanto oriundos, em sua grande maioria, das camadas mais baixas da população.

A idéia de fazer esse estudo teve como preocupação subjacente dimensionar as variações de custo de formas alternativas de atendimento. Considerando que existem indicações de que o tradicional internamento de menores carentes em instituições (públicas ou particulares) resulta em custos elevados, buscou-se verificar também outros tipos de experiências que vêm sendo desenvolvidas. Estas se realizam sem o afastamento do menor de suas famílias e comunidades, parecendo operar, por hipótese, com custos mais baixos e resultados, aparentemente, mais eficazes.

Convém ressaltar que um estudo comparativo entre experiências que apresentam características muito distintas possui limitações, devido à própria especificidade de cada programa. Mesmo quando comparamos, por exemplo, os custos de duas escolas formais de 1º grau, que possuem uma certa homogeneidade, estamos falando de coisas que não são em princípio comparáveis. Isto decorre do fato das escolas serem diferentes em termos da natureza e complexidade dos serviços educacionais que oferecem.

Nesse nível de análise serão focalizados principalmente as diferentes magnitudes dos custos. Todavia, esses números

tem necessariamente de ser contextualizados pela natureza dos programas oferecidos.

Tendo em vista essas colocações, propomos-nos neste trabalho, a responder à seguinte indagação: quanto se gasta com tais experiências diferentes de atendimento aos chamados "meninos-de-rua", ou melhor, quais os custos de operação de cada experiência em particular?

As Experiências Estudadas

Na seleção dos casos levou-se em consideração não só o tipo de atendimento oferecido, a faixa etária dos menores assistidos, como as diferentes fontes de financiamento de cada programa.

Foram selecionadas as seguintes experiências.

a) Escola Quinze de Novembro (EQN), da FUNABEM, situada na zona norte do Rio de Janeiro, que atendeu em 1982, em regime de internato, a uma média de 545 menores (meninos) na faixa etária de 14 a 18 anos, encaminhados através do Juizado de Menores.

A Escola oferece ensino de 1º grau, supletivo e profissionalizante, além de atividades culturais, esportivas, recreativas e atendimento médico-odontológico.

O ensino regular e supletivo da EQN é extensivo aos alunos de outras unidades da FUNABEM, localizados na mesma área, a crianças da comunidade e funcionários. No passado, foram atendidos 432 alunos externos.

Os internos recebem ensino e treinamento profissional em diversas áreas de especialização.

A EQN se caracteriza pela tentativa de ser uma experiência que embora atenda à maior parte de sua clientela em regime de internato, procura não isolar o menor do contato com a sociedade.

b) Projeto Mangabeira/Recife (Pernambuco) - unidade de

execução direta da FUNABEM, atende a menores de ambos os sexos, em regime de externato, na faixa etária de 3 a 18 anos. Esta experiência caracteriza-se pela prestação de serviços aos menores e às suas famílias nas áreas de saúde, nutrição, educação, segurança social e desenvolvimento de atividades recreativas e esportivas. Entre seus objetivos básicos consta a necessidade de se articular a participação do poder público (em nível federal, estadual e municipal) como instituições particulares ou isoladas (entidades, grupos de comunidade, grupos de pais e voluntários) a fim de mobilizar os diferentes equipamentos sociais da comunidade de atendimento do menor e de sua família.

Em 1982, o projeto atendeu em média a 600 menores por mês na sua base física e aproximadamente 200 na própria comunidade, além da programação específica de suplementação alimentar oferecida a 1044 crianças (média mensal) na faixa de 0, a 6 anos e 81 mães (gestantes e nutrizes) através do Programa Nacional de Nutrição (PRONAN).

c) Centro de Orientação Sócio-Educativa do Menor Trabalhador (COSEMT) - mantido pela Prefeitura Municipal de São José dos Campos, município de São Paulo - o objetivo principal é oferecer ao menor carente bens e serviços visando sobretudo ao seu desenvolvimento social. Através de uma programação intensa o Centro oferece aos menores assistência médico-odontológica e psicológica, além de atividades de recreação e esportes.

Em 1982, o Programa atendeu em média a 700 menores, sendo que, destes, 60% tinham vínculo empregatício com a Prefeitura. A principal característica desta experiência é sua preocupação em oferecer ao menor atividades que gerem recursos financeiros para sua própria sobrevivência. Assim, através da iniciação profissional, o menor é levado a assumir responsabilidades desde cedo para que na maioridade ele tenha melhores condições de se engajar no mercado de trabalho.

Os Custos Sociais das Experiências: Aspectos Metodológicos

Usualmente as análises de custos em educação limi tam-se a uma noção de custo contábil. Mas o que é mais grave, em algumas análises, é a idéia de que uma experiência educacional vai bem se seus custos são baixos e vai mal se os custos são elevados.

A concepção que orienta esta investigação tem como suporte a ótica econômica dos custos. Isto implica, primeiramente, apreender não apenas os custos correntes, mas também custos indiretos e alternativos.

Concebemos essa análise de custos como um exercício de pesquisa, e, enquanto tal, deve gerar uma ampla gama de in formações sobre as diferentes parcelas que compõem os custos so ciais globais. Nesse sentido, a matriz que utilizamos para a an álise contempla não só as categorias dos custos sociais globais e custos correntes, mas também as suas principais rubricas: cus tos de mão-de-obra; custos de material de consumo e pequenos re paros; custos de serviços de terceiros; custos de capital e cus tos com bolsa-auxílio e ajuda financeira ao menor.

A experiência acumulada em análises dessa natureza indica a utilidade analítica de se manter separado, nos custos de mão-de-obra, o pessoal docente, técnico e administrativo e subalterno. Enquanto os primeiros estão alocados no "Módulo de Produção", os demais pertencem à "Central de Serviços".* A cen tral de serviços opera a um nível considerável de indivisi bilidade em seus componentes.

Nesta análise, mantivemos em separado os gastos com alimentação, dentro da rubrica material de consumo, devido ao seu peso significativo. Nos custos de capital, igualmente man tivemos em separado equipamento, prédio e terreno.

* Ver C.M.Castro, et alii, A Educação na América Latina, Estudo Comparativo de Custo e Eficiência, Rio de Janeiro: FVG, 1980, p. 125 158.

QUADRO 1

CUSTOS SOCIAIS GLOBAIS E POR PARCELAS DO MENOR/ANO DAS EXPERIÊNCIAS EM DISCUSSÃO

- a - Escola Quinze de Novembro de Quintino - Rio de Janeiro (FUNABEM)
- b - Projeto Mangabeira - Recife (FUNABEM)
- c - Centro de Orientação Sócio-Educativa do Menor Trabalhador - São José dos Campos-São Paulo

(Ano de 1982)

CUSTOS SOCIAIS GLOBAIS (A+B+C+D+E)	CUSTOS CORRENTES (A+B+C+E)	A CUSTOS DE MÃO-DE-OBRA			B MATERIAL DE CONSUMO E PEQUENOS REPAROS		C SERVIÇOS TERCEIROS	D CUSTOS DE CAPITAL			E BOLSA AUXÍLIO E AJUDA FINANC.				
		Docentes ou Instrutores	Técnicos	Adminis. trat. e Subal-ternos	Total	Alimen- tação		Outros Gastos	Total	Terreno		Prédio	Equipa- mento	Total	
a	746.291	734.161	192.979	175.800	156.587	525.366	103.112	59.800	162.912	24.593	5.887	3.360	2.613	12.130	21.290
b	64.372	56.257	13.752	9.465	21.274	44.491	3.786	2.364	6.150	5.616	5.041	2.400	674	8.115	-
c	353.791	330.731	87.728	10.888	38.317	136.933	27.606	4.117	31.723	1.709	8.305	12.142	2.613	23.060	160.366

FONTE: UNICEF/CNRH, 1983.

Menores atendidos em média no ano de 1982 = a: 545 internos + 384 externos = 929

b: 600 externos atendidos na base + 200 na comunidade = 800

c: 700 externos atendidos na base do Projeto = 700.

Alguns aspectos que merecem cuidado na leitura do presente relatório cabem ser assinalados. Destacamos, de forma insistente, a não comparabilidade das experiências e a dificuldade de se obter qualquer conclusão, visto que o custo sempre vem associado à eficácia, ao impacto social, em suma, à efetividade do investimento. No caso, estamos apenas apropriando custos. O estudo da qualidade social do processo educativo das experiências demanda uma análise específica.

Os Custos Sociais de Três Experiências de Atendimento a "Meninos-de-Rua"

O Quadro 1 sumaria as categorias globais e as parcelas que constituem os custos sociais das experiências em foco. Examinaremos sinteticamente cada uma das experiências.

A - Escola Quinze de Novembro (EQN) - Rio de Janeiro

Como se pode depreender da descrição dos três casos, a EQN traduz um perfil de atendimento convencional, em que menores frequentam a escola em regime de internato e semi-internato.

Do ponto de vista da análise de custos, o fato dessa escola atender a menores em regime de internato e semi-internato, gera certa dificuldade na computação adequada do seu custo médio uma vez que, se o Módulo de produção (professor ou instrutor) tem efetivamente a mesma demanda para alguns internos e semi-externos, o mesmo não ocorre em relação à Central de Serviços, onde a intensidade de utilização pelos internos é bem maior.

Metodologicamente foi contornado este problema mediante ponderação do uso da Central de Serviços pelo número de internos.

Como se pode observar no Quadro 1 (linha a), em 1982, o custo social global dessa experiência atingiu o valor de ... Cr\$ 746.224,00 por menor/ano. Isto equivale a 46 salários mínimos médios anuais em 1982 ou a 3,8 salários/mês.

Os custos correntes foram de Cr\$ 734.094,00, representando uma variação de menos de uma unidade de salário mínimo/ano e meia unidade de salário mínimo/mês em relação aos custos globais. Convém ressaltar o caráter estimativo dos custos de capital.

Examinando-se mais detalhadamente os componentes principais dos custos globais, verifica-se a elevada importância relativa dos custos de mão-de-obra por menor, que montam a Cr\$... 525.366,00, isto é, 70% do total. Analisando a composição dos custos de mão-de-obra, nota-se a superioridade dos gastos com pessoal docente e instrutores frente aos demais. Porém, ao reunir pessoal técnico e administrativo, destaca-se a importância desses itens com 63% do total de mão-de-obra o que, por si, explica 44% dos custos globais.

Os elevados custos de pessoal, especialmente de pessoal técnico administrativo, encontram, em boa medida, explicação no fato de estarmos diante de uma experiência onde a maioria dos menores são internos.

Como é esperado encontrar em experiências dessa natureza, as despesas de material de consumo são elevadas, em particular no que tange à alimentação. Estas despesas participam com 21% dos custos globais e somente o item alimentação representa 63% dos gastos de consumo, isto é, 13% de todos os custos. Incluem-se nesta rubrica todos os gastos correntes com custeio da experiência, até mesmo pequenos reparos nas instalações físicas.

O valor dos serviços de terceiros se afigura de pequena importância, sendo responsável por apenas 3,3% dos custos globais.

Os custos de capital, embora não representem um desembolso, têm uma dupla relevância na análise econômica de experiências educacionais. Primeiramente, esses custos indicam a quantidade e qualidade dos serviços que a instituição oferece. Em segundo lugar, do ponto de vista social, o uso das instalações e dos laboratórios têm um custo alternativo*.

* C.M. Castro, et alii, op.cit.

O custo de capital/ano por participante estimado, foi de Cr\$ 12.130,00 o que representa 1,6% do custo global.

Em 1982, a EQN ofereceu aos menores uma bolsa-auxílio, no valor de Cr\$ 3.000,00 mensais, como prêmio à produtividade nas oficinas profissionais. O custo médio/participante da bolsa-auxílio e/ou ajuda financeira foi de Cr\$ 21.290,00, em 1982, representando pouco mais que um salário mínimo médio do mesmo ano e participando com 2,8%, somente, do custo social global.

B - Projeto Mangabeira - Recife/Pernambuco

O Projeto Mangabeira, na sua estrutura e organização, é amplamente diferente da experiência anterior. Esta experiência vai materializar-se em custos significativamente diversos.

Estamos diante de um caso em que o menor passa um período parcial na instituição onde desenvolve atividades educativas diversas, recebe uma alimentação frugal, além de orientação e encaminhamento aos serviços médico-odontológicos e sociais da comunidade, serviço este extensivo aos pais das crianças atendidas.

Levando-se em conta os diferentes tipos de atendimento, o custo social global do Projeto Mangabeira em 1982, foi de Cr\$ 69.897,00 por menor atendido. Este valor é equivalente a 5,0 salários/ano e 0,4 salário regional/mês, tomando-se por base o salário médio ponderado da região.

Em parte, esse custo tão modesto se explica pelo fato de que a experiência opera com o suporte básico de universitários que estagiam na instituição. A rubrica mão-de-obra que, como vimos na experiência anterior, representa o maior peso nos custos globais, é aqui minimizada, embora ainda sejam os custos mais elevados do Projeto. Resta averiguar, em outra ocasião, o resultado dessa estratégia em termos de efetividade da experiência.

O custo de pessoal docente por menor atendido nas "Classes Especiais" foi de Cr\$ 13.752,00 em 1982. Já os custos

com pessoal técnico, incluindo-se aqui uma coordenadora e os 38 estagiários, foi de Cr\$ 9.465,00 por menor, no mesmo ano. Como seria razoável esperar, em função da pequena expressão dos outros itens, os custos administrativos se destacam com 47,8% do total da rubrica mão-de-obra e 30,4% do custo social global, do qual a rubrica mão-de-obra explica 64%.

A importância dos custos de material de consumo e pequenos reparos, no total dos custos sociais globais, é de 17%, com um custo menor de Cr\$ 11.675,00. A alimentação é responsável por 80% dos custos de material de consumo, tendo em vista a permanência dos menores em tempo parcial na base do Projeto. O custo de alimentação de cada menor do Projeto foi, em média, de Cr\$ 3.786,00/ano. Já o custo da complementação alimentar fornecida às crianças beneficiárias do PNS/PRONAN foi de Cr\$ 5.526,00 dentre os 1044 menores/mês computados em 1982.

Chama a atenção o custo irrisório da alimentação. Mesmo considerando-se que os menores tomam um copo de leite com chocolate ou flocos de aveia no início das atividades e um "lanche" mais reforçado no final das atividades, só é possível explicar o montante gasto por menor/ano supondo-se um esquema de subsídio alimentar. Este fato, porém, não foi possível conferir. Vale ressaltar que, de acordo com depoimentos colhidos nas entrevistas, para muitos menores essa alimentação representa tudo o que comem durante o dia.

Os custos relativos à rubrica "Serviços de Terceiros" atingem 8% do custo social global e, em termos de menor/ano, per fazem o montante de Cr\$ 5.616,00.

O Projeto Mangabeira não paga aluguel pelo uso do prédio e terreno que ocupa, ou seja, do ponto de vista contábil o custo seria zero. No entanto, sob o prisma de custos sociais, objeto deste estudo, foi considerado o custo alternativo do uso do prédio, terreno e equipamento.

Os custos de capital representam 11% do custo social global do Projeto Mangabeira e correspondem, em valor, a um custo menor/ano de Cr\$ 8.115,00.

C - Centro de Orientação Sócio-Educativa do Menor Trabalhador (COSEMT) - São José dos Campos/São Paulo

O Quadro 1 (linha c), resume os custos sociais globais do COSEMT representando uma média de Cr\$ 353.791,00 por menor/ano, equivalente a 21,8 salários mínimos regionais médios/ano ou 1,8 vezes o mesmo salário por mês, em 1982. A diferença entre estes custos e os correntes é de pouca expressão, não atingindo mesmo um único salário em ambos os indicadores acima.

É importante notar que 45% desses custos globais correspondem à ajuda financeira dada aos meninos, o que, a rigor, já identifica um benefício do projeto.

Os custos de mão-de-obra representam no COSEMT somente 38,7% dos custos sociais globais. A explicação disso certamente decorre do fato de que o custo mais pesado, no caso em exame, é identificado no auxílio financeiro (salário) que, como foi destacado, perfaz 45% dos custos sociais globais. Assim, ao desconsiderarmos essa rubrica, os custos de mão-de-obra passam a representar a maior parcela, alcançando o valor de Cr\$ 136.933,00 por menor/ano.

Os custos relativos aos docentes dizem respeito somente aos 20 professores da escola e aos instrutores (origem SENAI) e montam a Cr\$ 87.728,00 por menor/ano. Neste valor, a parcela dada aos instrutores é responsável por apenas 3,4%.

Os custos de pessoal técnico são de Cr\$ 10.888,00 menor/ano e constituem a menor parcela da rubrica mão-de-obra. Esses números podem ser considerados muito baixos, sugerindo alguma sobrecarga sobre funcionários ou possíveis dificuldades no atendimento contínuo aos menores.

No item Pessoal Administrativo e Subalterno o custo menor/ano é de Cr\$ 38.317,00, ou seja, 28% do conjunto de mão-de-obra. Mas é válido ressaltar que aí se incluem gastos que, no âmbito do trabalho COSEMT, dizem respeito também ao pessoal que exerce atividades de treinamento. Esse é o caso dos monitores e feitores, ambos subalternos, que participam efetivamente do treinamento dos menores.

A categoria relativa a material de consumo e pequenos reparos contribui com 9% do custo social global, correspondendo, em termos absolutos, a Cr\$ 31.723,00 por menor/ano. Na sua composição, destacam-se os custos com alimentação, no valor de Cr\$ 27.606,00, responsáveis por 87% do total da rubrica.

Nos custos de serviços de terceiros estão incluídos somente os gastos relativos a energia elétrica, imputados os de telefone (um ramal do prédio da Prefeitura) e estimados os de gás. Não foi possível estimar nem reunir outros custos com serviços de terceiros em razão de sua agregação aos dispêndios da Prefeitura. Têm-se como certo que o montante de Cr\$ 1.709,00 menor/ano está subestimado. Destaque-se, porém, que no conjunto dos custos sociais globais esta categoria dificilmente ultrapassa a 2% e, no caso em foco, representa apenas 0,5% do mesmo total.

Os custos de capital representam 6,5% dos custos sociais globais.

Conforme já observado anteriormente, o COSEMT arca com custos de bolsa-salário da ordem de 45% dos custos sociais globais. Esta bolsa-salário não possui um valor único, variando entre meio, dois terços e um salário-mínimo regional mensal, segundo o tempo de serviço. O montante considerado é um custo médio, independente das variações acima citadas, importando no valor de Cr\$ 160.366,00 por menor/ano. Por outro lado, se considerarmos esta última rubrica como custo zero, tendo em vista a correspondência entre o pagamento e os serviços prestados à Prefeitura, os custos sociais globais da experiência tornar-se-iam 45% mais baixos. Em termos absolutos, esse custo passaria a ser de Cr\$ 193.425,00 por menor/ano, o que seria equivalente a 12 salários mínimos regionais/ano, ou seja, a um salário-mínimo/mês. Cairiam, também, os custos correntes para 170.365,00, isto é, 10,5 salários/ano e 0,0 salário/mês.

Conclusões

Tomando-se as três experiências em conjunto, observamos que os custos sociais globais do Projeto Mangabeira são os mais baixos, chegando, em termos de custo menor/ano, a somente 9% dos

custos sociais globais da EQN e 19% no caso da COSEMT, incluídos neste último os valores da bolsa-salário dos meninos. Retirando-se a bolsa-salário, o custo do menor/ano de Recife passa a representar 36% do custo menor de São José dos Campos.

O COSEMT encaminha o menor para assumir progressivamente responsabilidades profissionais através de orientação e oportunidade de ensino e treinamento. Ao comparar os custos sociais globais (incluindo bolsa-salário dos menores) do COSEMT, com aqueles relativos à EQN, verifica-se que equivalem a 47% da escola de Quintino. E, se forem desconsiderados os valores relativos à bolsa-salário, tem-se que o custo do menor/ano de São José dos Campos representa 25% dos custos da EQN.

Embora os comentários acima estejam permitindo uma compreensão mais profunda das diferenças entre os custos operacionais das experiências investigadas, permanece uma questão que ao nível da análise aqui efetuada não possui resposta. Trata-se de perguntar se as diferenças nos custos materializam resultados proporcionais em termos de benefícios. Ou, em outros termos, visto que a EQN opera com custos da ordem de onze vezes mais que os do Projeto Mangabeira e pouco mais que o dobro em relação aos do COSEMT - teria um impacto em termos de benefício ao menor (qualificação profissional, colocação no mercado, etc.) proporcional?

Uma resposta a essa questão necessariamente deveria incluir uma avaliação dos resultados de cada experiência, o que não foi realizado aqui. Apesar disso, é possível sugerir, através do exame dos indicadores analisados e da observação das experiências, que não há linearidade identificável entre custos e resultados. Ou seja, poder-se-ia assumir como hipótese que os custos refletidos não estão associados proporcionalmente ao impacto social das experiências, seja por questão de eficiência ou pela qualidade dos benefícios auferidos.

Assim, se por um lado a análise de custos, conjugada com a descrição das experiências, permite orientar algumas decisões internas, o mesmo não fica claro quando se tratam de decisões no sentido de ampliar ou replicar um ou outro tipo de experiência. Para decisões desse tipo é imprescindível, a nosso ver, uma análise qualitativa dos resultados de cada uma das experiências.

