

ÁREA TEMÁTICA 2: FINANÇAS E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

INDICADORES DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL (IDI): UMA APLICAÇÃO DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA À ECONOMIA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CEARÁ-MIRIM/RN

Jonilson de Souza Figueiredo - UFRN - jonilsonufrn@yahoo.co.br

William Gledson e Silva - UERN - williangledson@yahoo.com.br

Dr. João Matos Filho - UFRN - matosfilho@gmail.com

RESUMO

A qualidade do gasto público em uma democracia representativa vem sendo apresentada pelos estudiosos da gestão pública contemporânea como um objetivo estratégico cujo conhecimento e alcance devem fazer parte da agenda dos gestores públicos, particularmente no que se refere aos serviços de educação escolar. Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo analisar a qualidade do gasto público em educação fundamental a partir da elaboração de indicadores de avaliação externa, aqui denominados de Indicadores de Desempenho Institucional (IDI's), realizando um estudo de caso para as escolas urbanas da rede pública municipal em Ceará Mirim/RN nos anos de 2005, 2007 e 2009. As razões pelas quais a pesquisa se justifica, decorrem da carência de mecanismos que permitam a avaliação da qualidade do gasto nesse setor e ainda da convergência observada entre a teoria da escolha pública – marco teórico adotado – frente ao comportamento das instituições públicas examinadas. O pressuposto central é que o dispêndio público em educação fundamental apresenta relativamente melhores resultados quando gerido a partir de escolhas mais democráticas e participativas. Para tanto, utiliza uma metodologia baseada numa análise exploratória, que reúne uma revisão de literatura referente à teoria da escolha pública, bem como utiliza indicadores de desempenho institucional. A coleta dos dados primários deriva da utilização de entrevistas e de pesquisas documentais. Finalmente, nota-se que a qualidade das escolhas públicas no ambiente institucional das escolas analisadas apresenta relação direta com os resultados aferidos nos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB's), o que pressupõe que os aspectos qualitativos da gestão escolar figuram como variável estratégica na provisão do serviço educacional. Dessa maneira, o presente estudo se apresenta como uma ferramenta auxiliar na elaboração e no desenvolvimento das políticas educacionais no âmbito dos municípios brasileiros, e por isso carece de expansão, para assim fortalecer, junto à comunidade escolar, o movimento rumo a educação pública de qualidade.

PALAVRAS-CHAVE: Escolha Pública. Indicadores de desempenho. Qualidade do Gasto em educação.

1 INTRODUÇÃO

As despesas públicas apresentam no século XXI uma nova tendência quanto às exigências para sua execução. Ao objetivar a transparência e o consequente controle social, ela demanda a configuração de novos modelos de gestão, os quais devem ser avaliados amplamente – seja nos processos de elaboração, execução ou nos resultados – frente ao bem estar social.¹

¹A partir da LC nº. 101/2000 e do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995.

Diante disso, o aporte teórico-metodológico da economia do setor público tem buscado acompanhar tal evolução, de modo que surgem – imbuídas dos princípios norteadores acima referidos – novas correntes de pensamento, a exemplo da Teoria da Escolha Pública, a qual propõe a análise das “falhas de governo”, analogamente às falhas de mercado expressas pela Teoria do Bem Estar Social.

Um ambiente favorável para análise dos aspectos de *performance* da atuação do Estado é a educação escolar. Executada através de um plano nacional, ela passa, a exemplo da gestão pública, por transformações acentuadas tanto nos aspectos de produto quanto de processos, impulsionando o surgimento de uma nova economia da educação. De modo que, justifica-se a realização de pesquisas de avaliação externa que acompanhem esse processo.

É, pois, nesse contexto, que se insere o presente artigo. Objetivando analisar a qualidade das despesas públicas, esse propõe a elaboração de indicadores de desempenho institucional (IDI's) para as escolas urbanas da rede pública de educação fundamental no município de Ceará Mirim-RN nos anos de 2005, 2007 e 2009, e assim relacioná-los com os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica² obtidos pelas mesmas instituições.

De natureza exploratória, a presente pesquisa traz uma metodologia orientada por procedimentos bibliográficos e documentais, materializados num estudo de caso, o qual demanda pesquisa direta, do tipo entrevistas, junto às instituições analisadas. A operacionalização dos resultados se dá através do IDI's, sistematizados e apresentados graficamente.

Dessa maneira, o artigo constitui-se de quatro itens, além da introdução, respectivamente: uma breve revisão de literatura acerca da teoria da escolha pública; uma discussão no que concerne a economia da educação; a sistematização dos indicadores de avaliação do ambiente institucional nas escolas em análise; e por fim apresenta algumas considerações finais e as sugestões para futuros trabalhos desta linha de investigação.

2 A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A teoria da escolha pública caracteriza um retorno dos economistas a apreciação da relação existente entre o processo econômico e o ambiente político-institucional. Orientada pelos mecanismos de tomada de decisão individual, ela constitui-se de um programa de

² Atualmente é a principal referência norteadora da política nacional de educação no Brasil.

investigação interdisciplinar que aplica métodos da economia às operações de decisão política.³

A partir de uma crítica ao individualismo metodológico – herança da microeconomia – ela propõe uma análise realista e teoricamente consistente da ação coletiva que permeia as práticas políticas nas diversas instituições públicas, ou seja, independentemente do ambiente, o indivíduo irá atuar sob a égide de motivações pessoais, envoltas de egoísmo e racionalidade. Ou seja,

[...] Esse método assenta [...] que a unidade base de análise é o indivíduo, ou seja, que só este é sujeito de ações individuais ou colectivas e só ele têm preferências, valores, motivações. Neste sentido, grupos, organizações ou instituições privadas ou públicas são sempre um conjunto de indivíduos, não existindo nenhuma concepção orgânica “acima” desses indivíduos que seja observável e analisável. (PEREIRA, 1997, p. 7).

Dessa maneira, a análise do arranjo institucional no qual interagem as decisões individuais assume papel relevante no exame da qualidade das decisões coletivas, pois à medida que estabelece as “regras do jogo” sugeridas para elevação do bem estar social, dispõe as ineficiências a serem combatidas e, por conseguinte potencializa as escolhas públicas. (MONTEIRO, 2007).

A implementação dessas regras faz surgir a principal característica dessa teoria (e é esta que a diferencia da análise tradicional): a processualidade, ou seja, os mecanismos que transformam as decisões privadas não-autônomas em escolhas públicas, as quais vislumbram o interesse e o bem comum, se inserindo dessa maneira num conjunto complexo de escolhas: a democracia.

Como na maioria das sociedades as pessoas não votam no nível de gasto que desejam nem em qual será a prioridade para tal, escolhe-se primeiro aqueles que irão agregar as preferências individuais para depois, o escolhido decidir quanto e como alocar as receitas coletivas. As decisões públicas, dado o individualismo metodológico, tornam-se intrinsecamente imperfeitas. (GRUBER, 2009).

Em suma, se tratando das decisões de gasto e guardadas as prolixidades, nesses “mercados” os cidadãos escolhem aqueles que escolherão por eles, que por sua vez, buscarão fazer escolhas de qualidade com o objetivo de serem escolhidos novamente, configurando um

³Entende-se como programa de investigação: conjunto de teorias relacionadas sob a tentativa de analisar determinada temática. No caso em tela, esse programa nasce da confluência entre a ciência econômica, a política e do direito.

constante ciclo de interesses individuais intrínsecos ao ambiente político-econômico, o que sugere um hiato entre possível e o realizado frente ao bem estar coletivo.

Assim, o Estado estará exposto as ineficiências semelhantes às encontradas no mercado privado, então denominadas de “falhas de governo”, traduzindo assim o caráter unidimensional da análise proposta. Pois, se no mercado de bens coexistem ofertantes e demandantes buscando a maximização do bem estar, no “mercado político” ocorre o sistematicamente o mesmo: governantes buscam maximizar votos e eleitores, políticas públicas.

No entanto, a percepção desses fracassos e do processo que envolve as decisões num ambiente democrático, não propõe, de acordo com Pereira (1997), necessariamente a exigência de um Estado “menor” e sim de um Estado “melhor”. Para tanto, a teoria da escolha pública, dentro da sua perspectiva analítica, utiliza algumas linhas de investigação para o contexto democrático representativo: as regras de decisão, o comportamento da burocracia, os grupos de interesse e a ação dos caçadores-de-renda.

2.1 REGRAS DE DECISÃO

Uma escolha pública, para que seja obtida da melhor maneira possível, deve resultar da unanimidade e que no entorno dos resultados, os indivíduos participantes tenham contempladas as suas vontades e que não sejam violados os interesses particulares e/ou de grupos minoritários ao se tornarem “vontade geral”, de modo que o consenso traria uma decisão capaz de atingir o ótimo de Pareto, traduzido aqui pela regra da maioria. (ALVES E MOREIRA, 2004).

Segundo Borsani (2006), a regra da superioridade, em especial a maioria simples, é alvo de críticas dos próprios economistas da teoria da escolha pública, em face de suas limitações em apurar a intensidade das preferências, por considerarem que os indivíduos podem possuir diferentes graus de aceitação e, portanto, nada assegurar que a maioria ficará satisfeita com a escolha.

Desse modo, a provocativa aos tomadores de decisão pública (demandantes de votos e ofertantes de políticas públicas) será a maneira como eles devem arbitrar as vontades individuais num ambiente multipreferencial, uma vez que, a derrota da minoria poderá produzir injustiças sociais. Nesse sentido, uma alternativa lançada para combater tal dificuldade é expressa pela teoria do votante mediano.

Ao pressupor que a finalidade única dos representantes políticos seja a maximização dos votos e o consequente poder que auferem pela representação, o teorema do eleitor mediano consiste no direcionamento das propostas à solução preferida do votante médio, ou seja, cujo gosto em escolhas de único pico⁴ está no meio do conjunto de votantes.

Essa proposta traz consigo a exigência de algumas hipóteses no momento de aplicá-la, quais sejam: que a votação seja unidimensional; que existam apenas dois candidatos; inexistam ideologias ou influências nos políticos; que seja ignorado o papel do dinheiro como ferramenta influente; e ainda, que as informações entre as questões do político, eleitor e suas preferências sejam completas. (GRUBER, 2009).

Com efeito, apesar da potencialidade dessa ferramenta na economia política, a vulnerabilidade das suposições tem rendido inúmeros críticos ao teorema do eleitor mediano. Como forma de minimizar esses problemas, Tullock *apud* Alves e Moreira (2004) aponta para a validade dos partidos políticos atuarem na criação de “pacotes” de políticas entre as quais os eleitores podem escolher.

Assim, os mecanismos de votação se mostram controversos à medida que existam possibilidades de que o resultado obtido não satisfaça eficientemente o bem estar social. Nesse contexto, integra-se a essa conjuntura, outra linha de investigação: o paradoxo do voto,⁵ o qual tem sido bastante utilizado em decisões legislativas e que pode contribuir consideravelmente para o entendimento das escolhas no mercado político-educacional.

O paradoxo do voto consiste na possibilidade de obter resultados diferentes, mesmo tendo disponíveis as mesmas alternativas e as mesmas preferências. Essa possibilidade decorrente da ordem pela qual as alternativas são postas à votação, lançando o poder decisório em eleições de maioria simples e com mais de três candidatos para a estratégia adotada na disposição do voto. (BORSANI, 2004).

Apesar das dificuldades apresentadas quanto às escolhas que satisfaçam a “vontade geral”, a democracia é defendida como forma de governo que garante resultados melhores para o bem estar social, de modo que as escolhas individuais assumem papel preponderante nos resultados finais das políticas públicas, as quais são executadas a partir da ação dos políticos e dos burocratas.

⁴ Preferências com apenas um máximo, de modo que a utilidade cai quando as escolhas se afastam desse pico.

⁵ Para a apreciação dessas escolhas é comum o uso da teoria dos jogos.

2.2 BUROCRACIA

Os mecanismos da escolha pública no entorno das despesas desembocam necessariamente na atividade burocrática do aparelho estatal. Na condição de agentes que atuam diretamente na efetivação da decisão coletiva, a burocracia assume um papel preponderante no nível de qualidade do gasto público em educação fundamental.

Segundo Gruber (2009), conceitua-se burocracia como um grupo de funcionários públicos encarregados de prestarem os serviços do governo, caracterizando essa organização como aquela que oferece serviços que não são vendidos a preços por unidade, e cujo trabalhador não recebe parte do líquido das atividades da organização como rendimento pessoal.

A perspectiva da teoria da escolha pública imprime uma tentativa de analisar a atividade burocrática como sendo racional e motivada pela satisfação do interesse próprio, as quais resultam num comportamento estratégico e oportunista definido pelos salários, poder, prestígio, possibilidades de promoção e benefícios dentro e fora do ambiente de trabalho. (BORSANI, 2004).

2.3 GRUPOS DE INTERESSE

A despesa pública – realizada via fornecimento de bens e serviços do Estado, subsidiados coletivamente por impostos e contribuições – gera por parte de quem se beneficia deles, a ilusão de gratuidade. De forma que surgem grupos interessados em aumentar seus privilégios à custa do orçamento governamental, sem se preocuparem com a justiça social e a coibição das irregularidades desse processo. (GRUBER, 2009).

Segundo Borsani (2004), grupos de interesse são organizações constituídas de um conjunto de indivíduos, empresas ou outro coletivo, que, de posse de um ou mais interesses em comum pressionam o governo pela tomada de decisões que favoreçam os objetivos do grupo. São exemplos dessas coligações, os sindicatos, organizações empresariais, associações profissionais e de consumidores.

A influência que esses grupos exercem na gestão governamental gera um preço adicional na oferta de bens e serviços públicos, tornando a atuação do governo dispendiosa. Nesse contexto, à medida que essas alianças interagem no processo político-econômico cresce também o fenômeno conhecido por caçadores-de-renda.

2.4 CAÇADORES DE RENDA

O comportamento *rent seeking*, conhecido na literatura como caçador-de-renda, ocorre concomitantemente à competitividade entre os grupos de interesse. De modo que, quanto maior for a competição entre eles, mais presente será a atividade do *rent seeking*, ou seja, maior a renda adquirida e, portanto, mais atrativa sua prática. (PEREIRA, 1997).

Baseados na teoria da escolha pública, Alves e Moreira (2004) explicam que *rent seeking* designa a atividade de procurar obter e manter privilégios especiais que garantam a extração de renda criada artificialmente. Estritamente relacionado com o conceito de ganhos monopolistas, a teoria dos caçadores-de-renda trata especificamente das rendas artificiais.

De acordo com Borsani (2004), inúmeras atividades são estrategicamente realizadas pelos caçadores de renda, dentre as quais a contratação de advogados e outros especialistas; atividades de *lobbying* (gasto de recursos, por certos indivíduos ou grupos com a intenção de influenciar um político); doação em campanhas eleitorais; financiamento de palestras e viagens aos legisladores; veiculação de propaganda e convites para jantar.

Em síntese, a presença de atitudes fundamentadas nas ações imbuídas de egoísmo e racionalidade dos políticos, empresários e burocratas, sinaliza uma perda do bem estar comum. Assim, as políticas públicas de educação emergem sob a tentativa de fazer da atuação do Estado, efetiva contribuição para um ensino de qualidade e que gerem impactos no redesenho social, fazendo surgir uma nova economia da educação.

3 A ECONOMIA DA EDUCAÇÃO

A teoria da escolha pública, como apresentado no item anterior, forneceu ferramentas decisivas para o desenvolvimento do presente artigo. Ao apresentar os processos pelos quais as decisões públicas são tomadas, construiu um cenário para o exame da qualidade do gasto público em educação, no qual interagem agentes públicos e privados dotados de autonomia relativa e interesses específicos.

A educação escolar, caracterizada como um bem público meritório,⁶ tem na participação do governo um dos fatores mais importantes para a promoção da justiça social. De maneira que a oferta de educação pública termina por ser um dever do Estado, visto que a

⁶Caracterizam-se por sua oferta poder ser auferida também pelo setor privado, e, portanto semi-pública.

condição econômica de grande parte da população brasileira ratifica a necessidade dessa atuação. (VASCONCELLOS, 2004).

A decisão de dispêndio público nesse setor se desenvolve num ambiente decisório complexo. Onde aplicar maiores recursos? Em capacitação dos docentes, novas instalações ou em merenda escolar? Em bens de custeio ou de capital? Tais respostas exigem qualidade nas escolhas dos gestores, uma vez que, do contrário, tanto os cofres públicos quanto o bem estar social serão impactados negativamente.

Nesse aspecto, Mendes (2006) afirma que o problema do gasto público no Brasil é qualidade e não quantidade. Corroborando com essa idéia, em vista do aumento da qualidade dos gastos públicos, a teoria da escolha pública aponta para vinculação das receitas e despesas e advogar o estabelecimento de obrigações constitucionais ao poder fiscal do Estado, especialmente no que se refere as políticas sócias, a exemplo da educação escolar.

A partir da década de 1990, as políticas educacionais implantadas no Brasil, em comunhão com a *Declaração Mundial da Educação para Todos*, buscaram evidenciar um maior comprometimento com a educação e com uma nova forma de dispor esse serviço: mais descentralizado e orientado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, executada pelo Plano Nacional da Educação (PNE).⁷

Essa mudança configurou um novo perfil do sistema educacional no Brasil, de modo que o desafio da universalização do acesso à educação associa-se à necessidade de obtê-la com qualidade. Esse processo de descentralização financeira tem participação do arranjo educativo, uma alternativa eficaz para garantir um gerenciamento escolar autônomo, eficiente e transparente.

Nesse aspecto foram criadas unidades jurídicas, denominadas de Unidades Executoras (UEX's), sob a finalidade de unir representações da comunidade escolar para assim gerenciar o recebimento e aplicação dos recursos financeiros. A partir de então, a autonomia e a participação social nas unidades escolares tornou-se condição *sine qua non* para a qualidade dos gastos públicos em educação.

No que se refere às fontes de receita, excluindo os recursos centralizados, constitucionalmente assegurados, os recursos derivados do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE), são exemplos de rubricas importantes na provisão da educação escolar que passaram a depender das escolhas públicas nas esferas municipais.

⁷ Promulgado em 2001 e com vigência até 2011, ele constituísse de um conjunto de ações e programas a serem desenvolvidos visando à melhoria da qualidade da educação.

No entanto, conforme a teoria da escolha pública, aqueles que participarem dessas decisões poderão ser motivados por uma racionalidade instrumental e um egoísmo descritivo, em que a ausência da unanimidade, poderá resultar em perdas sociais em face ao beneficiamento de poucos. No sentido de combater essa lacuna possível foi criado o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB).

Uma expressão desse modelo de avaliação é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual combina resultados cognitivos, aferidos a cada dois anos na Prova Brasil, com os índices de reprovação, aprovação e abandono através do Censo Escolar, permitindo avaliar escolas, sistemas de ensino (municipal ou estadual) bem como prospectar os avanços necessários.⁸

Nesse aspecto, segundo Haddad (2008), uma importante inovação do PNE, não contemplada pelos planos anteriores, refere-se ao tratamento de questões voltadas à melhoria da qualidade dessas ações, traduzidas na responsabilização⁹ e na mobilização social, ou seja, metas e regras precisas, passíveis de transparência, que estabeleçam conexão entre avaliação, financiamento e gestão.

Dessa maneira, ao ser iniciado o processo de descentralização financeira na economia da educação – a qual gradativamente vem proporcionando maior autonomia às finanças das escolas, individualmente – um dos entraves encontrados para a eficiência e a efetividade na alocação desses recursos reside na avaliação dos aspectos da gestão municipal da política nacional. É, pois, nesse contexto que se apresenta a metodologia de indicadores de desempenho institucional.

4 IDI'S: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO GASTO

O mecanismo de avaliação a partir do desempenho é uma das traduções da reforma na gestão pública promovida a partir da década de 1990, e constitui-se de monitoramentos das etapas de planejamento, execução e resultados da prestação do serviço público, utilizando-o dessa maneira como uma *proxy* para aferição da qualidade do retorno para das receitas arrecadadas pelo governo junto à sociedade.

⁸ No âmbito internacional, utilizam-se métodos similares de avaliação externa: o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) e o Programa Mundial de Indicadores Educacionais (WEI).

⁹ Na literatura recente, traduz-se *accountability*.

A qualidade, conceito essencialmente comparativo, de difícil tradução e de multiplicidade de explicações, é esclarecida como a conformidade de um produto com as especificações que lhe foram atribuídas e que contemplem as necessidades do demandante; no caso da educação, maior habilidade e desenvolvimento cognitivo para o trabalho e para o exercício da cidadania. (LONGO, 1996).

O gasto, para efeitos da presente análise, é disposto como um tipo de escolha política pela qual os agentes públicos são levados a tomar, onde o dispêndio público se configura como a instrumentalização dessas decisões, as quais afetam diretamente os orçamentos governamentais e por consequência o desenvolvimento das políticas públicas. (GRUBER, 2009).

Assim, dado que a qualidade da educação apresenta-se como um conceito normativo e multifatorial, ele será utilizado como uma aproximação da qualidade referente ao gasto público em educação fundamental e esta por sua vez estará relacionada diretamente com a qualidade das escolhas coletivas tomadas no ambiente econômico-institucional escolar, precisamente as unidades executoras.

4.1 OS INDICADORES DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL

A análise qualitativa do gasto público em educação escolar, como observado ao longo do exame, traz consigo a necessidade de que sejam observados aspectos que transcendem a esfera pedagógica e a financeira. Trata-se de avaliar um tipo de dispêndio onde estão inseridos diversos pontos de vista – econômicos, sociais, culturais, políticos e institucionais.

Nessa perspectiva, a atual subseção tem o objetivo de propor Indicadores de Desempenho Institucional (IDI's) que auxiliem na aferição analítica da qualidade dos dispêndios em educação escolar em esferas municipais brasileiras. Esses IDI's buscam agregar informações no que se refere à gestão escolar e aos processos políticos referentes a disposição do serviço público.

Pois, conforme Monteiro (2007), o ambiente institucional no qual interagem essas decisões coletivas assume papel relevante na verificação da qualidade das decisões dos gastos públicos, à medida que demonstra como estão sendo efetivadas as escolhas coletivas. No caso da presente pesquisa: como e por quem está sendo efetivada a escolha do dispêndio público no arranjo educativo.

Para tanto, esses mecanismos utilizam como parâmetros de mensuração algumas variáveis consideradas estratégicas, onde se retrate o “quanto” a instituição escolar tem sido

direcionada para consecução de sua visão de futuro bem como tem respondido à sua missão. Dito de outra forma, os IDI's refletem o desempenho frente aos *Fatores Críticos de Sucesso (FCS)* do gasto público em educação fundamental.

Segundo Batista (1999), por Fatores Críticos de Sucesso, entende-se como um conjunto de ações cujo resultado positivo é indispensável para que seja alcançado o êxito na organização pública, no caso da atual pesquisa, atender a missão da instituição de ensino, através do suprimento das necessidades cognitivas do aluno e do fortalecimento da cidadania, frutos inerentes a educação de qualidade.

A instrumentalização dos FCS's se dá pela construção de *macroprocessos*, ou seja, mecanismos que relacionam os agentes envolvidos. Os utilizados nessa pesquisa são: a participação democrática nas decisões de gasto público; a atuação dos burocratas frente ao Plano Nacional de Educação; e a relação entre gestores políticos e escolares. De modo, a seguir o sistemática do esquema abaixo apresentado.



FIGURA 1: Mecanismos para a construção dos IDI's.
 Fonte: elaboração dos autores, a partir de Batista (1999).

Retomando o marco teórico desenhado pela escolha pública e no uso dos seus pressupostos, os FCS's aqui adotados para as instituições públicas de ensino fundamental correspondem aos aspectos dispostos nas suas linhas de investigação antes apresentadas, a saber: regras de decisão; burocracia; grupos de interesse e *caçadores-de-renda*. De modo que o marco empírico utilizado fica assim constituído:

Fator crítico de sucesso	Macroprocesso	Indicadores
Escolha democrática	Funcionamento da Unidade Executora	Número de Representações
		Escolha dos Representantes
		Frequência de Reuniões
		Frequência nas Reuniões
		Pauta das Reuniões
Burocracia	Empenho frente a PNE	Conhecimento sobre o PDE
		Conhecimento sobre o PDDE
		Conhecimento sobre o IDEB
Grupos de Interesse e Caçadores-de-Renda	Relação gestor político/gestor escolar	Escolha dos Funcionários
		Gestão dos recursos

QUADRO 1: Construção dos IDI's.
 Fonte: elaboração dos autores.

Assim, em cada indicador, para facilitar a apreciação dos resultados e para que fosse possível a comparação qualitativa entre as unidades de ensino abarcadas pelo estudo, são atribuídos pesos para os respectivos desempenhos, os quais variam numa escala de um a três, conforme apêndice. Dessa maneira, após sumária descrição metodológica, fica constituída a proposta dos IDI's.

4.2 O CASO DAS ESCOLAS URBANAS NO MUNICÍPIO DE CEARÁ MIRIM-RN

No contexto regional, o município de Ceará Mirim-RN possui baixo dinamismo econômico e, como consequência das suas incipientes atividades, assume características de “cidade-dormitório”, traduzindo as idas e vindas diárias de contingentes de indivíduos do município em direção as cidades vizinhas (principalmente Natal, capital do Estado), para trabalharem e/ou qualificarem-se. (MEDEIROS, 2002).

Assim como Ceará Mirim, diversas esferas subnacionais, dado potencial econômico insuficiente, carecem de políticas públicas arrojadas, eficientes e efetivas que atuem na redução das desigualdades sociais. E, uma vez iniciado o processo de descentralização das ações públicas, inclusive de gestão, surge a necessidade de mecanismos de acompanhamento mais restrito das unidades de gestão pública, a exemplo das instituições de ensino.

Nesse sentido, este subitem toma o método de avaliação externa dos IDI's e aplica na análise da qualidade do gasto público entre as seis escolas urbanas da rede pública municipal de ensino fundamental do município de Ceará Mirim, quais sejam: Adele de Oliveira [A]; Dr. Augusto Meira [B]; Dr. Júlio Senna [C]; Madalena Antunes Pereira [D]; Mário Pinheiro [E]; e a escola Rotary de Ceará Mirim [F].

O estudo é realizado nos anos de 2005, 2007 e 2009, conforme periodicidade da política nacional. As informações são obtidas a partir de pesquisa direta junto às unidades executoras, dada sua consolidação como ambiente de escolhas públicas nas respectivas escolas. A seleção das escolas também se dá pela disponibilidade de informações no Sistema de avaliação do Ensino Básico (SAEB) para os anos da pesquisa.

Assim, dada a relativa homogeneidade – estando num mesmo contexto sócio-político e, por conseguinte condicionadas a um ambiente econômico-pedagógico com os mesmos entraves – as escolas terminaram por apresentar características institucionais bastante parecidas, no entanto, as diferenças obtidas sugerem importante subsídios para a política e o planejamento educacional do município.

Conforme aferido no apêndice desta pesquisa, dos dez indicadores avaliados, a escolha de gestores e funcionários para unidades de ensino e escolha dos representantes para as respectivas unidades executoras foram similares nos três anos. No primeiro indicador, esteve presente o caráter externo à instituição escolar, de modo que gestores e funcionários foram nomeados pelo poder Executivo; e, no segundo caso, prevaleceu a indicação da comunidade escolar.

A luz da teoria da escolha pública, esses fatores podem ser remetidos às relações político/burocrata e burocrata/sociedade, retratados nos conceitos de *grupos de interesse* e *comportamento burocrata*, respectivamente. E, como visto nos itens anteriormente apresentados, a ocorrência desses processos tende a gerar externalidades na qualidade do serviço e por conseqüência na qualidade do gasto público em educação fundamental.

No caso dos *grupos de interesse*, a inexistência de eleições diretas para gestores escolares favoreceu a atuação destes, que aos serem constituídos na maioria das vezes por vereadores e apoios políticos, tiveram na nomeação para estes cargos uma contrapartida dos votos recebidos, ao passo que não havendo requisitos básicos para nomeação, o risco de ineficiências no desempenho das funções profissionais ficou comprometido. Esse tipo de relação pode ser estendido ainda às indicações de funcionários temporários ou “contratados” para as diversas funções nos estabelecimentos de ensino.

Outros indicadores que envolvem o empenho dos burocratas também se mostraram similares, os quais retratam o conhecimento das políticas de educação no contexto em que estão inseridos, ou seja, o Plano Nacional de Educação (PNE), o Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Com exceção do PDDE,¹⁰ foi observado no geral baixo desempenho nesses indicadores, o que demonstra um descompasso com os projetos em nível federal.

Particularmente, em 2005, destacaram-se alguns indicadores da escola [C]: no número de representações, além daquelas observadas na maioria das unidades, ela possui representantes dos alunos, que através do grêmio estudantil participam diretamente da gestão escolar; os indicadores frequência de reuniões, pauta das reuniões e gestão dos recursos também são favoráveis, de modo que atribuisse à obtenção desses resultados a participação efetiva dos pais de alunos.¹¹

¹⁰ Por ser uma política que exige contrapartidas legais, a Secretária de Educação do Município desenvolveu assessorias para levar a conhecimento dos gestores o funcionamento do PDDE.

¹¹ A existência de uma horta comunitária na escola promoveu maior interação entre a comunidade escolar.

Nas escolas [A]; [B]; [E] e [F], prevaleceu a tendência de semelhança nos indicadores. Exceto um indicador da escola [E], a gestão dos recursos, o qual figurou numa qualificação 3. De maneira que, segundo entrevistas, se deve ao fato de a maioria das suas despesas serem efetuadas com pagamento à vista, o que não ocorre na maioria das escolas, nas quais prevalece à atuação de *caçadores-de-renda*, principalmente no que concerne ao aspecto da venda de material de expediente, como explicita figura 2, a seguir.

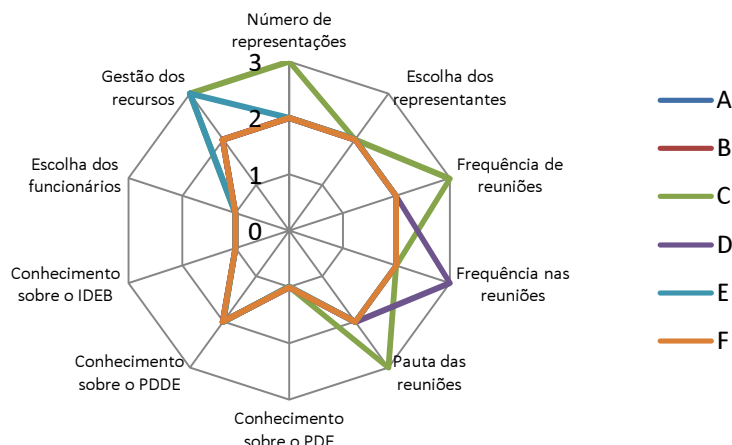


FIGURA 2: Indicadores de Desempenho Institucional no ano de 2005.
Fonte: resultados da pesquisa.

Em 2007, com exceção das instituições [B] e [C], os IDI's permaneceram os mesmos, o que é justificado pela continuidade do padrão de gestão nessas unidades de ensino, uma vez que, somente nessas foram estabelecidas alterações institucionais, leia-se mudança na gestão e, por conseqüência, na constituição das respectivas unidades executoras. Porém, as mudanças ocorridas nessas instituições estabeleceram diferentes impactos, ou seja, enquanto na unidade [B] obtiveram-se melhores resultados, na unidade [C] ocorreu o inverso, dito de outra forma, seus IDI's variaram frente aos apresentados no ano de 2005, conforme figura 3, abaixo.

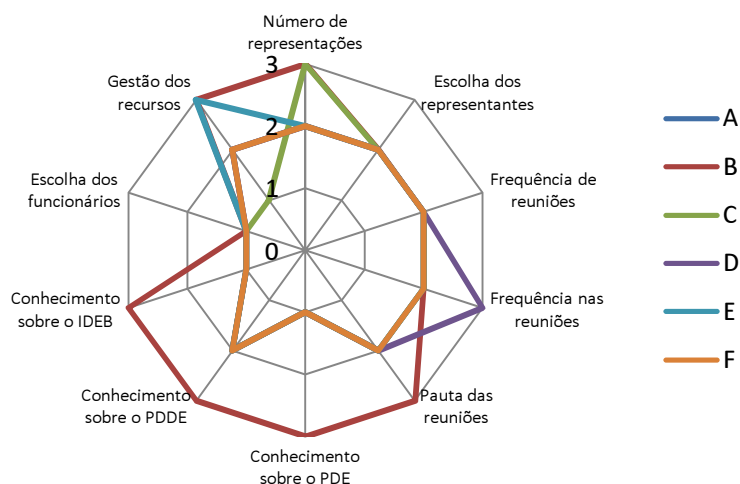


FIGURA 3: Indicadores de Desempenho Institucional no ano de 2007.
Fonte: resultados da pesquisa.

Na escola [B], os indicadores referentes ao macroprocesso empenho dos funcionários públicos se destacam, os quais demonstraram significativa vantagem frente à maioria das escolas, uma vez que o conhecimento acerca dos planos e programas da política nacional de educação implementados no Brasil é fator determinante para o alcance dos objetivos inerentes à obtenção de uma educação pública de qualidade.

No entanto, na escola [C] foi observada qualidade inferior a apresentada no exame anterior em três indicadores: na frequência de reuniões, na pauta das reuniões e gestão dos recursos, o que ocasionou perdas no desempenho institucional. Segundo entrevistados, esses resultados desfavoráveis respondem pelo fato das dificuldades na gestão da escola no primeiro semestre do ano de 2007 e que se estendeu no segundo, período em que transcorreu a mudança de gestão na instituição.

No ano de 2009, observa-se uma acentuação da homogeneidade entre as escolas, ocorrendo apenas sensíveis variações nos três primeiros indicadores o que, por conseguinte dispôs as escolas [A], [B] e [C] com indicador 3. Apesar de não ser foco da pesquisa, ressalte-se que para neste ano os indicadores ficaram aquém dos apresentados nos anos anteriores, o que ocorre em paralelo a mudança de gestor público, dadas eleições municipais. Tal semelhança por ser visualidade na figura 4, a seguir apresentada.

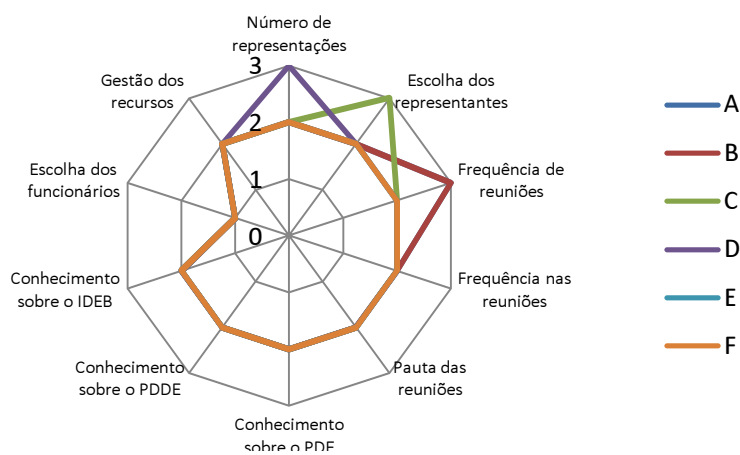


FIGURA 4: Indicadores de Desempenho Institucional no ano de 2009.
Fonte: resultados da pesquisa.

De maneira geral, os resultados evidenciam que a política de participação de todos, orientada no PNE, não foi uma realidade do município nos anos estudados. Apesar disso, as falas dos entrevistados ressaltam avanços na educação pública no último decênio, e propõem que a situação da escola pública poderia apresentar melhorias significativas caso houvesse um maior comprometimento do arranjo educativo, ou seja, gestores, professores, funcionários, alunos e pais de alunos, frente às atividades escolares.

Portanto, a partir dos resultados obtidos nos indicadores de desempenho institucional, se aceita a hipótese lançada pela pesquisa de que a qualidade do gasto público em educação fundamental no município de Ceará Mirim responde diretamente pela qualidade das escolhas individuais inerentes ao processo educacional, de modo que a Teoria da Escolha pública favoreceu o entendimento da problemática da qualidade do gasto no ambiente político educacional dessa esfera municipal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face aos objetivos estabelecidos, nota-se a necessidade de acentuar a convergência com as políticas implementadas nacionalmente, isto é, o descompasso apresentado entre a teoria e a prática, acaba por gerar incompatibilidades na gestão escolar. Ao ser dirigido por um estudo de caso, o artigo evidencia as falhas existentes das escolhas públicas, que ao desvincular do bem estar comum foge do objetivo inerente a esse tipo de decisão.

A aferição dos resultados dos IDI's demonstrou relativa correlação entre os IDEB's (*vide* apêndice) obtidos e a qualidade das escolhas públicas no ambiente institucional envolto às escolas analisadas, o que corrobora com os pressupostos da teoria da escolha pública. Essa conjectura sugere a continuidade de trabalhos que permitam aprofundar essa temática, a qual figura de maneira destacada e estratégica no desenvolvimento econômico brasileiro.

Nesse sentido, o presente estudo se apresentou como uma ferramenta auxiliar na elaboração e no desenvolvimento das políticas educacionais no âmbito dos municípios brasileiros. Ao possuir limitações como: restrito objeto de estudo e reduzida série temporal, anseia sua expansão, para assim fortalecer, junto à comunidade escolar, o movimento rumo a educação pública de qualidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, André A; MOREIRA, José M. **O que é Escolha Pública?** Para uma análise Econômica da Política. Porto: Príncípia, 2004.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional.** Brasília: Instituto Sezedelo Córrea. Novembro/1999.

BONSANI, Hugo. Relação entre Política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, de 05 de maio de 2000.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Brasília: 1995. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

GRUBER, Jonathan. **Finanças Públicas e Política Pública**. 2ª edição. Tradução e revisão: Antônio Zorrato Sanvincente. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

LONGO, Juliano Rose Mary. **Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação**. Brasília: IPEA, 1996. nº 397.

MEDEIROS, Railson Pessoa. **Da cultura canavieira à cultura do arroz: Projeto arroz como uma alternativa de renda para o município de Ceará – Mirim**. Monografia (Graduação). Departamento de Economia, UFRN, Natal, 2002.

MENDES, Marcos (Org.). **Gasto Público Eficiente: Propostas Para o Desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Topbooks, 2006.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como Funciona o Governo: Escolhas Públicas na Democracia Representativa**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PEREIRA, Paulo Trigo. A Teoria da Escolha Pública (publicchoice): Uma Abordagem Neoliberal? **Revista Análise Social**. Lisboa, v. 32, n. 141. 1997.

VASCONCELLOS, Lúcia. Economia da Educação. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

APÊNDICE: Base empírico-metodológica utilizada na pesquisa.

INDICADOR	QUALIFICAÇÃO		
	1	2	3
Número de Representações	gestores, professores e funcionários de apoio.	gestores, professores, funcionários de apoio e pais de alunos.	gestores, professores, funcionários de apoio, pais de alunos e comunidade.
Escolha dos Representantes	Indicados pelo poder executivo e/ou Legislativo	Indicados pela comunidade escolar	Escolhidos pela comunidade escolar em eleição direta
Frequência de Reuniões	Acontecem anualmente	Acontecem a cada semestre	Acontecem mensalmente
Frequência nas Reuniões	Até 51% da Unidade Executora	Acima de 51% até 75% da Unidade Executora	Acima de 75% da Unidade Executora
Pauta das Reuniões	Informativas	Informativas e de Prestação de contas	Informativas, de Prestação de contas, de discussão e de planejamento
Conhecimento sobre o PDE	Sabem da existência	Tiveram a oportunidade de conhecê-lo	Sabem do seu funcionamento e objetivos
Conhecimento sobre o PDDE	Sabem da existência	Tiveram a oportunidade de conhecê-lo	Sabem do seu funcionamento e objetivos
Conhecimento sobre o IDEB	Sabem da existência	Tiveram a oportunidade de conhecê-lo	Sabem do seu funcionamento e objetivos
Escolha dos Funcionários	Indicados pelo poder executivo e/ou Legislativo	Indicados pela comunidade escolar	Escolhidos pela comunidade escolar em eleição direta
Gestão dos recursos	Apenas o gestor gerencia os recursos	As decisões de gasto são fruto de consenso, mas sem supervisão	As decisões de gasto são fruto do, onde a mesma supervisiona a execução.

QUADRO 1: Escala de qualificação dos IDI's.

Fonte: elaboração do autor.

TABELA 1: Resultados dos IDI's – 2005, 2007 e 2009.

INDICADOR	DESEMPENHO DAS ESCOLAS																	
	2005						2007						2009					
	A	B	C	D	E	F	A	B	C	D	E	F	A	B	C	D	E	F
Número de Representações	2	2	3	2	2	2	2	3	3	2	2	2	2	2	2	3	2	2
Escolha dos Representantes	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2
Frequência de Reuniões	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	2	2	2	2
Frequência nas Reuniões	2	2	2	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Pauta das Reuniões	2	2	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Conhecimento sobre o PNE	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Conhecimento sobre o PDDE	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Conhecimento sobre o IDEB	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Escolha dos Funcionários	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Gestão dos recursos	2	2	3	2	3	2	2	3	1	2	3	2	2	2	2	2	2	2

Fonte: resultados da pesquisa.

TABELA 2: IDEB's das escolas pesquisadas – 2005, 2007 e 2009.

ESCOLA	PERÍODO					
	2005		2007		2009	
	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais
A	2,9	2,8	3,0	3,0	3,5	3,1
B	2,8	1,9	3,2	2,5	3,1	2,6
C	2,5	2,5	3,1	2,6	3,5	3,5
D	-	2,3	-	2,2	-	2,3
E	1,7	-	2,5	-	2,4	-
F	1,9	-	2,2	-	2,3	-

Fonte: elaboração dos autores, a partir de dados do INEP.