

 **Prêmio de
Artigos Científicos**



**INFORMAÇÃO DE CUSTOS
E QUALIDADE DO GASTO
NO SETOR PÚBLICO**

Categoria - Estudantes de Graduação

**Tema 1. Geração e utilização da informação de custos
como indutora da qualidade do gasto público**

1º Lugar

Jonilson de Souza Figueiredo

**Qualidade do Gasto Público em Educação Fundamental:
uma proposta de indicadores de desempenho**

PRÊMIO DE ARTIGOS CIENTÍFICOS SOBRE
INFORMAÇÃO DE CUSTOS E QUALIDADE DO GASTO NO SETOR PÚBLICO

**QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL:
UMA PROPOSTA DE INDICADORES DE DESEMPENHO.**

CATEGORIA: ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO
TEMA: GERAÇÃO E UTILIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO DE CUSTOS COMO
INDUTORA DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: UMA PROPOSTA DE INDICADORES DE DESEMPENHO.

RESUMO: O presente estudo tem por objetivo analisar a qualidade do gasto público em educação fundamental a partir da elaboração de indicadores de desempenho, operacionais e institucionais, realizando de um estudo de caso para as escolas urbanas da rede pública municipal em Ceará Mirim/RN nos anos de 2005 e 2007. As razões pelas quais a pesquisa se fundamenta, 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 operacional e institucional. A coleta dos dados, primários e secundários, decorre da utilização de entrevistas e de pesquisas documentais. Finalmente, nota-se que a quantidade dos recursos não foi o fator determinante para o alcance de melhores desempenhos nas escolas analisadas, visto que, a variável fundamental correspondeu aos aspectos qualitativos da gestão escolar. Desse modo, 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: Qualidade do Gasto. Educação Fundamental. Escolha Pública.

ABSTRACT: This study aims to analyze the quality of public expenses in fundamental education from the elaboration of performance, operational and institutional indicators, so that it becomes possible to realize a case study to the urban schools of the municipal teaching net of Ceará-Mirim in 2005 and 2007. The reasons why this research is based come out from the lack of mechanisms that allow

the evaluation of the quality of the expenses in the mentioned sector and even in the convergence observed between the theory of the public choice – theoretical mark adopted – faced with the behavior of the private institutions examined. The central presupposition is that the public expenses in fundamental education show better results when they are administered from more democratic and participatory choices. The methodology used in the research is based on an explanatory analyzes which gathers a revision in the literature regarding the theory of public expenses, besides using performance, operational and institutional indicators. The data gathering, primary and secondary, came from interviews and documental researches. Finally, it is possible to note that the quantity of resources was not the decisive factor to reach better performances in the analyzed schools, once the fundamental variable corresponded to the qualitative aspects of school administration. Once the presented indicators propose to help the elaboration and development of the educational politics in the ambit of Brazilian municipal districts, the intention is to expand it, so that the movement towards a public and qualified education becomes strengthened.

Keywords: Quality of expenses. Fundamental Education. Public Choice.

INTRODUÇÃO

A economia brasileira se configura no cenário macroeconômico internacional como uma potência emergente, de modo que o empenho para dinamizar e elevar o nível global de competitividade econômica tem alimentado essa posição e assumido o pedestal na agenda dos governos das diversas esferas, ao passo que o gasto público em educação assume atuação estratégica nesse processo.

Assim, a avaliação da qualidade desses dispêndios se apresenta como uma temática relevante, uma vez que o desafio tem sido cada vez menos a ampliação das vagas nas escolas, e mais a necessidade de ampliá-las dentro de uma função social norteada pela busca da qualidade na gestão educacional, que envolvida pelo interesse permanente da parte de gestores públicos e sociedade civil, ela aponta para um novo movimento da educação no Brasil.

A partir disso, o presente artigo tem o objetivo de analisar a qualidade do gasto público em educação fundamental através de indicadores de desempenho –

tanto no que se refere aos aspectos operacionais, diretamente ligados ao custo/benefício dos recursos alocados, quanto os relacionados à qualidade do ambiente institucional no qual as decisões de gasto são efetivadas.

Por meio de um estudo de caso, o qual se propõe a examinar as escolas urbanas da rede pública municipal de ensino em Ceará Mirim/RN, indaga: a qualidade do gasto público nas instituições públicas de educação fundamental está diretamente relacionada com a quantidade de recursos alocados ou existem fatores qualitativos que explicam mais adequadamente esse desempenho?

O pressuposto reflete que resultados favoráveis estão relativamente mais ligados com a qualidade da gestão desses recursos, a qual deve emergir de um ambiente democrático e participativo, uma vez que as decisões públicas devem ser concretizadas a partir da escolha de cada indivíduo integrante do arranjo educativo – pais, alunos, professores, gestores e profissionais da educação.

Para tanto, o artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução. A seção 2 trata dos aspectos metodológicos fatuais à realização do trabalho; o item 3 apresenta os fundamentos teóricos; a parte 4 realiza um estudo de caso para o município de Ceará Mirim; e por fim, a última seção, tece algumas considerações finais.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A proposta 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 principalmente gerência dos resultados da prestação do serviço público, tratando-se de instrumentos de mensuração quantitativa e/ou qualitativa de aspectos de *performance* da instituição.

Nesse sentido, propõe-se a construção de dois indicadores desse tipo para a análise da qualidade do gasto público em educação fundamental: Indicadores de Desempenho Operacional (IDO's) e Indicadores de Desempenho Institucional (IDI's). O primeiro considera aspectos práticos, a partir de índices de insumo e produto, tais como despesa *per capita* e desenvolvimento escolar, enquanto o segundo envolve questões relacionadas ao ambiente político-democrático da escola, vistos, portanto, como indicadores da qualidade da gestão.

Assim, sendo a qualidade um conceito essencialmente comparativo¹, os resultados individuais não auferem importância no âmbito desse estudo, pois somente quando vistos de maneira global, apontam as instituições mais frágeis de controle do gasto público nas redes municipais de educação escolar, objetivo imerso na metodologia de indicadores.

2.1 INDICADORES DE DESEMPENHO OPERACIONAL

O IDO consiste no tratamento dos resultados operacionais, representados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)² e pelo montante dos recursos *per capita* aplicados nas respectivas escolas. Através dos escores padronizados pelo *Método da Função Distribuição Acumulada Normal* são auferidos valores entre zero e um, os quais permitem comparar os resultados entre as unidades examinadas, de modo que o indicador é assim expresso:

$$IDO = f \left[\sum_{i=1}^{i=n} (\beta_i - \mu_i)^{\sigma^{-1}} \right] n^{-1} \left\{ \left[(\alpha n^{-1}) - \mu_t \right] \sigma_t^{-1} \right\}^{-1} \quad [1]$$

Onde, β é o *escore* bruto do IDEB em cada escola, μ e σ são respectivamente a média e o desvio padrão dos *escores* brutos do conjunto das escolas e n é o número de IDEB's utilizados.³ Assim, essa primeira parte da função constitui o índice do produto.

Na segunda parte, α refere-se ao total da despesa efetivada em cada unidade escolar; n é o total de alunos matriculados na respectiva instituição; μ e σ expressam a média e o desvio padrão do gasto *per capita*, representado por uma cesta de recursos.⁴ Dessa maneira, configura-se, portanto, o índice de insumo.

A demonstração desses indicadores far-se-á em gráficos de dispersão, onde o cruzamento entre o resultado dos dois índices dará origem ao ponto que representa o IDO. Os situados acima da bissetriz representarão as escolas

¹ Vide Longo (1996).

² Resulta da combinação de indicadores de fluxo e proficiência dos alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental. (HADDAD, 2008).

³ No caso das escolas com ensino fundamental integral (anos iniciais e anos finais), $n=2$; para aquelas que oferecem somente uma das etapas $n=1$.

⁴ Na educação fundamental, predominam os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Fundo de Desenvolvimento da Escola (FNDE). (HADDAD, 2008).

eficientes,⁵ ou seja, para cada unidade de insumo alocado obtiveram-se quantidades proporcionalmente maiores de produto; os localizados abaixo configuram condição de baixa eficiência frente ao dispêndio realizado, menor que um; e aqueles que estarão sobre a reta, correspondem ao “equilíbrio” entre insumo despendido e produto obtido.

2.2 INDICADORES DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL

A análise qualitativa do gasto público em educação traz consigo a necessidade da aferição de aspectos que transcendem a esfera pedagógica e a financeira. Trata-se de avaliar um tipo de dispêndio onde se inserem diversos pontos de vista – econômicos, sociais, culturais, políticos e institucionais – de modo que os resultados operacionais devem ser interpretados em conjunto com esses aspectos, uma vez que integram o ambiente no qual as decisões de gastos são efetivadas.

Assim, os IDI's constituem-se de mecanismos que utilizam como parâmetros de mensuração, variáveis consideradas estratégicas, onde se retrate o “quanto” a instituição tem respondido ao Plano Nacional de Educação (PNE).⁶ Dito de outra forma, eles refletem o desempenho frente aos fatores críticos de sucesso⁷ do gasto público em educação fundamental.

Esses aspectos são baseados na teoria da escolha pública (a ser discutida no item posterior), a qual se apresenta como uma tentativa de construir um Estado melhor e mais eficiente nas suas atribuições frente à sociedade, visto que, diante da existência de “falhas” dos atores econômicos – Estado e mercado – ambos necessitam de reajustes.

A instrumentalização desses fatores se dá a partir da verificação de macroprocessos e seus respectivos indicadores, ou seja, os aspectos que relacionam diretamente os agentes envolvidos. (BATISTA, 1999). Dessa maneira, o mecanismo utilizado na construção dos IDI's é expresso no quadro 1 a seguir:

⁵ Entendida aqui como a obtenção de maior produto com menor custo, a eficiência surge como uma prerrogativa necessária, mas não suficiente para a qualidade do gasto público em educação.

⁶ Constituição Federal de 1988, art. 214.

⁷ Conjunto de ações e programas cujos resultados positivos são indispensáveis para o êxito da atuação pública. (BATISTA, 1999).

FATOR CRÍTICO DE SUCESSO	MACROPROCESSO	INDICADORES DE DESEMPENHO
Escolha democrática	Funcionamento da Unidade Executora	Número de Representações
		Escolha dos Representantes
		Frequência de Reuniões
		Frequência nas Reuniões
		Pauta das Reuniões
Burocracia	Empenho dos Funcionários Públicos	Conhecimento sobre o PNE
		Conhecimento sobre o PDDE
		Conhecimento sobre o IDEB
Grupos de Interesse e Caçadores-de-Renda	Relação Gestor político/funcionários	Escolha dos Funcionários
		Gestão dos recursos

QUADRO 1 – Construção dos IDI's.

Fonte: elaboração do autor.

Por fim, para cada indicador foram estabelecidos parâmetros, para efeitos de comparação, os quais variam numa escala de qualificação entre 1, 2 e 3, como aponta o apêndice A, configurando-se, portanto, como *proxy* para a qualidade do gasto público nas instituições a serem avaliadas sob a égide da teoria da escolha pública.

3 A INTERDISCIPLINARIDADE DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

A teoria da escolha pública representa uma retomada dos economistas na apreciação da relação existente entre o processo econômico e o ambiente político. Pautada nos mecanismos de decisão dos agentes, ela renova a ligação entre economia e política tão presente em obras clássicas como *A riqueza das Nações* e *Princípios de Economia Política e Tributação*.⁸ (GRUBER, 2009).

A partir de uma crítica ao individualismo metodológico – herança da microeconomia – ela propõe um exame realista e teoricamente consistente da ação coletiva envolta nas práticas políticas nos diversos contextos. Trata-se de adotar uma visão não dualista do comportamento humano, na qual independentemente do ambiente em que ele atua, no mercado ou na política, sua ação será essencialmente motivada por razões pessoais, imbuídas de três características: racionalidade, egoísmo e, sobretudo, processualidade. (PEREIRA, 1997).

De acordo com Alves e Moreira (2004), a decisão relativa aos dispêndios públicos é resultado de uma integração de diversas escolhas individuais, onde a

⁸ De autoria de Adam Smith em 1776 e David Ricardo em 1847, respectivamente.

noção de racionalidade é apontada como sendo instrumentalizada (voltada para o objetivo que se deseja alcançar); e o egoísmo é postulado sob o caráter descritivo, conforme expressão de Stigler *apud* Pereira (1997 p. 7): “[...] as pessoas são basicamente egoístas, o que não exclui a possibilidade de poderem ser em certas ocasiões altruístas, mas quando em situação de conflito interno entre duas ações que se excluem mutuamente optarão pelo egoísta”.

Por fim, a processualidade – característica própria do método da escolha pública – distingue a moderna análise econômica das tradicionais, pois à medida que ela examina os mecanismos que transformam as decisões privadas não-autônomas em decisões coletivas que vislumbrem o interesse comum, termina por inserir-se no conjunto complexo de escolhas: a democracia.

De acordo com Monteiro (2007), o arranjo institucional no qual se integram essas escolhas coletivas assume papel relevante no exame da qualidade das decisões do gasto público aqui estudado, pois estabelece as “regras do jogo” que devem ser seguidas para uma maior eficiência e conseqüente bem estar social, que na presente pesquisa se concretiza a partir da escolhas ótimas de como, por quem, para quê e por quanto será efetivado o dispêndio público em educação formal.

A principal ruptura da teoria da escolha pública com as propostas convencionais, diz respeito à análise unidimensional do processo de decisão, na qual independentemente do ambiente institucional, o agente buscará maximizar sua satisfação. Trata-se de reconfigurar a imagem de um Estado “benevolente e idealizado”, proposto pela Economia do Bem Estar, para problematizar as finanças públicas sob a mesma ótica utilizada no mercado, estabelecendo assim, uma visão desprovida de “romantismos”, ao propor a análise das “falhas de governo”, analogamente às falhas de mercado. (PEREIRA, 1997).

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”, onde um Estado mais eficiente e íntegro não seja necessariamente um Estado mínimo, mas aquele que gasta nas áreas onde a sua ação é mais necessária e eficiente.

Na perspectiva de Monteiro (2007) e de Alves e Moreira (2004), apesar de considerar-se que os indivíduos tanto no mercado privado quanto no *mercado político* decidem sob a égide das mesmas motivações, há uma diferença fundamental entre os processos de mercado e os mecanismos políticos. Enquanto

no primeiro, cada indivíduo suporta diretamente o ônus da sua escolha, no segundo, a decisão individual atinge a coletividade, e, por conseguinte, o custo-benefício não é internalizado somente pelos que tomam a decisão.

Assim, tratando-se 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 constante ciclo de interesses individuais intrínsecos ao ambiente político-econômico.

Para tanto a teoria da escolha pública analisa esse processo a partir de algumas linhas de investigação: o ambiente democrático, os “caçadores-de-renda”, a análise da burocracia, os mecanismos de troca de voto e os grupos de interesse, de modo que resulta da investigação da interação entre os agentes – públicos e privados – a qualidade das decisões relativas a uma dada política pública, e, em particular, à educação e ao ensino fundamental.

4 O CASO DAS ESCOLAS URBANAS DO MUNICÍPIO DE CEARÁ MIRIM/RN

O município de Ceará Mirim/RN apresenta-se com potencial econômico pequeno e, como consequência das incipientes atividades econômicas locais, vem assumindo características de uma “cidade dormitório”, caracterizada pelas idas e vindas diárias de contingentes de trabalhadores do município em direção as cidades vizinhas, para trabalharem e/ou estudarem. (SILVA, 2007).

Assim na presente seção, far-se-á uma análise comparativa, através de um estudo de caso, entre as unidades escolares da rede pública municipal de ensino fundamental em Ceará Mirim⁹: Escola Municipal Adele de Oliveira [A]; Escola Municipal Dr. Augusto Meira [B]; Escola Municipal Dr. Júlio Senna [C]; Escola Municipal Madalena Antunes Pereira [D]; Escola Municipal Mário Pinheiro [E]; e, Escola Municipal Rotary de Ceará Mirim [F].

A escolha das referidas instituições, se deu inicialmente a partir da similaridade do contexto social, econômico e cultural imersos nas escolas, de modo que a maior semelhança possível nessas questões, por hipótese, tende a diminuir o

⁹ A rede pública de ensino fundamental em Ceará Mirim/RN, de acordo com o Ministério da Educação (MEC), até o ano de 2007 constitui-se de 45 escolas, sendo 39 na zona rural e 6 na zona urbana.

viés da análise sem, no entanto, restringi-la. Outra justificativa, diz respeito à disponibilidade de informações no Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), onde para os anos da pesquisa (2005 e 2007), somente as escolas urbanas foram avaliadas.

Como constata o apêndice A, para a elaboração dos indicadores operacionais foram utilizadas informações secundárias, disponíveis nos sítios¹⁰ do Ministério da Educação e da Secretaria Estadual de Educação; e ainda informações primárias, no que se refere aos indicadores institucionais, a partir de entrevistas ao arranjo educativo, as quais foram validadas pela consulta de documentos oficiais das escolas,¹¹. De modo que a aferição dos resultados é exposta a seguir.

4.1 RESULTADOS DOS IDO'S

A análise da qualidade do gasto público se configura como uma tarefa complexa e multifacetária, que ao se constituir como um ambiente de natureza biparte apresenta diversas perspectivas de avaliação. Nesse sentido, são elencados aqui, apenas os aspectos de maior incidência, orientados pelo objetivo da pesquisa, ficando a cargo do leitor demais aferições. Dito isso, seguem tais apreciações:

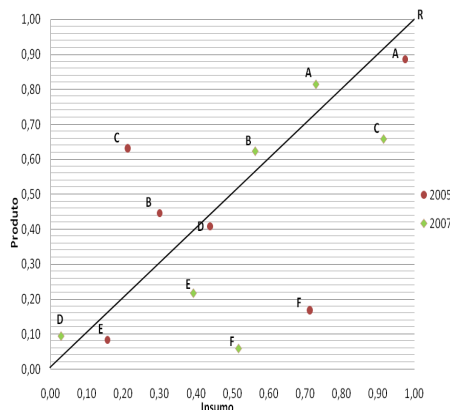


FIGURA 1 – Resultados dos IDO's (2005 e 2007).
Fonte: resultados da pesquisa.

De maneira geral, observaram-se poucas modificações expressivas entre os anos estudados. Destaca-se a perda de qualidade na escola [C], que em 2005 apresentou um índice de 2,98 e passou em 2007 para 0,72 e, contrariamente, a

¹⁰ Respectivamente, <http://www.inep.gov.br> e <http://www.educacao.rn.gov.br>.

¹¹ Atas referentes ao período da pesquisa (2005 e 2007).

instituição [D] obteve 0,93 e 3,37 para os respectivos anos, assumindo a posição de melhor desempenho no período examinado.

No que se refere ao primeiro ano, verifica-se que somente duas escolas estiveram acima do nível mínimo de eficiência, as escolas [C] e [B]. As quais, constatado o maior número de alunos matriculados¹² para essas unidades, evidenciaram a presença do fenômeno de *economias de escala*,¹³ onde o índice de insumo foi decisivo para obtenção desses indicadores positivos.

Para os resultados em 2007, a resposta menos que proporcional dos incrementos no índice de insumo frente ao índice de produto verificado nas escolas: [C]; [E] e [F], caracterizaram a ocorrência de *rendimentos decrescentes*.¹⁴ Destaca-se ainda o IDO da unidade [D], que como referido anteriormente, apresentou eficiência.

Assim, concluído o exame dos indicadores de desempenho operacional, constatou-se que a maior quantidade de insumo despendido não se constituiu fator determinante para a qualidade do gasto analisado, permanecendo válido o pressuposto adotado. Ao passo que a busca desses fatores será o próximo exame a ser realizado: os indicadores de desempenho institucional.

4.2 RESULTADOS DOS IDI'S

O desempenho institucional demonstrou pequenas diferenciações entre as escolas examinadas, pois, estando inseridas num mesmo contexto sócio-político e, por conseguinte, condicionadas a um ambiente pedagógico-econômico com os mesmos entraves, terminaram por apresentar características institucionais semelhantes.

Porém, alguns fatores explicitaram as particularidades das escolas examinadas, e dessa maneira contribuiriam para elucidar os fatores que influenciam mais diretamente na qualidade do gasto público em educação fundamental. De maneira que os resultados para os anos a que se referem à pesquisa são elencados a seguir.

¹² Matrículas em 2005: 995 e 864, nas escolas [C] e [B], respectivamente.

¹³ Fenômeno onde os custos crescem menos que proporcionalmente a capacidade de produção.

¹⁴ Conceito microeconômico que afirma que acréscimos permanentes de um fator variável ocasionaram em decréscimos no produto adicional.

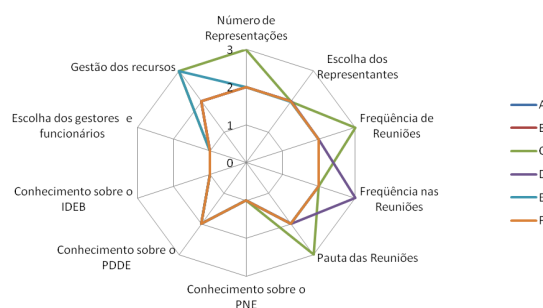


FIGURA 2 – Resultados dos IDI's em 2005
Fonte: resultados da pesquisa.

No ano de 2005, destacaram-se alguns indicadores da escola [C]. No número de representações na Unidade Executora, além daqueles observadas na maioria das unidades, conforme apêndice A, ela possui representantes dos alunos, que através do grêmio estudantil participaram diretamente da gestão escolar. Nos indicadores: freqüência de reuniões, pauta das reuniões e gestão dos recursos também foram favoráveis, de modo que atribuisse a obtenção desses resultados à participação efetiva dos pais de alunos.¹⁵

Na escola [D] o indicador freqüência nas reuniões foi bem qualificado. De modo que esse desempenho, segundo entrevistados, se deu em função da realização de reuniões no horário das aulas que, em virtude das dificuldades de mobilidade da comunidade escolar, viram nesse modelo uma saída para a baixa participação do alunado, permanecendo com essa forma de execução também em 2007, como visto na figura a seguir.

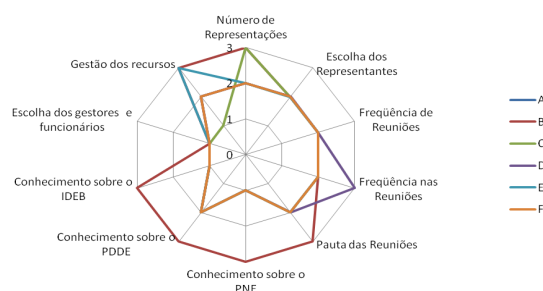


FIGURA 3 – Resultados dos IDI's em 2007
Fonte: resultados da pesquisa.

Como exposto anteriormente, com exceção das instituições [B] e [C], os IDI's em 2007, foram os mesmos obtidos em 2005, o que é justificado pela continuidade

¹⁵ A existência de uma horta comunitária na escola promoveu maior interação do arranjo educativo.

do padrão de gestão nessas unidades de ensino. Pois, dado que o período estudado contempla somente um ciclo de gestão pública municipal, a estrutura, sobretudo da constituição das unidades executoras¹⁶ foi preservada.

As mudanças ocorridas nas referidas escolas estabelecem impactos diferentes, ou seja, enquanto na escola [B] os indicadores referentes ao empenho dos funcionários públicos passaram a se destacar, na escola [C] foi observada qualidade inferior nos indicadores da relação gestor político/funcionários. O que, segundo entrevistas, resulta das dificuldades na gestão da escola no período em que transcorreu a mudança de gestão na instituição.

Dessa maneira, os resultados expostos corroboram com as proposições da teoria da escolha pública, as quais refletem a forte influência política na economia da educação, de modo que combinada ao descomprometimento relativo do arranjo educativo com o PNE, acabam por aferirem resultados diferenciados nas instituições de ensino, demonstrando assim, que os fatores qualitativos da gestão impactam diretamente na qualidade do gasto público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou analisar a qualidade do gasto público em educação fundamental, de modo que, dirigido por um estudo de caso para as escolas urbanas da rede pública municipal de Ceará Mirim, evidenciou que as diferenças existentes entre as instituições analisadas estão mais diretamente relacionadas aos aspectos qualitativos da gestão escolar, a qual deve ser mais democrática e participativa.

Os resultados apresentados demonstraram que, ao examinar a qualidade desses dispêndios, particularmente no setor educacional, faz-se necessária a complementaridade entre os aspectos de produto e de processos, traduzidos na presente pesquisa pelos indicadores de desempenho operacionais e indicadores de desempenho institucionais.

Enquanto o IDO refutou a idéia de que a quantidade dos recursos despendidos determina a qualidade do gasto, ao apresentar a ocorrência de *economias de escala* e de *rendimentos decrescentes*, os IDI's verificaram que os

¹⁶ A unidade executora, atualmente, assume a função de "coração" da instituição no que se refere a gestão financeira escolar.

efeitos da gestão – tanto escolar, quanto política – atuam decisivamente na qualidade do gasto.

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: Príncipe, 2004.

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

GRUBER, Jonathan. **Finanças Públicas e Política Pública.** 2ª edição. Tradução e revisão: Antônio Zorato 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.

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 (public choice): Uma Abordagem Neo-liberal? **Revista Análise Social.** Lisboa, v. 32, n. 141. 1997.

SILVA, Willian Gledson e. **Descentralização Fiscal e Desenvolvimento Socioeconômico:** os efeitos do FPM no dinamismo econômico de Ceará Mirim – 2000 a 2003. Monografia (Graduação). Departamento de Economia, UFRN, Natal, 2007.

APÊNDICE A: Dados da Pesquisa.

TABELA 1: Dados secundários.

ANO	ESCOLA	MATRÍCULAS*	RECURSOS				INSUMO
			FNDE	FUNDEF/FUNDEB	PDDE**	TOTAL	
2005	A	745	R\$ 90.885,06	R\$ 745.893,24	R\$ 8.939,00	R\$ 845.717,29	R\$1.135,19
	B	864	R\$ 105.280,27	R\$ 864.034,72	R\$ 8.035,20	R\$ 977.350,19	R\$1.132,50
	C	995	R\$ 121.749,38	R\$ 999.196,58	R\$ 8.953,30	R\$ 1.129.899,26	R\$1.132,16
	D	672	R\$ 82.589,51	R\$ 677.811,71	R\$ 6.522,30	R\$ 766.923,51	R\$1.132,83
	E	481	R\$ 58.556,81	R\$ 480.575,51	R\$ 4.218,50	R\$ 543.350,82	R\$1.131,98
	F	390	R\$ 47.577,41	R\$ 390.467,60	R\$ 4.091,10	R\$ 442.136,11	R\$1.133,68
2007	A	746	R\$ 90.825,06	R\$ 1.051.685,74	R\$ 8.916,80	R\$ 1.151.427,61	R\$1.555,98
	B	810	R\$ 99.293,89	R\$ 1.149.748,33	R\$ 9.353,60	R\$ 1.258.395,82	R\$1.555,50
	C	757	R\$ 117.090,69	R\$ 1.355.821,89	R\$ 9.563,60	R\$ 1.482.476,18	R\$1.553,96
	D	727	R\$ 89.474,96	R\$ 1.036.052,58	R\$ 7.056,00	R\$ 1.132.583,54	R\$1.553,61
	E	437	R\$ 62.595,65	R\$ 724.810,44	R\$ 4878,60	R\$ 792.284,70	R\$1.553,50
	F	405	R\$ 71.555,42	R\$ 828.557,82	R\$ 4.635,00	R\$ 904.748,24	R\$1.551,88

Fonte: elaboração do autor, a partir de dados coletados.

Nota: *Informações da base de Microdados da SEEC/ATP; ** recurso referente ao Programa Dinheiro Direto na Escola.

TABELA 2: Dados Ponderados.*

ANO	ESCOLA	VARIÁVEIS							
		i	ii	iii	iv	v	vi	vii	viii
2005	A	R\$ 1.135,19	2,9	2,8	0,87	0,90	0,89	0,97	0,91
	B	R\$ 1.132,50	2,8	1,9	0,82	0,07	0,45	0,30	1,49
	C	R\$ 1.132,16	2,5	2,5	0,61	0,65	0,63	0,21	2,98
	D	R\$ 1.132,83	-	2,3	-	0,41	0,41	0,44	0,93
	E	R\$ 1.131,98	1,7	-	0,08	-	0,08	0,16	0,54
	F	R\$ 1.133,68	1,9	-	0,17	-	0,17	0,71	0,24
	Média	R\$ 1.133,07	2,36	2,38					
	Desvio padrão	1,10	0,48	0,33					
2007	A	R\$ 1.555,89	3,0	3,0	0,70	0,93	0,81	0,73	1,12
	B	R\$ 1.555,48	3,2	2,5	0,85	0,40	0,62	0,56	1,11
	C	R\$ 1.556,57	3,1	2,6	0,78	0,53	0,66	0,92	0,72
	D	R\$ 1.553,64	-	2,2	-	0,10	0,10	0,03	3,37
	E	R\$ 1.555,10	2,5	-	0,22	-	0,22	0,39	0,56
	F	R\$ 1.555,38	2,2	-	0,06	-	0,06	0,52	0,12
	Média	R\$ 1.555,34	2,80	2,58					
	Desvio padrão	0,89	0,38	0,29					

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota: *i = cesta de insumos; ii = escores brutos (IDEB's iniciais); iii = escores brutos (IDEB's finais); iv = escores padronizados (IDEB's iniciais); v = escores padronizados (IDEB's finais); vi = produto [(iv+v)/2]; vii = insumos padronizados; viii = Indicador de Desempenho Operacional (vi/vii).

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 PNE	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.

INDICADOR	DESEMPENHO DAS ESCOLAS											
	2005						2007					
	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
Escolha dos Representantes	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Frequência de Reuniões	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Frequência nas Reuniões	2	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2
Pauta das Reuniões	2	2	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2
Conhecimento sobre o PNE	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1
Conhecimento sobre o PDDE	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2
Conhecimento sobre o IDEB	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1
Escolha dos Funcionários	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

QUADRO 2 – Resultados dos IDI's.

Fonte: resultados da pesquisa.