

UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

RAFAEL LARÊDO MENDONÇA

**GESTÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA NOS GASTOS COM EDUCAÇÃO:
EVIDÊNCIAS A PARTIR DO ESTADO DO PARÁ**

BELÉM – PA

2014

RAFAEL LARÊDO MENDONÇA

**GESTÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA NOS GASTOS COM EDUCAÇÃO:
EVIDÊNCIAS A PARTIR DO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração da Universidade da Amazônia como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão organizacional.

Orientador: Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho.

BELÉM – PA

2014



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

350

M538g

Mendonça, Rafael Larêdo.

Gestão pública e eficiência nos gastos com educação: evidências a partir do estado do Pará / Rafael Larêdo Mendonça. – Belém, 2014.

88 f.; il.: 21 x 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade da Amazônia, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2014.

Orientador: Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho.

1. Gestão pública – Pará. 2. Gastos públicos – Pará. 3. Educação – gestão. 4. Escolha Pública – teoria. 5. Eficiência – gestão. I. Farias Filho, Milton Cordeiro. II. Título.

RAFAEL LARÊDO MENDONÇA

**GESTÃO PÚBLICA E EFICIÊNCIA NOS GASTOS COM EDUCAÇÃO:
EVIDÊNCIAS A PARTIR DO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração da Universidade da Amazônia como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão organizacional.

Orientador: Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho.

Banca Examinadora:

Apresentado em: ___/___/2014.

Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho / Unama
Orientador

Prof. Dr. Sergio Castro Gomes / Unama

Prof. Dr. José Bittencourt da Silva /Ufpa

Conceito: _____.

BELÉM – PA
2014

“[...] se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos”.

James Madison

AGRADECIMENTOS

Primeiramente ao bom Deus por permitir que alcançasse tal objetivo em minha vida, após anos de sonho e luta.

A minha esposa Vanessa Larêdo, cúmplice de meu dia a dia e confidente de meus momentos de angústia e prosperidade, a qual, abdicou de vários momentos bons de uma vida a dois para poder ver-me realizando este sonho.

A minha mãe Ocirema Larêdo, com quem sempre tive a felicidade de ser incentivado aos estudos, me fazendo lembrar de uma frase que a mãe dela (minha avó) falava: “Pobre só vai pra frente com os estudos”.

A minha mãe acadêmica Prof^a. Rosemary Silva, a quem tanto me incentiva e ajuda na vida profissional.

A minha irmã Valena Wanzeler e seu esposo Eder Wanzeler os quais tenho orgulho e admiração, além de serem amigos presentes em minha vida.

Aos meus amigos, que nos últimos anos me mantive um pouco afastado por causa deste estudo, em especial a Evandro Duda, homem político e justo o qual me orgulha muito.

Aos meus colegas de Mestrado, que proporcionaram “inquietações” e debates proveitosos no ambiente acadêmico, em especial a minha amiga Shirle Meira, Julio Borges, Jamile e a Sara, todos do clubinho.

Ao meu orientador, Professor Dr. Milton Cordeiro Farias Filho, por ter acreditado em minha pessoa desde o primeiro contato. Suas palavras de motivação, seu instinto norteador, seu zelo pelos assuntos acadêmicos, seu modo de buscar sempre mais de mim me fizeram enxergar que assim que devo ser.

Aos professores do curso de Mestrado por terem contribuído para meu engrandecimento através de suas maravilhosas aulas e conhecimentos, em especial aos professores Dr. Mário Amin e Dr. Sergio Gomes os quais contribuíram de forma imensurável neste trabalho no momento da qualificação.

A todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para que eu pudesse subir esse degrau tão importante na minha vida.

RESUMO

Este trabalho relata os resultados de uma pesquisa sobre os gastos públicos em educação realizados pela administração pública estadual do Pará. O interesse pelo tema surgiu da necessidade acadêmica e profissional de um estudo sobre a teoria da escolha pública com um enfoque econômico-contábil em uma área estratégica e socialmente importante para todos: a educação. O objetivo foi evidenciar se a gestão do governo do estado do Pará, nos exercícios de 2007-2011, refletem escolhas eficientes. Quanto ao procedimento técnico utilizado nesta pesquisa, foi empregado o documental tendo em vista buscar dados sobre os orçamentos e demonstrativos contábeis, além dos índices de educação no estado. Quanto a sua natureza, é uma pesquisa qualitativa no que se refere ao objetivo de traduzir e expressar o fenômeno pesquisado, e quantitativa, pois os dados econômicos, contábeis e estatísticos fazem parte da pesquisa e não apenas suporte para os resultados. A teoria da escolha pública é a base analítica. Os resultados apontam para gastos sem planejamento, investimentos maiores em níveis de ensino que não são prioridade e gestões com resultado insuficientes quanto aos indicadores de educação, principalmente em ano eleitoral. A conclusão da pesquisa, após os resultados apontados, é que a gestão do governo do estado do Pará, no período estudado, não reflete escolhas eficientes, pois características de baixa eficiência permeiam a administração de acordo com os preceitos da teoria da escolha pública.

Palavras-chave: Gestão Pública. Eficiência. Teoria da Escolha Pública. Educação.

ABSTRACT

This dissertation describes the outcomes belonging to a research on public education expenditures made the state government of Pará. My interest on this theme appeared from an academical and a professional need to study the Public Choice theory with an economical-accounting approach in a strategic and social area which is important for everyone as well as the education. The purpose was to evidence if the state of Pará government's management, between the periods from 2007 to 2011 showed up efficient choices. As for the research methods used in this study, we used the documentary in order to find data on budgets and financial statements, and indexes of education in the state has. As research inwardness, is a qualitative research with regard to the objective to translate and express the phenomena researched and quantitative, as the economic, financial and statistical data are part of the research and not just to support the results. The public choice theory is the analytical basis. The results point to spending without planning, greater investments in education levels that are not a priority and efforts with insufficient income as indicators of education, especially in an election year. The conclusion of the survey, after the aforementioned results is that the management of the government of the state of Pará, in the period studied, does not reflect efficient choices because of low efficiency features permeate the administration according to the precepts of public choice theory.

Keywords: Public Management. Efficiency. Public Choice Theory. Education.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF88	Constituição Federal de 1988
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentaria Anual
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU	Organizações das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional da Educação
PPA	Plano Plurianual
PPPs	Parcerias Público-Privado
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SAEB	Sistema de Avaliação do Ensino Básico
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Pará
SEFA	Secretaria de Estado da Fazenda do Pará
SEPOF	Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Pará
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Projeção do índice IDEB até a meta do governo federal	41
Gráfico 02 - Porcentagem de Jovens com até 19 anos que concluíram o Ensino Médio	43
Gráfico 03 - Investimento em Educação com proporção do PIB ao longo dos anos	44
Gráfico 04 - Orçamento Com educação no Brasil (em R\$ Bilhões)	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Relação entre IDEB Meta e o Observado pela rede estadual de ensino no Brasil	41
Tabela 02 - Índice IDEB dos estados nos anos de 2009 a 2011	42
Tabela 03 - Percentuais e grau de eficiência	55
Tabela 04 - Gastos planejados x Gastos executados	61
Tabela 05 - Relação entre os recursos planejados e o executado no período	63
Tabela 06 - Grau de eficiência pela Relação Insumo x Resultado	64
Tabela 07 - Grau de eficiência pela Relação Insumo x Resultado entre os estados.....	68
Tabela 08 - Relação dos gastos por aluno no Pará com notas IDEB.....	70

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	17
2.1	CONTEXTO HISTÓRICO DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	17
2.1.1	Burocracia	19
2.2	SURGIMENTO E CONCEITO TEÓRICO DA ESCOLHA PÚBLICA	20
2.3	GASTOS PÚBLICOS A LUZ DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	25
2.3.1	Classificação dos Gastos Públicos	26
2.3.2	Teoria Da Escolha Pública e Gastos Públicos	28
2.4	EFICIÊNCIA E A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA	30
2.4.1	Eficiência e Política	33
3	A EDUCAÇÃO	36
3.1	A EDUCAÇÃO NO BRASIL	36
3.2	AVALIAÇÕES E RESULTADOS DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL	40
3.3	GASTOS COM EDUCAÇÃO	43
3.3.1	Gastos por aluno no Brasil	46
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	50
4.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA	50
4.2	UNIDADE DE ANÁLISE	51
4.3	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	51
4.3.1	Primeira Fase	52
4.3.2	Segunda Fase	54
4.3.3	Terceira Fase	55
5	PANORAMA DA EDUCAÇÃO NO PARÁ E OS RESULTADOS DA PESQUISA	56
5.1	ANÁLISE DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ E SUA EFICIÊNCIA	60
	CONCLUSÃO	73
	REFERÊNCIAS	76
	APÊNDICE A – Dados contábeis e orçamentários do estado do Pará	83
	APÊNDICE B – Dados contábeis e orçamentários do estado de Sta. Catarina.	84
	APÊNDICE C – Dados contábeis e orçamentários do estado do Paraná	85

APÊNDICE D – Dados contábeis e orçamentários do estado de São Paulo	86
APÊNDICE E – Dados contábeis e orçamentários do estado de Minas Gerais	87
APÊNDICE F – Relação dos gastos por aluno no Pará com notas IDEB	88

1 INTRODUÇÃO

A eficiência da gestão que se revela por meio dos gastos e indicadores públicos é um assunto em voga nos estudos e pesquisas do setor público no Brasil. Esse debate vem ocorrendo desde 1995 com a reforma gerencial do Estado brasileiro e intensificada com o aumento dos gastos públicos provenientes do inchaço da “maquina estatal” nos últimos anos. Ratificando o exposto o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) registrou em 2012 o maior gasto do setor público brasileiro, em torno de 21,5% do Produto Interno Bruto Nacional (PIB).

O responsável por essas reformas é sempre o gestor, pessoa a quem compete, além de interpretar os objetivos propostos pela organização, planejar, organizar, liderar e de controlar, a fim de atingir tais objetivos (MEIRELES, 2003). Na administração pública este gestor deve administrar por meio do planejamento, da organização, da liderança e do controle tendo em vista que os bens e recursos para gestão de uma sociedade são, muitas vezes, escassos e insuficientes para suprir as necessidades da demanda social, ocasionando em ter que traçar prioridades pela qual caminhará suas escolhas.

A gestão, para Kaplan (2004), deve ser estratégica na qual devem ser estabelecidas prioridades de atuação e direção da ação para o alcance dos objetivos e metas. Assim sendo, as tomadas de decisões devem procurar eficiência e otimização na alocação dos gastos para melhor servir a sociedade.

Com as reformas gerenciais ocorridas em meados da década de 1990, o Estado brasileiro mostra sua preocupação com a melhor gestão de áreas estratégicas como a educação por entender que ela é um dos grandes temas quando se discute desenvolvimento econômico (objetivo da reforma gerencial) e que seus gastos contribuem para corrigir falhas de mercado na oferta do serviço público.

Reforçando isso, Brunet et al (2008) afirmam que a educação é um dos principais pilares para o desenvolvimento de uma nação, devido representar o meio mais enérgico de combate às desigualdades sociais e regionais e de promover o desenvolvimento e crescimento econômico.

Esta área é vista pela sociedade como solução dos problemas sociais brasileiros, no longo prazo, porém o Brasil, segundo as Organizações das Nações Unidas (ONU) ainda é reconhecido como um país de pouca qualidade da educação, no qual mais de 700 mil crianças estão longe das escolas, analfabetismo funcional de pessoas entre 15 a 64 anos ainda registra

em torno de 28% e que 34% dos alunos que chegam ao 5º ano de escolarização ainda não conseguem ler (UNESCO, 2011).

Alguns estados brasileiros ainda apresentam um desempenho bem abaixo da média nacional no quesito ensino e o estado do Pará em um deles. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Pará não consegue ultrapassar a nota de 3,0 (numa escala de 0 a 10 pontos) nas avaliações nacionais do ensino médio ficando entre os piores índices de educação no país (INEP, 2013).

Escolher por investimentos eficientes e que sirvam a todos são exatamente as escolhas que a sociedade espera dos gestores públicos. Dessa forma, é compreendido que as escolhas dos gestores públicos é o ponto inicial de uma gestão eficiente com gastos públicos mais eficazes.

Porém, Buchanan e Tullock (1962) entendem que o comportamento do homem é motivado estritamente pelo hedonismo ou autointeresse e acaba refletindo nos processos sociais de escolha.

A análise científica do comportamento do *homo economicus* quanto sua relação com o governo e de suas decisões é realizada por meio da teoria da escolha pública (TULLOCK et al, 2005). Dessa forma, a base do estudo da teoria da escolha pública é conseguir compreender a gestão do setor público a partir da análise do poder e das suas decisões, tomadas em nome do suposto bem-estar do povo (PEREIRA,1997).

Assim sendo, esta pesquisa se propôs analisar a alocação dos recursos públicos em uma área estratégica como a educação, evidenciando se as escolhas públicas realizadas pela gestão do poder executivo do estado do Pará, nos exercícios de 2007 a 2011, foram eficientes.

Tendo isto em vista, este trabalho parte da seguinte inquietação: **De que forma a alocação dos recursos públicos em educação pelo governo do estado do Pará evidencia escolhas eficientes?** Para auxiliar esta questão principal ressaltando corroborar na investigação da problemática deste trabalho também se faz necessário responder as indagações: a) em que medida os valores gastos dos recursos na educação feita pela gestão do governo do estado do Pará mantém relação com os valores planejados? e b) qual a relação entre os valores de gastos e os resultados alcançados em educação pela gestão do estado do Pará?

Portanto o objetivo geral foi, por meio da análise da alocação dos recursos públicos em educação, verificar se a gestão do governo do estado do Pará, nos exercícios de 2007 a 2011, refletem escolhas eficientes. Em se tratando de objetivos específicos a pesquisa buscou também: a) analisar a relação entre os valores e metas planejadas e os valores e metas

executados com os gastos na educação do governo paraense; b) identificar a relação entre alocação de recursos públicos feitos pela gestão do governo do estado do Pará na educação pública e os resultados alcançados em termos de eficiência dos gastos e; c) comparar o grau de eficiência do estado paraense com os demais estados que possuem as melhores notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), nos exercícios analisados.

Na busca de alcançar os objetivos pretendidos e confirmar as afirmações dos artigos de Pinto (2002), Gomes (2008), Fernandes (2012) e Castro (2013) os quais, asseveram que, o papel do Estado, quanto ao seu financiamento educacional, necessita ser redefinido, pois o Estado é ineficiente e o setor privado cada vez mais deve interferir nesse processo como parte do diagnóstico, foi pensado em uma metodologia a qual abordasse as decisões administrativas no setor público com um enfoque mais econômico-contábil, partindo da análise da aplicação dos recursos em uma área estratégica como a educação tendo em vista perceber sua eficiência ou não.

O fenômeno pesquisado foi o grau de eficiência da gestão da educação, em especial no nível médio de ensino do governo do estado do Pará tendo por base os preceitos da teoria da escolha pública. Para verificar este fenômeno, o objeto selecionado foram as despesas e receitas pública paraense no período de gestão compreendido entre 2007 a 2011, e a fase investigativa se delineou em três momentos:

O primeiro momento teve como objetivo obter a eficiência por meio das análises dos orçamentos (planejamento de recursos e gastos) estaduais para o nível médio de ensino com o efetivamente gasto pelo governo, contabilmente denominado de executado, conforme conceito de Coelho (1979) seguidor da escola da administração científica de Taylor (1856-1915). O segundo momento teve como objetivo analisar a o grau de eficiência estadual com os recursos geridos da educação e aplicados no nível médio de ensino, conforme o conceito de Caiden e Caiden (2001) cuja sua definição de eficiência também convergem para o entendimento de Taylor (1856-1915). Por fim, o terceiro momento se deteve em estratificar os dados da despesa com educação no nível médio e evidenciar na relação entre o gasto nominal por aluno que o estado do Pará teve nos anos em estudo e comparar com as notas de avaliação do IDEB nos respectivos anos entendendo a eficiência pela ótica de Bio (1996) e Megginson *et al* (1998).

Neste intuito, no primeiro capítulo empreendeu-se a contextualização da Teoria da Escolha Pública, partindo da sua conjuntura histórica, passando pelos seus conceitos e chegando a concretizar uma amarração entre aquilo que os seus pensadores pregam juntamente com o entendimento de gastos públicos e eficiência administrativa.

Em seguida foi tratado sobre educação, no qual tem como objetivo revelar a situação atual da educação brasileira e também paraense, realizando um retrospecto histórico da educação, passando por determinações legais, bem como analisando os indicadores de educação publicados pelos órgãos oficiais do governo, chegando a evidenciar gastos de recursos e resultados até aqui encontrados.

Por fim, são apresentados os procedimentos metodológicos e os resultados percebidos, após pesquisa documental, nos demonstrativos contábeis e financeiros do governo do estado do Pará obtidos junto à Secretaria de Planejamento e Orçamento e à Secretaria da Fazenda Estadual, bem como, expor comparações com os dados coletados junto ao INEP, ao IBGE e Secretaria de educação do estado do Pará.

Quanto a justificativa para a escolha do período analisado é devido à disponibilidade dos dados, ou seja, o IDEB foi criado pelo INEP em 2007 como forma de criar um indicador de avaliação da educação no país e é aplicado a cada dois anos para que seus resultados dê base a realização de políticas públicas. A última avaliação ocorreu no final do exercício de 2013, porém os resultados apenas serão publicados em julho/2014, permanecendo o intervalo de dois anos de cada aplicação.

Por fim, ao confrontar os resultados alcançados com os ditames dos estudiosos da teoria da escolha pública foi possível alcançar os objetivos deste estudo.

2 A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

O objetivo neste capítulo é de contextualizar a Teoria da Escolha Pública, partindo da sua conjuntura histórica, passando pelos seus conceitos e chegando a concretizar uma amarração entre aquilo que os seus pensadores pregam juntamente com o entendimento de gastos públicos e eficiência administrativa. Compreendendo que, por meio da teoria da escolha pública é possível observar os motivos das escolhas dos investimentos realizados pelo poder público e os resultados destas escolhas para que se consiga perceber se foram eficientes ou não.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

O Estado moderno, como resultado de sua evolução histórica, assume duas formas distintas de orientação: A liberal (séculos XVIII e XIX e tendência predominante da atualidade) e a reguladora (final do século XIX até início dos anos 1970). O Estado liberal caracteriza-se pelo apoio à ordem capitalista, limitando as suas intervenções nos campos social e econômico, estimulando a autorregulação da sociedade em suas diversas esferas. O Estado regulador, por outro lado, assume uma natureza intervencionista, voltada para a redução dos desajustes socioeconômicos decorrentes dos momentos de crise do sistema capitalista (GIFONI NETO, 2002).

A regulação estatal emerge como medida preventiva contra os abusos de mercado, envolvendo a ação do poder executivo por meio de órgãos públicos orientadores e restritivos da ação da livre iniciativa.

No clássico “A riqueza das nações” de Adam Smith (1776), a lógica econômica é que os agentes econômicos busquem sempre satisfazer seus interesses individuais, espontaneamente, organizando a economia de forma eficiente (a mão invisível). Essa mão invisível corresponde ao conjunto de forças individuais que opera na mais pura concorrência do mercado para satisfazer os desejos individuais de oferta e demanda. Desta forma, o Estado que interfere nesse processo acaba atrapalhando a realização de impulsos e necessidades individuais naturais (SMITH, 1776).

Para Mises (2010) em uma economia de mercado, compete ao Estado proteger a vida, a saúde e a propriedade de seus cidadãos contra a violência e fraude. Não deve, no entanto, interferir na liberdade de ação das pessoas que atuam na produção e na distribuição, desde que

tais ações não envolvam o uso de força ou fraude contra terceiros. Isso é o que, essencialmente, caracteriza uma economia de mercado ou capitalista (MISES, 2010).

O “liberalismo” é compreendido como uma determinada concepção de Estado, na qual este, em se tratando de economia, tem poderes e funções limitados. O homem é portador da liberdade individual para a expansão dos seus empreendimentos e a obtenção do lucro. Este entendimento é proveniente do pensamento de John Locke no seu livro: Dois tratados do governo civil, traduzido por Júlio Fisher (2005) no qual o homem é livre é anterior à sociedade e a liberdade e a igualdade fazem parte de seu estado de natureza. Logo o Estado não deve interferir em todos os meios, nem mesmo na economia, deixando esta ser organizada pelo mercado e pelas transações do homem.

Em contrapartida para Keynes (1992) o Estado grande, forte e intervencionista e capaz de dirigir a economia, arbitrar a concorrência e controlar as variáveis econômicas mais relevantes, como o desemprego e a inflação. Capaz ainda de implementar sistemas tributários progressivos para reduzir as desigualdades de renda exageradas.

Ainda seguindo este pensamento Giambiagi e Além (2008) tratando sobre a teoria econômica do bem-estar (*welfare economics*) fazem críticas ao modo de desprezo que o Estado cumpre na forma liberal, pois quando há competição em um mercado, a alocação de recursos não garante o “bem-estar coletivo”, ou seja, um indivíduo, ao aumentar o seu grau de satisfação estará gerando uma piora na situação de outro indivíduo, desta forma o custo marginal social não é igual ao benefício marginal e o Estado cumpriria, então, o seu papel regulador, minimizando essas “falhas de mercado”.

Para Bendrath e Gomes (2011) o pensamento e modelo de gestão de Estado de Keynes foi um dos grandes responsáveis por auxiliar a retomada econômica após a crise proveniente da quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929 que resultou em uma grande depressão nos países capitalistas. Para os autores, foi por meio dos preceitos de assegurar ao Estado o papel intervencionista na economia, que a redução do desemprego e a retomada do crescimento foram possíveis.

Porém, na década de 1970a economia mundial passa novamente por outra crise denominada de segunda fase da crise do petróleo. Este período de declínio de crescimento acentuado na década de 1970, pela primeira vez na história, fez com que as formas de capital alcançassem uma escala global, o que causou uma deteriorização do controle dos Estados nacionais (SOARES, 1996).

Com o poder estatal em crise, a política econômica começou a repensar na retomada de um Estado menos intervencionista como forma de garantir a estabilidade e o retorno da

taxa de crescimento. Agora denominada de neoliberal, porém com os mesmos pressupostos liberais, previa a descentralização do Estado e a redução do investimento em setores sociais como forma de garantir o alcance dos objetivos da coletividade.

Para reforçar, Borges (2001) afirma que a crise econômica dos anos 70 foi uma crise de “gestão” do Estado no qual o modelo de gestão em uso estava embrenhado pela corrupção e ineficiência e não mais como resultado de contradições internas ao próprio sistema capitalista.

Neste novo contexto, Buchanan (1994) compreende que o Estado regulador perdeu sua função porque perdeu seus objetivos, afirmando ainda que grande parte da crise se deveu aos fundos públicos que foram desviados, em sua maioria, para os mais ricos desencadeando na desigual distribuição de renda e distanciamento entre as classes sociais. Revelando, assim, a ineficiência estatal.

2.1.1 Burocracia

A burocracia aplicada à administração pública surge, segundo Pereira (2012), no contexto histórico do fortalecimento do Estado liberal denominado de neoliberal, como forma de combater a corrupção, o nepotismo e principalmente a ineficiência estatal de um governo inchado e lento da administração pública patrimonial. Ainda segundo Pereira (2012) a burocracia é constituída por princípios orientadores capazes de garantir o desenvolvimento como o formalismo, a hierarquia e o poder racional legal em todos os procedimentos principalmente na seleção de pessoal, nas compras e no atendimento as demandas tendo em vista alcançar a eficiência do setor público e assim satisfazer as necessidades sociais.

Burocracia, para Weber (2002), é a forma mais acertada de uma organização, pois torna a administração mais eficiente e eficaz e isso garante rapidez e racionalidade ao trabalho, além de diminuir os problemas internos. A ação racional burocrática é a coerência da relação entre meios e fins visados.

Ainda segundo Weber (2002), a racionalidade em uma organização significa possuir regras e procedimentos formais para a sua continuidade que se dará com a eficiência de suas ações. Nos governos burocratas as atividades normais exigidas pelos objetivos da estrutura dividem-se de forma estável como deveres oficiais. A autoridade rigorosamente cumpri delimitações por normas no momento de dar ordens à alternância dos deveres aos subordinados. E estes subordinados, qualificadas para tanto, rigorosamente executam as

tarefas delimitadas também por normas referentes aos meios coativos, físicos, sacerdotais ou de outra espécie (PEREIRA, 2012).

Daft (1999) afirma que a administração de uma organização por meio da forma burocrática é fundamentada na autoridade racional e dessa forma é mais eficiente e adaptável a mudanças, porque o prosseguimento é relacionado com a estrutura e posições, e não de uma pessoa em particular, que pode retirar-se ou morrer.

Araújo et al (2006) afirma que Weber aplicou a burocracia como sinônimo de organização eficiente por excelência. Para conseguir eficiência, a burocracia mostra os detalhes como as coisas deverão ser feitas. O tipo ideal de burocracia se tratava de um sistema racional, uma ferramenta que procura organizar de forma estável (invariável) e duradoura (constante) a cooperação humana (equipe de trabalho) para o atingimento de objetivos explícitos e formalizados. Mais especificamente os princípios, as características e as vantagens de uma estrutura burocrática são apresentados no Quadro 01.

Quadro 01 - Princípios, características e vantagens da estrutura burocrática.

Estrutura Burocrática Weberiana		
Princípios	Características	Vantagens
Funções definidas e competências determinadas por regulamentos	Funções definidas e competências estabelecidas por normas (lei)	Análise racional para o aprimoramento dos processos de produção
Divisão de tarefas racional e se baseia em regras específicas	Direitos e deveres fundamentados no princípio da igualdade burocrática	Lógica científica predomina sobre a lógica intuitiva
Todos têm direitos e deveres delimitados por regras e regulamentos	Definições de hierarquia e especialização de cargos e funções	Ética profissional
Há uma hierarquia definida (autoridade e limites)	Impessoalidade nas relações	Formalização de direitos e deveres
Recrutamento é feito por meio de regras previamente estabelecidas	Objetivos explícitos e estrutura formalizada	Evita-se o clientelismo e o favoritismo com as regras e normas
Remuneração igual para o exercício de cargos e funções semelhantes	Autoridade racional-legal e racionalidade instrumental	A impessoalidade facilita a comunicação e a expansão dos negócios

Fonte: Adaptado de Araújo et al. (2006).

2.2 SURGIMENTO E CONCEITO TEÓRICO DA ESCOLHA PÚBLICA

Dentro do contexto da crise de um Estado “pesado” e ineficiente, com poder crescente dos governos, e a busca pelo Estado administrativamente burocrático, mais eficiente, dinâmico e racional por meio da retomada do Estado liberal, nasce a teoria da escolha pública.

Cruz (2008) define teoria da escolha pública como o estudo aprofundado dos motivos que dão base às escolhas tomadas pelos gestores públicos na qual, por meio de suas análises, é possível determinar se foram escolhas eficientes ou não, entendendo que, no cenário das escolhas, há vários grupos de interesse que desempenham forças concorrentes na designação de recursos e privilégios de seus interesses bem como o entendimento de que o homem é racionalmente egoísta segundo os estudiosos da teoria.

A análise das regras de decisão política e do modo como atuam os agentes políticos tornava-se essencial, porém os economistas não desenvolviam estudos para analisar o Estado, ainda estavam muito preso a análise de mercado e suas consequências.

Segundo Toneto Junior (1996), Buchanan, um dos seus primeiros pesquisadores, viveu em um ambiente em que dominava as crises do keynesianismo com a desaceleração do crescimento mundial após a década de 60 e 70 e o surgimento das críticas a intervenção estatal. Ao perceber a efervescência deste contexto, Buchanan começa então a desenvolver sua teoria e apresenta as duas grandes preocupações que podem ser identificadas por trás da elaboração da teoria da escolha pública.

A primeira preocupação de Buchanan (1962) e que dá base às análises econômicas da teoria da escolha pública é que os economistas deveriam se preocupar com aquilo que para ele deveria se constituir no essencial da análise teórica econômica que é compreender não somente as motivações, mas também os resultados das decisões dos agentes econômicos (DIAS, 2009).

A segunda preocupação dizia respeito à acentuada politização das decisões econômicas, que era decorrência direta da enorme influência das políticas econômicas de inspiração keynesiana. A transferência para o âmbito da política muitas vezes fazia com que a racionalidade econômica fosse suplantada pelos interesses dos políticos envolvidos na tomada de decisões.

Borges (2001) reforça que a tensão estabelecida entre democracia (que para o autor é sinônimo de ineficiência) e a eficiência é resolvida pela teoria da escolha pública com a defesa de um Estado liberal capaz de abrir espaço para o livre mercado, limitando sua intervenção ao mínimo necessário. Ainda para Borges (2001) o mercado livre e competitivo como é em sua essência, além de promover a eficiência econômica e administrativa, retroalimentam positivamente a ordem pública.

Pereira (1997) compreende que a teoria da escolha pública se fundamentou na análise dos “fracassos do governo”, em oposição à economia do Estado regulador que desenvolveu a

análise dos “fracassos do mercado”, dessa forma, isto acabou sendo aproveitada por autores neoliberais.

Dentre as várias vertentes do pensamento neoconservador, a teoria da escolha pública tem se destacado sobre as agendas de governo e agências internacionais empenhados em promover programas de ajustes “estruturais” e reforma do Estado (BORGES, 2001).

O estudo da teoria da escolha pública é conseguir compreender a gestão do setor público a partir da análise do poder e das suas decisões, tomadas em nome do suposto bem-estar do povo (PEREIRA, 1997).

Fiel a raízes filosóficas liberais presentes no contexto de seu nascimento, a teoria da escolha pública vai enxergar o processo político e sua interferência nas transações de mercado como uma ameaça a liberdade individual e ao progresso econômico, enxergando o mercado como padrão institucional mais adequado à organização das sociedades (BUCHANAN; TULLOCK, 1962).

Na concepção de Tullock et al (2005) o *homo economicus* e o *homo politicus*, apesar de ser a mesma pessoa, pensam em vetores diferentes quando se trata de governo e política, no qual, o primeiro tem por parâmetro fundamental em suas tomadas de decisão a eficiência, procurando sempre a melhor alocação de recursos. Em contrapartida o político, principalmente em períodos eleitorais, tem atitude paternalista e clientelista de tudo prometer para conquistar votos, desconsiderando, muitas vezes, os limites impostos pela escassez dos recursos produtivos (DIAS, 2009).

A análise científica do comportamento do *homo economicus*, quanto sua relação com o governo e de suas decisões, segundo Tullock et al (2005), é realizada por meio da teoria da escolha pública, pois para ele o *homo economicus* se comporta da mesma maneira nos diversos momentos de escolha de sua vida, ou seja, esta pessoa mantém o mesmo comportamento que lhe leva a escolher tanto os produtos que lhe beneficie e agrade em um supermercado quanto no momento em uma cabine de votação.

No entanto, quando esta pessoa se torna político e assume a gestão dos recursos públicos presume-se, erradamente, que se transforme e adquira uma visão mais macro do entendimento do bem comum que o induza a tomar decisões capazes de trazer benefícios a todos os envolvidos, em lugar de simplesmente, beneficiar os grupos de seu interesse.

Segundo Buchanan e Tullock (1962), sobre o comportamento do homem reforçam que este é motivado estritamente pelo hedonismo ou autointeresse e acaba refletindo nos processos sociais de escolha. O indivíduo representativo neste modelo é susceptível de ter diferentes objetivos e propósitos para os resultados de uma ação coletiva.

Alves e Moreira (2004) definem a teoria da escolha pública como a teoria que analisa o comportamento dos indivíduos nos vários papéis que assumem no processo político (gestor, membros de grupo de pressão, etc.) de forma a melhorar a nossa compreensão a respeito das complexas interações institucionais que determinam o funcionamento real do governo, da administração pública e dos grupos de interesses.

Os grupos de interesses surgem na medida em que os que escolhem os gestores, ou seja, os eleitores são racionalmente ignorantes, não tendo os políticos como saber a priori a vontade do povo. Esses grupos organizados privados vão atuar como intermediário entre os gestores e os eleitores, buscando moldar a vontade dos últimos segundo suas próprias ideologias e interesses (DOWNS, 2002).

Os gestores, por sua vez “vendem” decisões políticas e administrativas que agradem aos grupos de interesses em troca de apoio, funcionando na troca de favor o jogo político. Olson (1982) corrobora afirmando que o atendimento de demandas particulares de grupos privados por parte dos gestores públicos, que segundo o autor, chama-se de coalizões distributivas, tem efeitos negativos sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda nas democracias contemporâneas, devido gerar numerosos desperdícios de tempo e recursos públicos além de atividades improdutivas e atos criminosos como suborno e peculato que se baseia no desvio de verba, no furto, na apropriação de bens materiais e de dinheiro por servidor público, valendo-se da confiança pública e, sobretudo, utilizando aquilo que furta em benefício próprio.

Dessa forma, a escolha pública parte do suposto de que na racionalidade econômica da alocação de recursos públicos, cujos interesses devem ser públicos, há a intermediação pelos interesses particulares do agente e dos grupos que o cercam, tornando esta teoria uma forma científica de se entender o imbricado jogo político e, dessa forma, o processo de tomada de decisão na gestão pública (LIMA JUNIOR, 2009).

O homem dotado naturalmente do egoísmo e na busca incessante de lucros individuais ou de grupos de seu interesse, na visão da economia clássica que faz parte de sua essência, não conseguirá vestir-se de um pensamento altruísta unicamente por estar administrando recursos públicos, logo assim, este mesmo homem não pode ter em suas mãos o domínio sobre um Estado grande e forte, dotado de elevados recursos. A base liberal da teoria da escolha pública é por entender esse pressuposto, no qual o Estado deve ser manuseado pelo mercado é perfeitamente contextualizado por um ambiente de concorrência perfeita no qual o equilíbrio e a eficiência são alcançados.

Dessa forma, a teoria da escolha pública prega que o comportamento dos homens de governo é ditado pelos mesmos princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público, o que seria no mínimo um paradoxo.

Por entender que o homem possui os pensamentos unicamente voltados para os seus próprios interesses, a teoria da escolha pública preceitua que Estado com grande volume de orçamento será sempre ineficiente, independente de seu gestor, pois a maior parte deste recurso não será destinada ao bem coletivo, faltando em determinadas áreas e sobrando aos grupos de interesses (DOWNS, 2002). Neste mesmo pensamento para os precursores desta teoria como Buchanan (1969), o Estado deve ser mínimo, possuindo orçamento mínimo, para que menos recursos sejam desviados por meio de corrupção, clientelismo e oportunismo eleitoral e mais eficiente possa ser uma nação.

Anthony Downs (2002), um dos principais pesquisadores da teoria da escolha pública, reforça que os políticos agem tão somente para conseguir rendas, poder ou prestígio derivados do exercício de cargos públicos, tendo como meta última se apoderar do aparelho do Estado por meio do processo eleitoral, deixando a preocupação da eficiência estatal em segundo plano. Ainda segundo Downs (2002) o autor conclui que, ainda que em certas ocasiões os governantes atendam ao interesse público, este é simplesmente um meio de realizar seus objetivos pessoais.

De maneira análoga estão os eleitores, os quais votam nos candidatos que apresentam propostas políticas capazes de maximizar seus ganhos individuais no futuro próximo e não necessariamente por encontrarem naqueles afinidades ideológicas (DOWNS, 2002).

Para Pereira (1997) esta teoria é um programa de investigação interdisciplinar, que procura entender os governos em ação no qual o método desenvolvido, sobretudo, na economia (individualismo metodológico) centraliza seus entendimentos na análise dos “fracassos de mercado” objetivando clarificar os “fracassos do governo” e os limites da intervenção do Estado, sendo utilizada, ideologicamente, por aqueles que defendem uma menor intervenção do Estado na economia.

Por fim, Pereira (1997) afirma que na análise dos “fracassos do governo” e da tomada de decisão em regimes democráticos deve-se tomar por fundamento, não necessariamente um Estado menor, mas por um Estado melhor. A teoria da escolha pública procura entender a eficiência e a ineficiência da gestão estatal na qual a presença da ineficiência é mais constante devido os gestores públicos estarem, primordialmente, interessados em atender os interesses particulares, tanto seus quanto dos grupos de interesses que o cercam, esquecendo que a sociedade possui demandas infinitas e os orçamentos públicos são finitos.

2.3 GASTOS PÚBLICOS A LUZ DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Tratar de gasto público é discorrer sobre a utilização de forma racional da receita orçamentária do Estado brasileiro a qual é obtida, em sua maioria, pelo poder coercitivo do Estado sobre a sociedade, e aplicação destas receitas nas despesas planejadas por meio do orçamento.

O gasto público, para Riani (2002) seria a soma de todos os gastos do governo com manutenção de suas administrações direta e indireta, gastos sociais, investimentos, despesas com atividade econômica produtiva do governo e outros gastos voltados para o desenvolvimento da economia.

Para Araújo et al. (2006) os gastos públicos são considerados como um dos principais meios de atuação do governo. Por meio deles, o governo manifesta as suas escolhas e prioridades mediante a prestação de serviços públicos básicos e a realização de investimentos. Vários fatores afetam o nível dos gastos públicos e suas oscilações, como: renda nacional, capacidade do governo em obter receitas, problemas sociais, mudanças políticas, tecnologia desenvolvida, gastos públicos em períodos anteriores, entre outros.

Gerir receitas e despesas públicas deve ser, segundo Kaplan (2004), algo estratégica na qual devem ser estabelecidas prioridades de atuação e direção da ação para o alcance dos objetivos e metas das políticas públicas. As políticas públicas são colocadas em práticas por meio dos gastos públicos. Assim sendo, as tomadas de decisões devem procurar eficiência e otimização na alocação dos gastos para melhor servir a sociedade.

Políticas públicas é um conjunto de ações do governo, que agem diretamente ou por meio de delegação, que irão produzir efeitos específicos sobre a vida dos cidadãos (LYNN, 1980, PETERS, 1986 *apud* SOUZA, 2006). Theodor Lowi (1964; 1972) citado por Souza (2006) defende que a política pública pode assumir quatro formatos que são: Políticas distributivas; políticas regulatórias; políticas redistributivas; e políticas constitutivas.

Políticas distributivas são as decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais no curto prazo, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo; políticas regulatórias envolvem burocratas, políticos e grupos de interesse. Ela se justifica pela existência de falhas de mercado, e constitui na organização estatal em garantir que a relação entre produtores e consumidores de determinado bem ou serviço seja eficiente e justa, adequando quantidade, qualidade e preço; as políticas redistributivas impõem perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; as

políticas redistributivas atuam na estrutura econômica da sociedade, redistribuindo recursos, retirando-os de certos grupos de indivíduos para o atendimento de outros grupos. Por sua complexidade, podem provocar conflitos de interesses; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário (SOUZA, 2006).

Porém para Downs (2002) as políticas públicas, que especificam normas para regulamentar as próprias estruturas de governo e de autoridade, é o meio pelo qual os grupos de interesses conseguem seus objetivos ao influenciar o governo nos seus resultados e efeitos.

A busca da eficiência de uma gestão passa pela redução dos gastos com oferta de produtos ou serviços provenientes das políticas públicas. No setor público a redução dos gastos torna-se crucial no momento em que é percebido que a ineficiência das administrações advém do abuso dos gastos públicos principalmente com desvios de recursos e aplicação em atividades que beneficiam poucos.

2.3.1 Classificação dos Gastos Públicos

A classificação dos gastos públicos tem como objetivo facilitar a identificação dos mesmos diante do grande volume despendido pelo governo. Dessa forma, por meio da identificação, permite a contabilidade alcançar seu objetivo que é de gerar informações precisas e necessárias à gestão e a sociedade.

Rezende (2001) classifica os gastos públicos em três níveis: Segundo sua finalidade, sua natureza e quanto a seu agente encarregado da execução do gasto. Para este trabalho, cabe destacar a classificação quanto a sua finalidade, pois finalidade é classificar os gastos em funções, programas e subprogramas, nas formas como se encontram nas leis orçamentárias e determinado pela Portaria nº 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão, com objetivo de possibilitar aos Entes da Federação a prática de um orçamento-programa mais ajustado aos verdadeiros fundamentos dessa técnica.

O tamanho do Estado e sua eficiência administrativa talvez sejam mais bem mensurados se medido por meio do gasto público. Para financiar seus gastos, o governo pode utilizar-se da emissão de moeda, do lançamento de títulos públicos, dos empréstimos bancários (interno e externo) e principalmente da tributação. Cada uma dessas fontes de financiamento provocará consequências diferentes sobre as atividades econômicas do país (ARAÚJO et al., 2006).

Os gastos públicos na ciência contábil são denominados de despesas públicas as quais devem ser realizadas obedecendo às provisões constantes nos planejamentos e orçamentos

anuais. Na Constituição Federal de 1988 o planejamento do setor público foi fundamentado no Plano Plurianual (PPA), um plano estratégico quadrienal de médio prazo no qual há o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para os quatro anos seguinte de sua aprovação (GIACOMONI, 2005).

O PPA deve manter relação com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), pois esta, segundo a supracitada constituição, estabelecerá as metas e prioridades da administração pública constante no PPA e orientará a elaboração da Lei Orçamentaria Anual (LOA).

Ainda segundo a CF88 a LOA deverá conter todas as receitas previstas e todas as despesas fixadas para um exercício financeiro bem como obedecer às orientações contidas na LDO e as prioridades do PPA para o exercício em questão.

As despesas orçamentárias, segundo Albuquerque et al. (2008) estão estruturadas e agrupadas por critérios, os quais são definidos com o objetivo de atender as necessidades de informações demandadas pelos gestores públicos e pela sociedade. Dentre as várias classificações cabe destacar a classificação funcional e estrutura programática e a classificação por natureza de despesa.

Ainda segundo Albuquerque et al. (2008) a classificação funcional responde a indagação: Em que área de ação a despesa está sendo realizada? Ou seja, evidencia onde está sendo empregados os recursos públicos nas áreas de atuação do governo, assim sendo, esta é a mais moderna classificação das despesas, pois especificando a ação em que o governo está gastando os recursos públicos torna mais clara a informação aos gestores e sociedade no momento de avaliação dos gastos.

Esta classificação obedece a portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42/1999. Ela possui funções (maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público) e as subfunções (desdobramento da função) como áreas de atuação do governo. Como exemplo dessa classificação há a Educação como função e o Ensino Médio como subfunção da função anterior.

A classificação por natureza de despesa responde a indagação: Qual o efeito econômico da realização da despesa? Ou seja, nesta classificação é possível identificar de que forma econômica a despesa está sendo executada: ou em despesas correntes e em despesas de capital. Despesas correntes são as despesas de manutenção da “máquina estatal” e as despesas de capital são os investimentos em infraestrutura e aquisição de bens de capital (ALBUQUERQUE et al., 2008).

As despesas correntes, por evidenciar as destinações de recursos à produção de bens e serviços correntes como manutenção de serviços públicos e subvenções e repasses a

programas de transferências de renda, possibilitam, por meio de sua análise, determinar a participação do setor público no consumo como método de cálculo do PIB. Em contrapartida, as despesas de capital contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e infraestrutura, concessão de empréstimos e amortização de dívidas (GIACOMONI, 2005).

Dessa forma, os modos de alocação de uma despesa evidenciam as escolhas administrativas e políticas realizadas pela gestão as quais impactam na economia e bem estar da sociedade. Assim sendo, as tomadas de decisões devem procurar eficiência e otimização na alocação dos gastos para melhor servir a todos.

2.3.2 Teoria Da Escolha Pública e Gastos Públicos

Os gastos públicos têm crescido de tal forma que o funcionamento do Estado brasileiro absorve já cerca de 20% metade de toda a riqueza produzida pelo país (IBGE, 2013). Não obstante a existência, em cada período, de diferentes ritmos de crescimento a despesa pública, ao longo dos últimos governos no Brasil vem mantendo a tendência de franca expansão, mesmo quando o discurso político dos governantes aponta em sentido contrário.

De fato, e apesar de inibido avanços no sentido de passar à iniciativa privada e à sociedade civil alguns setores da economia, o Estado continua a monopolizar o fornecimento de muitos bens que não podem caber em nenhuma definição de “bem público” por mais abrangente que este seja. É o caso do fornecimento estatal de serviço como a educação, a saúde, os meios de comunicação social, os transportes, etc. que reúnem indiscutivelmente, segundo Alves e Moreira (2004), as características de rivalidade e exclusão no consumo, constituindo por isso bens privados perfeitamente passíveis de serem fornecidos somente pelo mercado, já que o serviço ofertado pelo poder público não garante eficiência na execução.

Os enormes custos diretos e indiretos que lhe estão associados, não podem ser justificados pela necessidade de resolver externalidades. No caso das despesas públicas, segundo Alves e Moreira (2004) o mecanismo de troca de favores entre os grupos de interesse, a sociedade e o gestor público são ampliados pela ilusão da gratuidade associada aos bens e serviços fornecidos pelo Estado. O fato de os bens produzidos pelo Estado serem financiados coletivamente gera, por parte dos que administração, a ilusão de que os mesmos são gratuitos.

Se pensarmos que os custos dos bens que são desviados, desperdiçados, superfaturados, etc, são diluídos pela sociedade, até dará para pensar que sairia barato para

cada contribuinte, porém, o sentido todo está no volume desses desvios e nos efeitos gerados pela sua falta à sociedade como, por exemplo, uma escola sem merenda escolar a servir aos alunos carentes que muitas vezes vão à escola sem sequer ter realizado alguma refeição.

O problema é que, cada membro social, grupos de interesse e os próprios gestores, como outrora afirmado por Buchanan e Tullock (1962) sobre o comportamento do homem entendendo que este é somente motivado pelo hedonismo ou autointeresse, tendem a estar mais interessado em obter privilégios à custa dos recursos públicos em detrimentos de sua aplicação nas demandas sociais.

Quanto à despesa com a educação é percebido que, segundo IBGE (2013), há um forte crescimento, porém quanto aos resultados alcançados, segundo o INEP (2012), há uma certa estagnação, ocasionando críticas pela sociedade e laxismo por alunos e professores. O aumento da intervenção governamental parece não ter trazido resultados na qualidade da educação. Este resultado, à luz da teoria da escolha pública é o esperado, pois é assistido na atualidade a um excesso de governo que gera um déficit de resultados (ALVES; MOREIRA, 2004).

Ainda segundo Alves e Moreira (2004) para uma melhor educação deve haver liberdade de escolha por parte das famílias, e não de burocratas que decidem o que é melhor para seus filhos. Assim sendo, para Alves e Moreira (2004), uma condição adicional e imprescindível à educação de qualidade universal seria, para os governos populistas e assistencialistas, por meio da existência de bolsa auxílio educação, na qual funciona-se como uma espécie de ajuda financeira do governo onde as famílias de posse dos valores repassados pelo governo, escolheria a escola privada na qual matricularia seus filhos optando pelo melhor ensino privado de qualidade.

Neste mesmo exemplo, no Brasil há um sistema chamado de Programa Universidade para Todos (PROUNI), que segundo o governo federal, tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. Criado pelo governo federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096/2005 oferece, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderem ao Programa.

Dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar per capita máxima de três salários mínimos, o PROUNI conta com um sistema de seleção informatizado e impessoal, que confere transparência e segurança ao processo. Os candidatos são selecionados pelas notas

obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) conjugando-se, desse modo, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos.

Nos moldes de Alves e Moreira (2004), o PROUNI já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2013, mais de 1,2 milhão de estudantes, sendo 69% com bolsas integrais. No estado do Pará mais de 20.673 alunos foram beneficiados com o programa (SISPROUNI, 2013).

2.4 EFICIÊNCIA E A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A busca pela eficiência no setor público é tema perseguido pelos países a muito tempo. Reagan nos Estados Unidos e Thatche na Inglaterra propunham um Estado mínimo no qual não houvesse desperdício de recursos públicos tendo em vista alcançar a eficiência administrativa. No Brasil iniciou-se efetivamente a procura pela eficiência com as reformas gerencialistas do governo de Fernando Henrique Cardoso apesar de se aperceber indícios na gestão de Vargas e de Juscelino Kubitschek a frente do país.

As reformas gerencialistas foram concretizadas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, que trata do Plano Diretor de Reforma do Estado. Inicialmente conhecida como Administração Pública Gerencial e, nos dias de hoje, alinhada aos preceitos da Nova Gestão Pública. Esta iniciativa reforça propostas como transparência dos gastos da prestação de serviços públicos, flexibilização da estabilidade do funcionalismo com a incorporação da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e a contratualização de resultados com prestadores de serviços, públicos e privados, dentre outras.

Gomes (2009) ainda destaca o que simboliza bem o espírito da reforma, a mudança promovida pela Emenda 19 no caput do artigo 37 da Constituição Federal: o acréscimo da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade possibilitando, assim, a inserção de várias inovações nesta seara tendo em vista a modernização da administração pública por meio de mudança de paradigmas gerenciais.

Porém, é possível perceber que para ser colocada em prática e reverenciada, a eficiência na gestão pública no Brasil teve que está dentro de um ato legal e normativo, pois é um assunto que requer respostas de natureza política e administrativa.

Sobre o princípio da eficiência, Meirelles (1996) diz que este princípio exige que a atividade administrativa seja desempenhada com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Com este princípio a administração pública já não se satisfaz em ser desenvolvida apenas com legalidade e moralidade, exigindo efeitos positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das precisões da comunidade.

Na visão econômica, o conceito de eficiência, segundo a percepção de Zylbersztajn e Sztajn (2005), está relacionado com a possibilidade de se atingir o melhor resultado com o mínimo de erro ou desperdício.

Para a administração científica de Taylor (tradução de Ramos, 1990) na linha da racionalidade institucional, após estudos sobre a atividade produtiva, o qual tinha como foco a maximização da eficiência administrativa com objetivos mensuráveis e quantitativos, afirmava que para alcançar a eficiência é preciso executar as atividades de acordo com o planejado e essa execução deve ser com menores insumos e maiores resultados.

Na tentativa de aplicar conhecimento ao trabalho Taylor fez da eficiência o *modus operandi* da administração americana e a virtude central da cultura daquele país. O ideal de Taylor tornou por ultrapassar o mundo da empresa e adentrou em tudo que diz respeito à vida do século XX.

Seguidor da racionalidade institucional da administração científica de Taylor, Coelho (1979) afirma que eficiência é um modo operacional relacionado ao emprego de recursos tendo em vista obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos planejados e os recursos utilizados. Para isso, se faz necessário que os recursos sejam empregados de forma racional, critério este que compõem a base das organizações administrativas conforme a teoria organizacional.

Na mesma linha de Coelho (1979), Gomes (2009) exemplifica eficiência dizendo que se o objetivo de um gestor, delineado em um planejamento, é construir uma escola com um determinado valor de recursos e no final (execução) é percebido que para a mesma obra foi necessário mais recursos que o planejado, esta gestão não foi tão eficiente.

Segundo Mota (1990) a utilidade da eficiência na gestão pública é verificar se um programa planejado pelo governo foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo-resultado. Para Caiden e Caiden (2001), na mesma visão de Taylor (1856-1915) a eficiência é a relação entre os insumos e os resultados, sendo eficiente o que obteve um resultado melhor com menos insumo. Igualmente percebido por Motta (1990) ao afirmar que eficiência remete a cumprimento de normas e à redução de custos, tendo como utilidade a verificação se uma ação foi executada de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo-resultado.

Exemplificando o entendimento de Caiden e Caiden (2001) e Motta (1990), Gomes (2009) diz que se um gestor constrói uma escola para 100 alunos pelo mesmo valor que outro gestor consegue construir uma escola que atenda 200 alunos, logo, este último gestor foi mais eficiente do que o primeiro, pois com mesmos insumos (recursos) conseguiu melhores resultados.

Resumindo, a linha de pensamento de Coelho (1979) bem como de Caiden e Caiden (2001) são provenientes do entendimento de eficiência da Escola da administração científica de Taylor (1856-1915) na qual se alinha ao entendimento ditado pela Teoria da Escolha Pública e empregado pela reforma gerencial da Administração pública no Brasil.

Ainda na literatura, quanto ao tratamento de eficiência na gestão pública também é relacionado o conceito de eficácia e efetividade, especialmente válida para a administração pública.

Assim sendo, eficácia refere-se ao alcance de resultados e à qualidade daquilo que foi ofertado (produtos e serviços), ou seja, sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade (MOTA, 1990). Efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Assim sendo, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade relaciona o objetivo e a melhoria que ele possa ter trazido à população.

Bio (1996) entende da mesma forma ao afirmar que eficiência diz respeito a método, a modo certo de fazer as coisas. “(...) Uma organização eficiente é aquela que consegue o maior volume de produção com o menor dispêndio possível de recursos. Portanto, ao menor custo por unidade produzida”.

Reforçando o entendimento, Megginson *et al* (1998) ao tratar sobre perfil de gestores afirma que o administrador eficiente é aquele que tem a capacidade de “fazer as coisas direito” alcançando um produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim.

Assim sendo, se extrai que para o alcance da eficiência na gestão pública se faz necessário esforços de natureza tanto política quanto administrativa, entendendo que a decisão da alocação dos recursos públicos somente alcançará sua otimização se o modo gerencial dos administradores públicos priorizarem a eficiência dos gastos empregados.

2.4.1 Eficiência e Política

Quando se trata tomada de decisão eficiente na seara política a primeira característica relevante que pode influenciar sobremaneira este processo e quanto à racionalidade econômica no uso dos recursos públicos, pois forças como às dificuldades culturais, no caso brasileiro, concorrem inversamente à racionalidade da alocação dos recursos financeiros necessários à consecução das políticas públicas, um dos principais objetivos das reformas da Nova Gestão Pública.

A busca da eficiência consiste no uso racional de recursos disponíveis à administração, de forma a alcançar os objetivos da gestão (MOTTA, 1990). Para Motta e Bresser (1998, p. 22) “um ato será racional na medida em que represente o meio mais adequado para se atingir um determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos”. Assim sendo, eficiência e racionalidade são conceitos que se confundem particularmente se for levado em consideração tão somente o caráter instrumental da racionalidade. Isto é, em que pese à contraposição de uma racionalidade substantiva, atenta a valores e não a fins.

Porém, as características de uma herança patrimonialista e as práticas clientelistas se entrelaçam com a racionalidade na administração pública brasileira na qual são deparadas facilmente nos noticiários da atualidade. Dessa forma, pesquisas sobre esses assuntos ainda são bastante relevantes. Vianna (1987), por exemplo, ao tratar sobre a formação da classe política, introduz a questão da “clanificação da política”, segundo a qual a formação da classe política no Brasil se deu simplesmente pela transferência dos “clãs” rurais para as cidades, reproduzindo na esfera pública as relações personalistas de mútua dependência e cumplicidade entre “senhores” e “súditos”.

Hollanda (1995), por sua vez, afirma que o Estado brasileiro foi formado sob as referências do patriarcalismo, base da organização social originária no Brasil, na qual prevalece a comunidade familiar, particularista e antipolítica que, em seguida, passa a compor a classe política nacional desafiando as necessidades de impessoalidade no trato das coisas públicas. Além disso, a herança portuguesa teria levado à formação de uma cultura voltada para o ganho fácil e imediato.

A manifestação mais institucionalizada da cultura patrimonialista é o clientelismo, que se constituiu em importante assunto da relação entre Estado e sociedade no Brasil (NUNES, 1997). O clientelismo pode ser definido como a cessão, pelos políticos profissionais, de toda sorte de ajuda pública (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.), em

troca de legitimação e apoio (consenso eleitoral). Isso leva a uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal dos recursos estatais, por parte da classe política, quer, partindo destes, em termos mais imediatos, pela apropriação de recursos “civis” autônomos (MASTROPAOLO, 1999).

Os recursos materiais e financeiros do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema, isto é, aqueles que apoiam o governo têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Privilégios esses que vão, segundo Nunes (1997) desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como designação de mais recursos para determinadas áreas de interesse, pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como distrito escolar e o serviço local de saúde.

Assim sendo, as instituições do Estado são altamente impregnadas por esse processo de troca de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. Ocasionalmente em uma característica da gestão pública brasileira que se mantém forte no decorrer dos governos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política (NUNES, 1997).

O Fracasso da eficiência na gestão pública no Brasil também foi tratado por Alverga (2003) que discutiu sobre o fracasso da administração pública gerencial eficiente no Brasil e que o clientelismo e o patrimonialismo foram determinantes para esse episódio. De fato, o clientelismo segue na contramão da eficiência administrativa, pois decisões mais eficientes muitas vezes são deixadas de ser tomadas pelos gestores públicos em detrimento de decisões mais populistas e eleitoreiras, confirmando os ditames pregados pela Teoria da Escolha pública.

Na visão liberal da teoria da escolha pública na qual não há oportunidade as características patrimoniais de determinados Estados, há a possibilidade, segundo Cruz (2008) de políticas eficientes como as parcerias com o setor privado denominadas de Parcerias Público-Privado (PPPs) onde o privado é contratado para gerir um determinado serviço público. Essas parcerias não deixa o Estado de ser um ator social importante, apenas repassa alguns serviços que não estão são eficientes para a mão do setor privado.

Para o Estado é importante, pois abrem portas à eficiência combinada com ação de agentes especializados garantindo maiores níveis de qualidade a menor custo e permite concentrar-se no seu papel de decisor, libertando-se da estrutura rígida da burocracia administrativa e de tarefas para as quais não está vocacionado (CRUZ, 2008).

Por fim, após muitas iniciativas com o objetivo da eficiência na gestão pública brasileira ter sido frustrada pela herança cultural e social, hoje é percebido por alguns gestores que a mesma é parte do escopo da Nova Gestão Pública que, de certa forma, é um modelo para onde convergiram preocupações, preceitos e objetivos presentes nos modelos anteriores de reforma do Estado, desde o gerencialismo puro até perspectivas mais democráticas de gestão.

3 A EDUCAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo revelar a situação atual da educação brasileira realizando um retrospecto histórico da educação, passando por determinações legais, bem como analisando os indicadores de educação publicados pelos órgãos oficiais do governo, chegando à evidenciar gastos de recursos e resultados até aqui encontrados.

3.1 A EDUCAÇÃO NO BRASIL

A Educação é reconhecida como um dos principais pilares para o desenvolvimento de uma nação, por representar o meio mais eficaz de combate às desigualdades sociais e regionais e de promoção do desenvolvimento e do crescimento econômico.

A educação possui uma grande importância quanto ao progresso de um país, seja ele já desenvolvido ou ainda em fase de desenvolvimento. Logo, mais e melhor educação proporcionalmente representa um rápido desenvolvimento econômico de uma sociedade organizada (GYLFASON, 2001).

Várias pesquisas como a de McGrath e Akoojee (2007) e Di Liberto (2008) na Itália e Xiao (1998) na China comprovam que o desempenho econômico de uma nação depende da capacidade da sociedade de absorver o conhecimento científico e tecnológico disponível. Dessa forma, as políticas governamentais nesses países passaram a dar maior ênfase à educação e hoje, bons resultados são percebidos (DAMETTO, 2007).

No Brasil, segundo a Lei Federal 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a educação é dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Quanto ao número de matrículas, a partir da década de 1930 a mesma saltou de 2.238.773 alunos (ensino primário: 2.107.617; ensino médio: 108.305; ensino superior: 22.851) para 44.708.589 (primário: 35.792.554; secundário: 6.968.531; superior: 1.947.504) em 1998 (BRASIL, 2003).

Considerando-se que a população do país girava em torno de 40 milhões em 1933, passando a aproximadamente 167 milhões em 1998, afere-se que, enquanto a população brasileira quadruplicou, a matrícula escolar geral aumentou vinte vezes, deixando evidente que havia demanda reprimida à espera de políticas públicas voltadas a ofertar vagas na educação brasileira.

Ainda em 1930, o governo brasileiro deu início a saída de uma situação educacional de pequenas proporções começando pela criação do Ministério da Educação. Em seguida, foram publicados alguns decretos, dentre eles o qual criava o Conselho Nacional de Educação, os Estatutos das Universidades brasileiras e a organização do ensino secundário e comercial, configurando passos importantes no sentido da organização da educacional nacional.

Outro aspecto importante na década de 1930, segundo Saviani (2005) foi a publicação do Estatuto das universidades e criação da Faculdade de Filosofia, Ciências, Letras e Pedagogia.

No final dos anos 50, por meio do peso do endividamento estatal, ocorreu à inserção do Brasil no mercado internacional, fato que era essencial e que gerou a industrialização progressiva, internacionalização da estrutura produtiva e o crescimento de empregos tanto público quanto privado.

Mundialmente, nesse período, ocorreu a consolidação do sistema capitalista monopolista e também o crescimento econômico surpreendente da Alemanha e do Japão no pós-guerra, fenômeno este apenas possível de ser entendido pela concepção da valorização do conhecimento e da educação de seus povos, ou seja, a ótica da valorização do capital humano.

A Reforma Universitária de 1968 e a Lei de Profissionalização do Ensino Médio de 1971, que se baseavam na constatação da deficiência de mão de obra necessária ao desenvolvimento econômico do país e da desconexão entre a preparação oferecida pelo sistema educacional e as necessidades da estrutura de emprego, ocorrem no delinear da inserção do Brasil no mercado internacional como forma de reforçar políticas públicas na educação brasileira e garantir a permanência do país na situação econômica vivida à época.

Em meio a isto, surge uma nova crise mundial, no final da década de 70, e o Brasil assiste ao fim do seu milagre econômico. As universidades “prontas” para colocar no mercado os seus melhores resultados para o nicho econômico vigente, não conseguem garantir a empregabilidade de seus alunos.

Dessa forma, volta a discussão do papel da educação frente aos problemas sociais, pois, novamente, por escolhas imediatistas do governo, o Brasil acabou investindo pesado na educação superior para garantir a economia aquecida, porém este investimento foi em detrimento ao ensino fundamental e médio, entendendo que estes últimos, somente a longo prazo, promovem emprego e renda a população.

Pesquisas feitas por Gustavo Ioschpe (2012) afirmam que ainda há um grande desequilíbrio na distribuição do investimento público quando o assunto é níveis de educação.

O Brasil direciona bastantes recursos para quem menos precisa – os alunos das universidades públicas, que segundo o próprio autor, são, em uma parcela significativa, filhos da elite nacional. O ensino médio oferecido pelo setor público, onde se concentra grande parte dos filhos da população carente é quase que esquecido.

Ainda segundo Ioschpe (2012) enquanto que os países da Europa investem em torno de 43% do PIB *per capita* na educação superior, o Brasil investe três vezes mais do que este percentual. Invertendo os investimentos quando se trata da educação básica na qual por aqui se investe 11% do PIB *per capita*, quando na Europa gira em torno de 20%.

Esse investimento pesado na educação superior em detrimento dos níveis básicos de ensino é devido ao fato do modelo econômico de desenvolvimento brasileiro ainda não ter mudado dentro do sistema capitalista mundial.

A partir da década de 1990 o mundo se torna “único” e sem barreiras, a globalização se intensificou e gerou crescimento e desenvolvimento tecnológico em todas as áreas, desde a comunicação ao comércio, facilitando e possibilitando todas as formas de transações comerciais, a produção e a circulação de mercadorias e o contato entre os povos.

Na seara educacional, a globalização empurrou o Estado brasileiro à formulação de novas políticas públicas como forma de garantir a universalização da educação bem como alcançar a qualidade desejada. Para isso, desenvolveu mecanismos de avaliação da educação nacional, como exemplo, a prova Brasil, nota IDEB e o ENEM, buscando alcançar metas que se equivalem às metas de educação pelo mundo como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), que visa avaliar os alunos de 65 países nas disciplinas de ciências, matemática e leitura.

Quanto à estrutura federativa da educação nacional cabe a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizar, em regime de colaboração, os sistemas de ensino, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação e a oferta gratuita de vagas no ensino superior (BRASIL, LEI 9.394/96).

Ainda segundo a Lei Federal 9.394/96, quanto aos estados, além de outras competências tem a missão de assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem.

Para os municípios cabe oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida à atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência (BRASIL, LEI 9.394/96).

No Brasil, segundo Cury (2000), devido às escolhas administrativas dos gestores públicos estarem, muitas vezes, na contramão da eficiência, a legislação acaba determinando algumas ações no âmbito da administração, que deveriam ser de livre escolha do gestor. Como exemplo, a Constituição Federal de 1988, quando trata de educação nos artigos 211 e 212 determina que os estados brasileiros devam gastar nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Desta forma é compreendido que a legislação procura com a afixação de percentuais mínimos de gastos com a educação, garantir que a eficiência seja obtida bem como assegurar o direito de todos à educação conforme artigo 205 (da CF88) e reforçar o compromisso financeiro dos entes públicos com a educação no Brasil (WILL *et al*, 2012).

Essa preocupação em garantir a eficiência dos gastos da educação no Brasil é resultado do reconhecimento que esta área é elemento de propulsão e sustentação econômica e social de um país.

A educação é vista pela sociedade como solução dos problemas sociais brasileiros, porém o Brasil, segundo a ONU é reconhecido como um país com pouco resultado dos investimentos das políticas públicas em educação de qualidade. Desde 2000 o Brasil vem diminuindo sua população adulta analfabeta, porém ainda bem lentamente, permanecendo em 8º lugar com um total de 14 milhões de analfabetos adultos, mais de 700 mil crianças longe das escolas (UNESCO, 2011), analfabetismo funcional de pessoas entre 15 a 64 anos e ainda registra em torno de 28% e que 34% dos alunos que chegam ao 5º ano de escolarização não conseguem ler (UNESCO, 2011).

Uma forma apresentada por Fernandes (2012) para mudança desse quadro é a abertura à participação do setor privado na educação pública brasileira, ou seja, este deve participar, não somente do financiamento, embora seja muito bem-vindo o aumento de recursos para a educação, porém ele sozinho não é suficiente para a construção de uma educação de qualidade, mas sim, de todo o conteúdo da política pública que envolve o setor, devido a mesma esta inserida em um contexto histórico capitalista e globalizada, ocasionando assim, na lógica privada mercantil no sistema público, influenciando tanto a gestão quanto o currículo das escolas ocasionando em melhoras significativas. Melhoras essas também apresentadas na pesquisa de Gomes (2008) o qual evidenciou o avanço na educação de algumas escolas de ensino público de formação técnica nos quais o setor privado participa ativamente.

3.2 AVALIAÇÕES E RESULTADOS DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL

Em meados da década de 1990, o alinhamento à lógica neoliberal ocorrida, inicialmente com a eleição dos governos de Fernando Collor de Mello em 1989 e principalmente com a de Fernando Henrique Cardoso em 1994, permitiu o desenvolvimento da reforma do Estado brasileiro empreendida pelo governo à época ao criar o Ministério da Administração e Reforma do Estado (SILVA, 2003).

Nesse período foi verificado que as políticas educacionais sofreram influência direta da reforma do aparelho de Estado e, dessa forma, passou a ser alinhada aos preceitos neoliberais. Em busca da eficiência estatal, ou seja, menos gastos e mais resultados, o governo, a nível de educação, cria mecanismos de mensuração por meio de indicadores e provas dentro da avaliação do ensino no Brasil.

Para o ensino médio, como primeira iniciativa de avaliação geral do sistema brasileiro, foi implantado no Brasil, em 1998 o ENEM, que objetivava avaliar anualmente o aprendizado dos alunos do ensino médio em todo o país. Este processo foi aperfeiçoado em 2009, introduzindo um novo modelo de prova para o ENEM, com a proposta de unificar o vestibular das universidades federais brasileiras.

A nota do Enem também começou a ser utilizada para a aquisição de bolsa de estudo integral ou parcial em universidades privadas por meio do PROUNI e para obtenção de financiamento através do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) como uma forma de mobilidade social.

Em busca da qualidade, paralelo ao ENEM, foi criado em 2007, outro mecanismo de avaliação, o IDEB, que mensura a educação básica em uma escala de zero a dez pontos. Vale ressaltar, que em 2005 no Brasil foi aplicada uma prova aos alunos da educação básica que o IDEB acabou absorvendo seu resultado.

O IDEB Sintetiza os conceitos de aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática para a qualidade da educação: O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB e a Prova Brasil.

Para o INEP (2013), instituto este que aplica as provas, analisa e divulga o índice IDEB ao governo, foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação. A lógica é a de que cada instituição de ensino e unidades da federação evolua de forma a contribuir, em

conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Em termos numéricos, a meta brasileira é de progredir da média nacional 3,4 pontos, registrada em 2011 para um IDEB igual a 6,0 em 2021, ano que antecede o bicentenário da Independência.

Na Tabela 01 mostra que no ano de 2007, havia no país como meta para o ensino medio ofertado pela rede estadual de ensino, a nota de 3,1, no entanto alcançou o valor de 3,2. Para os anos de 2009 e 2011 havia como meta as notas de 3,2 e 3,3, respectivamente, porém as notas alcançadas foram além do planejado, chegando a 3,4 nos dois anos citados. Para o ano de 2013 e 2021, segundo o Ministerio da Educação (Brasil 2010) a meta esta dentro do padrão de crescimento da nota dos últimos anos, estabelecidas em 3,6 e 6 pontos, respectivamente.

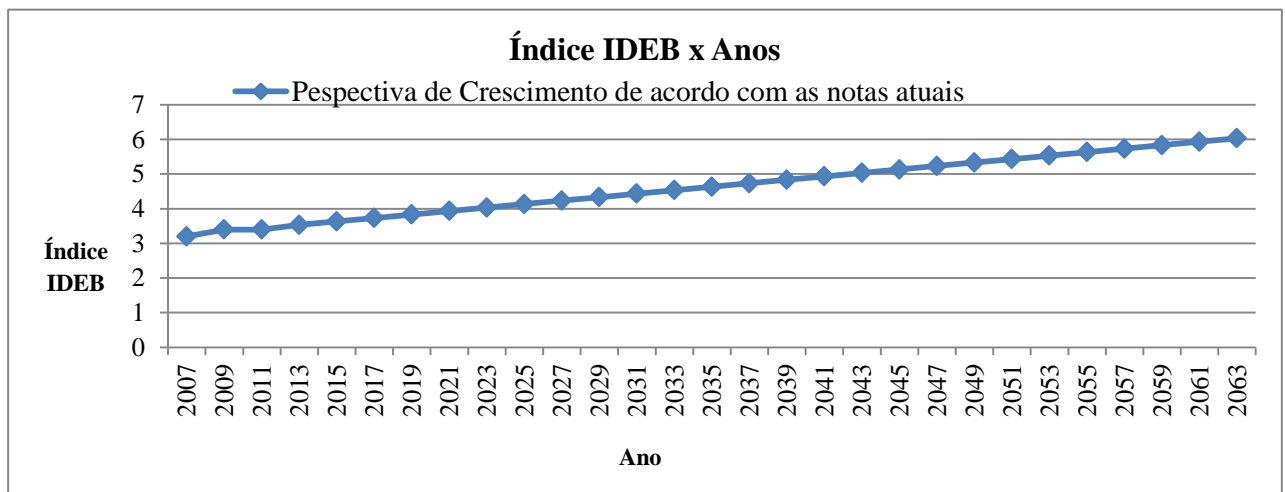
Tabela 01 – Relação entre IDEB Meta e o alcançado pela rede estadual de ensino no Brasil.

	Rede Estadual				
	2007	2009	2011	2013	2021
IDEB - Meta	3.1	3.2	3.3	3.6	6,0
IDEB– Observado	3.2	3.4	3.4	-	-

Fonte: INEP(2013).

Porém, é percebido que para alcançar a meta de 6,0 pontos em 2021 se faz necessário um grande salto na educação, pois a linha de crescimento e projeção, mantido o ritmo de crescimento das notas alcançadas pelo Brasil, mostra que a nota-meta somente será alcançada em 2063, conforme gráfico 01, se continuar o mesmo ritmo de crescimento.

Gráfico 01 – Projeção do índice IDEB até a meta do governo federal.



Fonte: INEP(2013).

As notas alcançadas são provenientes da média nacional dos Estados. Os estados da região sul e sudestes do país conseguem notas bem maiores se comparados com os estado da região norte e nordeste, com exceção do estado do Ceará. Segundo o INEP (2013), os estados de Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais são os estados que obtiveram as melhores notas nas últimas provas do IDEB (Tabela 02), com destaque a Santa Catarina que alcançou 3,8; 3,7 e 4,0 em 2007, 2009 e 2011, respectivamente. Paraná ficou em segundo lugar com as notas de 3,7, 3,9 e 3,7 em 2007, 2009 e 2011, respectivamente. São Paulo obteve 3,4, 3,6 e 3,9 e Minas Gerais com 3,5, 3,6 e 3,7 nos anos de aplicação das provas.

Porém os estados de Amapá, Rio Grande do Norte, Pará e Piauí, alcançaram as últimas colocações na lista das notas do nível médio ofertado pelo ensino público estadual. O estado do Amapá obteve 2,7, 2,8 e 3,0 em 2007, 2009 e 2011 respectivamente. Rio Grande do Norte alcançou 2,6, 2,8 e 2,8 nos últimos anos de avaliação. O Pará chegou a 2,3, 3,0 e 2,8 nos três últimos anos de aplicação das provas e Piauí 2,5, 2,7 e 2,9 em 2007, 2009 e 2011, respectivamente.

Foi observado que os quatro melhores estados em termo de nota do IDEB (Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais) estão bem acima da média nacional de 3,3 pontos, pois alcançaram em média 3,8 pontos. Na outra ponta, os quatro piores estados (Amapá, Rio Grande do Norte, Pará e Piauí) alcançam uma média de apenas 2,7 pontos. Salientando que a média nacional projetada para 2021 é de 6,0.

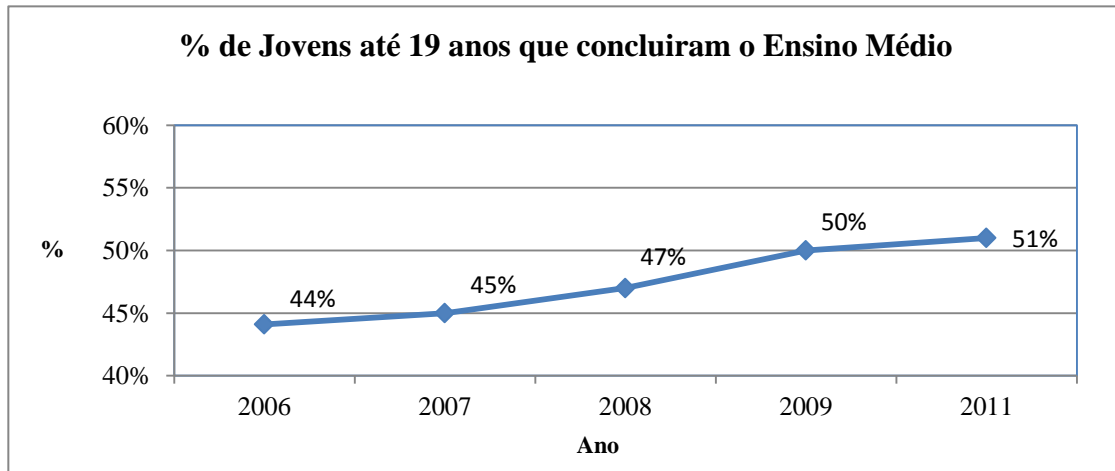
Tabela 02 – Índice IDEB dos estados nos anos de 2009 a 2011

Ensino Médio - Rede Estadual - IDEB - Observado				
	2007	2009	2011	Colocação
Santa Catarina	3,8	3,7	4,0	1°
Paraná	3,7	3,9	3,7	2°
São Paulo	3,4	3,6	3,9	3°
Minas Gerais	3,5	3,6	3,7	4°
Amapá	2,7	2,8	3,0	24°
Rio Grande do Norte	2,6	2,8	2,8	25°
Pará	2,3	3,0	2,8	26°
Piauí	2,5	2,7	2,9	27°

Fonte: INEP(2013).

Além do mais, outra preocupação do Brasil é a idade de conclusão dos alunos no nível médio. O país deseja chegar em 2022 com um percentual de 90% dos jovens com idade de até 19 anos concluído o nível médio de ensino. Em 2011 esse percentual era de menos que 52%, porém o país vem mantendo uma linha de crescimento desde 2006 no qual o percentual girava em torno de 44%, conforme Gráfico a seguir.

Gráfico 02 - Porcentagem de Jovens com até 19 anos que concluíram o Ensino Médio



Fonte: INEP (2013).

Para alcançar o percentual de 90% dos jovens com idade de até 19 anos concluído o nível médio de ensino se faz necessário também garantir o término do ensino fundamental até os 16 anos de idade e diminuir o grau de repetência escolar que no Brasil gira em torno de 12%.

3.3 GASTOS COM EDUCAÇÃO

Dentre as áreas de atuação do setor público a educação é a função natural mais importante, pois é por meio dela que a sociedade imprime a sua herança de costumes, hábitos, capacidades e aspirações e repassa as novas gerações. A educação escolar é um dos modos pelo qual se exerce tal função, além de que, os benefícios da educação para a sociedade ultrapassam os benefícios individuais. Assim, garantir o acesso à escola e a qualidade do ensino, mesmo que isto acarrete detrimento de investimento em outras áreas, é prioridade para uma nação.

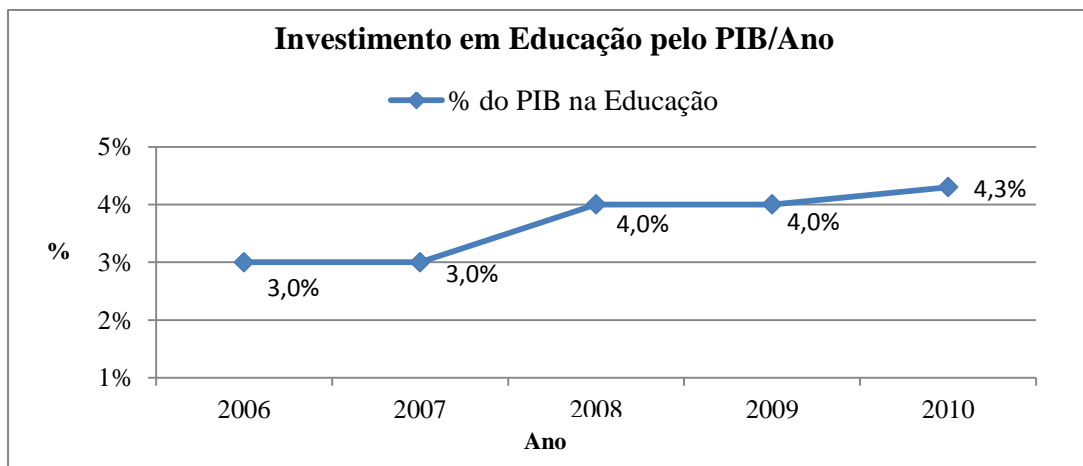
No Brasil, o investimento público em educação tem avançado de forma lenta, porém, gradual. Dados do Ministério da Educação (2010) revelam que o total de recursos destinados

a esse fim passou de 3,9% do PIB em 2000 para 4,3% em 2010. O Plano Nacional de Educação 2011-2020, apresentado pelo Governo Federal, planeja ampliar progressivamente esses gastos até atingir, no mínimo, o patamar de 5%, apesar de observa-se tendências na redução do número de alunos.

Comparando os investimentos em educação no Brasil e o PIB que é gerado no país, é percebido que, segundo o INEP, a meta é chegar em 2022 com um percentual de 5%, ou seja, de todo o resultado proveniente da atividade produtiva de um país, 5% deverá ser gasto com educação pública. É percebido que vem ocorrendo um leve crescimento desse investimento, pois em 2006 os investimentos em educação foram de 3% do PIB. Após 4 anos, fechou em 4,3%, assim sendo, fica claro que deverá chegar em 5% bem antes de 2022 conforme a meta.

Isso representa uma aproximação aos níveis de investimento dos países da OCDE que gastam, em média, 6,2% do seu PIB em instituições de ensino e que vão desde 4,5% na Itália e na República Eslovaca para mais de 7% na Dinamarca, Israel, Islândia e Estados Unidos (OCDE, 2013).

Gráfico 03 - Investimento em Educação com proporção do PIB ao longo dos anos.



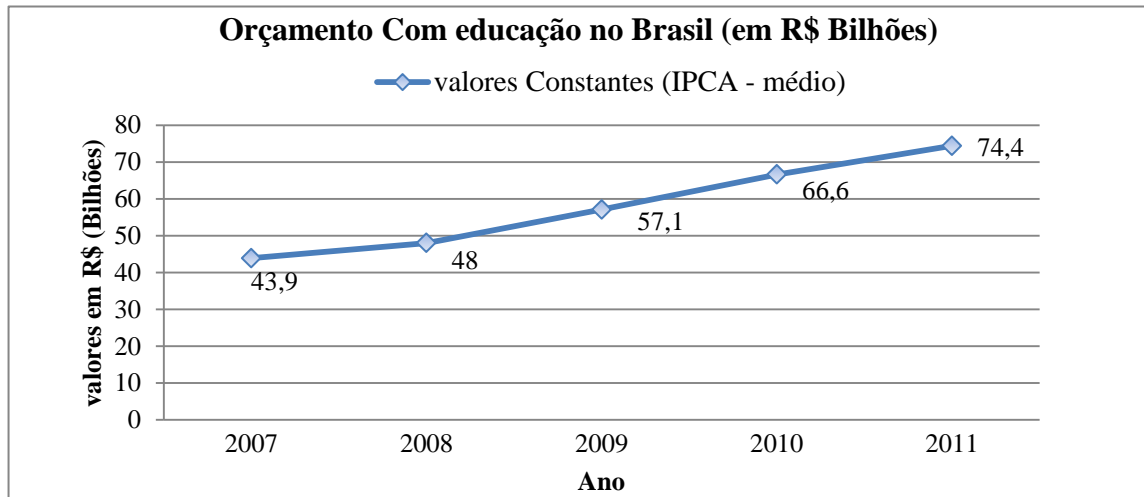
Fonte: INEP (2013).

Emperrada há mais de dois anos no congresso, o PNE – Plano Nacional da Educação, prevê a destinação de 10% do PIB brasileiro à educação. O projeto ainda se encontra no Senado, pois esse percentual representa um grande entrave.

O Tribunal de Contas da União (2012) em seu relatório de análise das contas do país de 2011 afirma que ocorreu um crescimento em investimento educacional no período de 2003 e 2011 pelos entes federativos mostrados no Gráfico a seguir, o qual revela um crescimento

constante em média de 11,32% ao ano saindo de 43,9 Bilhões em 2007 chegando ao patamar de 74,4 Bilhões de reais em 2011.

Gráfico 04 - Orçamento Com educação no Brasil (em R\$ Bilhões).



Fonte: TCU/STN(2013).

A evolução do gasto federal total em educação apresenta um crescimento real de aproximadamente 70% entre 2007 a 2011, descontada a inflação. Em 2011 foram aplicados R\$ 74,4 bilhões, um aumento real de 11,7% sobre o ano de 2010.

Esse salto de investimento público em educação insere-se na opção política dos governos de reforçar setorialmente o gasto público em educação de todas as esferas, para procurar reduzir o enorme débito histórico educacional do País, segundo o Ministério do Planejamento (2013)

Ainda segundo o TCU - Tribunal de Contas da União (2012), as ações implementadas pelo poder público brasileiro são estratégicas na responsabilização do Estado para o processo de democratização de oportunidades e para a oferta de uma educação de qualidade a toda população, traduzindo-se em importante alicerce para o alcance das metas contidas em planos nacionais, como o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE), em que todos os entes federativos devem focar na valorização do magistério e na qualidade da Educação.

Entretanto, O TCU, finaliza seu relatório afirmando que não se faz necessário somente os investimentos na educação, e sim, que sempre sejam acompanhados dos resultados a alcançar e os alcançados tendo em vista obter eficiência do gasto, aprimorar a gestão e fortalecer o compromisso de todos os atores envolvidos no processo, a fim de resolver definitivamente os problemas educacionais do País, equiparando-se aos países desenvolvidos.

Para Gustavo Ioschpe (2012) e conforme verificado pelos dados do TCU não é a falta de investimento na educação o problema da má qualidade do ensino brasileiro. Para o autor, o governo brasileiro gasta muito e gasta mal, pois há aplicação excessiva de recursos em alguns níveis de ensino em detrimentos de outros. Como exemplo, o autor cita que o Brasil gastar em torno de doze vezes mais por aluno universitário (*per capita*) se comparado com o que é investido por aluno do ensino básico (fundamental e médio).

Os números por si só, podem camuflar o fato de que o aumento no investimento isoladamente, não se tem traduzido em melhoria na qualidade do ensino. Assim, em um contexto de escassez e maior necessidade de racionalidade na utilização dos recursos disponíveis, ganha relevância o tema da produtividade dos gastos e da eficiência administrativa.

3.3.1 Gastos por aluno no Brasil

Segundo a OCDE (2013) os gastos *per capita* por aluno no Brasil em 2010 foi de US\$ 2.416. A média dos países da OCDE, nesse mesmo ano, foi de US\$ 8.961, uma diferença substancial em termos absolutos. Porém, a comparação desses números deve levar em consideração o nível de renda disponível nos países, de modo a se observar o quanto se despende em relação a uma espécie de potencial de gasto. Assim sendo, se faz melhor realizar comparações entre o gasto por aluno de um país com sua renda *per capita*. Nos países que compõem a OCDE, o gasto aluno/ano acima mencionado representa, em media, 27% desta renda; no Brasil, este número se aproxima dos 22%.

Existem países como a Coreia do Sul, que apresentam excelentes desempenhos em termos de qualidade educacional mensurados pelos dados do PISA com um gasto de 28% da sua renda *per capita* com os alunos. Outro bom desempenho no PISA e com um gasto em média igual (em percentual) ao do Brasil é a Finlândia que investe 25% da renda *per capita* por aluno/ano (US\$ 9.463). Ha também países com gastos por aluno/ano bem mais elevados, como a Suíça (US\$ 14.772 de gasto e 33% da renda *per capita*), onde os professores do Ensino Médio, notadamente, são considerados os mais bem remunerados da Europa (OCDE, 2013).

Dessa forma, é percebido que a média brasileira de gasto por aluno não está longe de países que conseguem bom desempenho no PISA, ou de países com bons Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) ou de franca expansão econômica como Rússia e China,

que gastam por aluno, respectivamente, US\$ 4.878 e US\$ 1.593 (27% e 24 % de suas rendas *per capita*).

Apesar da semelhança do investimento brasileiro com o de demais países da OCDE, segundo Gustavo Ioschpe (2012), algo é abissal: A diferença na qualidade da educação nesses países comparados ao Brasil. São países que superaram o analfabetismo há um século, enquanto no Brasil ainda apresenta mais de 50% de iletrados na quarta série, e apenas 20% de sua população no ensino superior, contra 50% dos países da OCDE.

Ainda segundo Gustavo Ioschpe (2012) alguns defensores da tese do salto educacional dizem que não se deve comparar o gasto brasileiro com os dos países desenvolvidos, pois eles já deram o salto educacional e agora só estão mantendo o nível, algo que por aqui ainda não conseguimos.

Porém, a média de investimento da Coreia do Sul, por exemplo, entre o período de 1970 a 1995, fase do seu salto educacional, segundo dados da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (2004), em nenhum ano desse período seu investimento foi maior que 5% do seu PIB. Outro país em evidencia é a China que na década de 1990 quando ocorreu sua “revolução educacional” gastava em torno de 2% do PIB em educação, valor este bem abaixo dos 4,3% gasto hoje no Brasil.

Porém, ainda segundo o relatório da OCDE (2013), vem aumentando o acesso a educação pública no Brasil. Enquanto apenas 26% dos brasileiros de 55 a 64 anos concluíram o ensino médio, esse índice alcança 57% da população mais jovem, com 25 a 34 anos. Além disso, os investimentos em educação vêm aumentando, o que é percebido quando o observa em relação ao PIB, ficando em terceiro lugar na relação dos países que mais investiram recursos públicos, percentualmente, em educação, ficando atrás somente de México e Nova Zelândia.

Entretanto, a literatura empírica confirmada por Gustavo Ioschpe (2012), assegura que não há relação entre a quantidade de recurso financeiro investido em educação e seu resultado, principalmente em termos e qualidade da educação.

Quando se olha para os resultados alcançados é percebido que a afirmação de Ioschpe (2012) é confirmada, pois na avaliação do PISA que visa avaliar os alunos de 65 países nas disciplinas de ciências, matemática e leitura, a qual é realizada a cada três anos, evidenciou que o Brasil se localizou em 49^a em leitura, 53^a em matemática e 49^a em ciências, no último resultado publicado em 2009.

Os dados, até aqui encontrados sobre a situação da educação brasileira são ratificados pelas pesquisas e publicações recentes de pesquisadores da área da educação, porém, quanto

as soluções encontradas pelos autores são, geralmente, as provenientes do entendimento do “senso comum”, ou seja, entendimento de que, no Brasil os recursos financeiros são insuficientes e que a única solução é mais financiamento público à empregar, observe:

Castro (2013), em sua pesquisa intitulada: *Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no plano nacional de educação*, afirma que, diante da ineficiência estatal provada pela baixa qualidade do ensino, a melhor saída é aumentar os recursos públicos para a educação até garantir melhores escolas e melhores profissionais, ou seja, afirma que o valor gastos atualmente é insuficiente para financiar alternativas mais ousadas de ampliação da oferta e de melhoria da qualidade da educação. Tendo em vista tais limitações, o autor apresenta algumas sugestões de alteração no financiamento para ampliar os gastos em educação. Essas possibilidades podem ser de cinco tipos: tributárias; rendas do pré-sal; folga fiscal; outras fontes não tributárias; e controle social dos gastos públicos.

Na visão de Davies (2004) quanto a criação e forma de financiamento do FUNDEB diz que o governo deve prioritariamente continuar realizando os ajuste fiscais, por meio de propostas como as reformas previdenciária e tributária, para gerar receita pública adicional ao fundo.

Na pesquisa sobre o financiamento da educação de jovens e adultos a qual foi aplicada em um estudo de caso dos municípios mineiros no período de 1996 a 2006, Volpe (2013) após identificar a preocupante situação da modalidade de educação supracitada, sugere como única solução de melhoria que a mesma seja incluída no financiamento público por meio do FUNDEB.

Sobreira e Campos (2008) concluem em seu artigo intitulado de *Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do FUNDEF*, expondo que os gastos com alunos no Brasil ainda é baixo se comparado com os países vizinhos como Argentina e Chile e esta constatação se configura como sinalizador para a necessidade de se ampliar os gastos públicos em educação no Brasil, destacando o investimento público como um importante instrumento para a reversão deste quadro.

Quanto a relação entre financiamento e a qualidade de ensino, Oliveira e Araújo (2005) ao desenvolverem pesquisas objetivando analisar o direito à educação, contrapondo a expansão do acesso ao ensino aos desafios de transformar o padrão de qualidade para todos em parte do direito público e subjetivo à educação chegam a conclusão de que a correlação entre a definição de indicadores de qualidade e o financiamento da educação fica patente pelo alto poder indutor das formas de distribuição e alocação de recursos. Com efeito, a forma que assume o financiamento da educação pode influenciar os gestores, mediante

mecanismos de incentivos ou sanções, bem como mediante o pacto e a comunicação política entre governo(s) e escola(s). Por isso, pensar numa política de financiamento articulada à negociação de indicadores de qualidade configura-se numa espécie de contrato em que se define o que se espera das escolas e a forma de alcançar esses objetivos, a partir das variáveis sociopolíticas de cada sistema escolar e de cada escola, a fim de amenizar os históricos padrões de iniquidade e de ineficiência.

Divergindo sobre estas soluções esta pesquisa procurou detectar que as soluções para a melhora da educação perpassa a ideia de financiamento público e até bem como de mais financiamento à educação por entender que, os recursos que há na educação brasileira são suficientes para alcançarmos melhores índices, ou seja, o objetivo é confirmar se verdadeiramente o problema está na gestão.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Apesar de existirem trabalhos relevantes quanto ao estudo da teoria da escolha pública e eficiência de gestão da administração pública há carência de estudos que abordem as decisões administrativas no setor público com um enfoque mais econômico-contábil, partindo da análise da aplicação dos recursos públicos em uma área estratégica como a educação.

Dessa forma, pelo ineditismo da abordagem metodológica a escolha do tema se justifica e espera-se transformar os dados contidos na pesquisa em informação útil para o controle da gestão, constituindo, assim as razões básicas que levaram à escolha do tema, mesmo sabendo que as escolhas dos gestores são tomadas em um contexto político.

Assim sendo, o fenômeno pesquisado foi o grau de eficiência da gestão da educação, em especial no nível médio de ensino do governo do estado do Pará tendo por base os preceitos da teoria da escolha pública. Para verificar este fenômeno, os objetos selecionados foram as despesas e receitas pública paraense no período de gestão compreendido entre 2007 a 2011, os orçamentos, os indicadores e os gastos por alunos no período, procurando evidenciar se os recursos utilizados nesta área refletem uma escolha pública de uma gestão eficiente.

4.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa pretendeu interpretar o fenômeno acima tendo em vista alcançar os objetivos gerais e específicos desta pesquisa tendo por fim, responder sua questão investigativa, por meio dos dados contábeis, econômicos e estatísticos que serviram de base às análises e conclusões tomadas.

Quanto aos procedimentos técnicos a pesquisa se baseou, como únicas fontes de evidências, documentos como os planejamentos e orçamentos estaduais bem como os demonstrativos contábeis, além de dados secundários, como dados estatísticos e notas de avaliação da qualidade do ensino que foram tratados analiticamente pelo pesquisador e que pelos seus intermédios responderam a questão de pesquisa. Quanto a sua abrangência temporal, esta foi uma pesquisa transversal, pois pretendeu expressar o fenômeno em um determinado intervalo de tempo, que neste caso foi de 2007 a 2011, porém de corte seccional (BABBIE, 1999).

A justificativa para a escolha do período analisado é devido à disponibilidade dos dados, ou seja, o IDEB foi criado pelo INEP em 2007 como forma de criar um indicador de

avaliação da educação no país e é aplicado a cada dois anos para que seus resultados dê base a realização de políticas públicas. A última avaliação ocorreu no final do exercício de 2013, porém os resultados apenas serão publicados em julho/2014, permanecendo o intervalo de dois anos de cada aplicação.

Quanto ao local de realização, mesmo este pesquisador tendo que ir a campo coletar alguns dados em busca das informações necessárias, as observações para a manifestação do fenômeno foram realizadas a nível de “laboratório”.

4.2 UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise foi a gestão pública a partir dos recursos utilizados com educação e os seus resultados no nível médio de ensino, promovidos pelo governo do Pará, tendo como abrangência temporal o período de 2007 a 2011, em que se estudaram gastos públicos e indicadores estatísticos e educacionais para comprovar ou não a eficiência da gestão.

A eficiência foi analisada a partir de alguns conceitos como de Coelho (1979), Caiden e Caiden (2001), Bio (1996) e Megginson et al (1998) tendo como lógica que os gastos públicos são para ofertar serviços de qualidade com o mínimo de desperdícios. Como à área de atuação constitucional prioritária na esfera estadual, em se tratando de educação, deve ser o ensino médio, esta foi a modalidade educacional estudada.

4.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Em se tratando dos procedimentos de análise dos dados, adotou-se a análise documental e de conteúdo. Quanto a análise documental consistiu, em uma série de operações que tiveram por objetivo o estudo de um ou vários documentos, que neste caso foram orçamentos, demonstrativos contábeis, dados estatísticos e educacionais.

Em se tratando de análise de conteúdo, esta pesquisa pretendeu, com conjunto de técnicas contábeis e estatísticas de análise das informações, obter indicadores quantitativos que comportem a inferência de conhecimentos atinentes às condições de produção/recepção (**variáveis** inferidas), e assim ter informações e dados suficientes para dissertar sobre o fenômeno pesquisado de acordo com o que define Triviños (1992).

A base de análise e fundamentação foi a teoria da escolha pública destacando os principais trabalhos de Anthony Downs (2002), James Buchanan (1969) e Gordon Tullock (2005). Porém, alicerçado à teoria da escolha pública foi evidenciado o contexto

administrativo sobre burocracia segundo Weber (2002), de educação segundo Gustavo Ioschpe (2012) de políticas públicas liberais de Alves e Moreira (2004), além de dados estatísticos e históricos da educação no Brasil e no estado do Pará. A coleta de dados se desenvolveu em três fases:

4.3.1 Primeira Fase

A primeira fase teve como objetivo obter a eficiência por meio das análises dos orçamentos (planejamento de recursos) estaduais para o nível médio de ensino com o efetivamente gasto pelo governo, contabilmente denominado de executado. Alcançando assim a diferença percentual entre esses dois valores, para em seguida analisar a luz da teoria da escolha pública.

Dessa forma, tendo em vista realizar comparação entre os recursos planejados (orçados) e os recursos executados foi escolhido, para a obtenção de dados, as secretarias estaduais que possuem como objetivos funcionais a realização de planejamento, orçamento, finanças e controle. Assim sendo, foi iniciada a coleta de dados pela Secretaria de Planejamento e Orçamento do estado do Pará (SEPOF) e pela Secretaria de Estado da Fazenda do Pará (SEFA).

Detalhando, na SEPOF foi possível ter acesso aos orçamentos estaduais dos exercícios financeiros propostos neste trabalho bem como os programas de governo planejados no PPA, priorizados na LDO e evidenciados na LOA, para serem executados nos anos em estudo. Junto a SEFA foi obtido os demonstrativos contábeis (Balanços Gerais do estado, Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão) publicados dos anos em análise para conseguir os valores da execução dos orçamentos, ou seja, os gastos realmente realizados.

Com as informações do planejado com o executado foi possível elaborar a Tabela 04, pelo qual foi possível observar a relação entre esses valores e obter, conforme a última coluna, a Diferença Percentual, sendo mais eficiente a gestão que conseguir manter mais próximo de 100% essa diferença, conforme afirma Coelho (1979).

Após a obtenção desses dados do estado do Pará também foi possível obter as mesmas informações de outros estados da federação como forma de realizar uma tabela comparativa da eficiência de gestão dos estados (Tabela 05) de Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais por serem os quatros estados com melhores notas do índice IDEB nos anos em estudo. As notas do índice IDEB foi verificado por meio do site do INEP. Esclareço ainda que as

informações do IDEB serão apenas da rede pública estadual de ensino, não levando em consideração a rede privada nem as de competência dos outros entes federativos.

Segundo o INEP (2011) o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB foi criado pelo INEP em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque metodológico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas.

Este índice é calculado a cada dois anos, pois tem o objetivo de realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do aluno, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino que é ofertado. As informações obtidas visam subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas na área educacional nas esferas municipal, estadual e federal, colaborando para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino.

O IDEB parte dos resultados alcançados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) e na Prova Brasil alcançados pelos estudantes ao final das etapas de ensino (5ª e 9ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) com informações sobre rendimento escolar (aprovação).

O IDEB foi desenvolvido para ser um indicador que sintetiza informações de desempenho em exames padronizados com informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino) por meio da seguinte forma de cálculo:

$$IDEB_{ji} = N_{ji}P_{ji} ; \quad 0 \leq N_{ji} \leq 10; 0 \leq P_{ji} \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_{ji} \leq 10$$

No qual:

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j ;

Por fim, as informações orçamentárias e contábeis dos demais estados da federação que comportaram a tabela05 foram obtidas por meio dos contatos com técnicos e analistas que trabalham nos Tribunais de Contas dos respectivos estados.

4.3.2 Segunda Fase

A segunda fase da pesquisa tem como objetivo analisar o grau de eficiência estadual com os recursos geridos da educação e aplicados no nível médio de ensino.

Para isso foi evidenciado o conceito de eficiência sendo a melhor relação entre os insumos e os resultados, sendo eficiente o que obteve um resultado melhor com menos insumo (CAIDEN; CAIDEN, 2001).

Entendendo que, aplicado a esta pesquisa, insumo será os gastos públicos com a educação no nível médio de ensino no estado do Pará e que resultado são as notas da avaliação do IDEB no período pesquisado.

Para obter o insumo, junto aos orçamentos do estado foi analisada a receita total ano a ano e confrontada com o total das despesas com educação no nível de ensino pesquisado. Dando seguimento, também foi buscado relacionar a despesa total do estado paraense com a despesa com o nível médio de ensino para em seguida obter o percentual desta última em relação à primeira.

Para obter os resultados que, nesta pesquisa foram as notas das avaliações do IDEB, foi pesquisado junto ao *site* do INEP dos anos de 2007, 2009 e 2011, que foram os anos de aplicação das provas avaliativas de qualidade. Salientando que foram obtidas somente as notas do nível médio de ensino ofertado pelo poder público estadual.

Essas informações, comparações e percentuais foram transformado na tabela 06 a qual é dividida da seguinte forma:

Item A - Média (05 anos) em % (percentual) da relação entre a receita total do estado e o total das despesas com o nível médio de ensino; item B - Média (05 anos) em % (percentual) da relação entre a despesa total do estado e a despesa com o nível médio de ensino; item C - Nota IDEB 2007 em % (percentual); item D - Nota IDEB 2009 em % (percentual); e item E - Nota IDEB 2011 em % (percentual).

Em sua última coluna, a tabela evidencia o grau de eficiência da gestão do estado do Pará. Este grau de eficiência final, de acordo com a tabela 03 e exposto na tabela 06 e em seguida na tabela 07, foi obtido por meio da média ponderada, entre as variáveis acima citadas as quais receberam peso 01 o item A e o item B e peso 02 o item C, D E, entendendo que os últimos itens descritos são mais relevantes em termos de eficiência do que os itens A e B, porém sem perder de vista o conceito de Caiden e Caiden (2001).

$$\text{Ou seja: Grau de eficiência} = \frac{\text{Item A} * 1 + \text{Item B} * 1 + \text{Item C} * 2 + \text{Item D} * 2 + \text{Item E} * 2}{5}.$$

Pela tabela 03, para ser entendido como de eficiência alta, a gestão estadual deverá alcançar o percentual entre 100% a 70%. Para eficiência média, a média ponderada deverá estar entre 70% a 40%. Para eficiência baixa esta medida deve alcançar entre 40% a 20%. Menor que este valor, o estado é entendido como ineficiente.

Tabela 03 - Percentuais e grau de eficiência

Percentual final obtido	Grau de eficiência
>70% a 100%	Eficiência alta
>40% a 70%	Eficiência média
>20% a 40%	Eficiência baixa
0% a 20%	Ineficiente

Fonte: Elaboração própria.

Essas informações também foram obtidas dos estados de Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais, tendo em vista tornar as análises mais pujantes e comparar os dados para em seguida, com o grau de eficiência obtido, analisar a luz da teoria da escolha pública, conforme tabela 07.

4.3.3 Terceira Fase

Complementando a análise, a terceira fase se deteve em estratificar os dados da despesa com educação no nível médio e evidenciar na relação entre o gasto nominal por aluno que o estado do Pará teve nos anos em estudo e comparar com as notas de avaliação do IDEB nos respectivos anos entendendo a eficiência pela ótica de Bio (1996) e Megginson *et al* (1998).

O gasto por aluno foi obtido a partir da operação de divisão entre as despesas estadual no nível médio de ensino pelo quantitativo de alunos matriculados na rede estadual no mesmo nível de ensino pesquisado. As despesas totais estão disponíveis junto à Sefa e o quantitativo de alunos matriculados obtido junto a SEDUC– Secretaria de Estado da Educação. As notas do IDEB conseguidas no site do Instituto INEP conforme descrito anteriormente.

Com essas informações foi elaborada a tabela 08 no qual pode ser identificado os anos em que o estado foi mais eficiente ou menos ineficiente quanto ao assunto gasto por aluno e notas obtidas no IDEB.

5 PANORAMA DA EDUCAÇÃO NO PARÁ E OS RESULTADOS DA PESQUISA

A história do ensino público no Estado do Pará, mesmo sendo um estado da região Norte do país, outrora, de difícil acesso e isolado dos centros industrializados, acompanhou o mesmo percurso da história do ensino público no Brasil, pois, em solo paraense, eram iguais as pretensões envolvidas na organização política do país.

Pelos gestores que administraram o Pará, a educação sempre foi entendida como recurso necessário ao desenvolvimento da nação e do território paraense, de modo que, desde o período colonial no Grão-Pará, a constituição educacional se deu voltada pelos princípios das ordens religiosas congregadas no estado como: Carmelitas, Franciscanos, Jesuítas, Capuchinhos da Beira e Minho, Mercedário e da Piedade. Após a proclamação da independência do país, o regime educacional regulamentado pelo Ato Adicional de 1834 também influenciou fortemente a organização de ensino grão-paraense, pois os projetos de criação de Escolas Primárias, Liceus, Ginásios e Academias, abrangendo desde a escolarização inicial, passando pelo ensino profissional e científico, também eram vislumbrados nessa unidade administrativa (COSTA, 2011).

A Província do Grão-Pará estava alinhada ao projeto educacional do Império, que decretava que nas vilas e lugares mais populosos fossem criadas escolas primárias, com o objetivo de torná-las espaços formadores que representassem, em tese, a presença do Estado naquele lugar.

Todavia, eram constantes as reclamações com relação à estrutura das Instituições de Ensino principalmente no interior do estado, chegando a ser considerado deplorável pelo governador José Joaquim da Cunha, à época, porém entendia serem muito dispendiosos os investimentos na educação do interior, pois demandava um número pequeno de alunos (PARÁ, 1853).

Outro fato que causava inquietude era o quadro de profissionais não estar suficientemente aprontado para ministrar as disciplinas como latim, francês, aritmética, história, inglês, desenho, retórica e filosofia.

A valorização do ensino nos países desenvolvidos constitui forte motivo para que o Brasil e o estado do Pará começassem o desejo pela incorporação dos mesmos princípios renovados de modernidade, pois os países em evidência mundial durante o século XIX viviam o auge da industrialização e os empresários, legisladores, latifundiários, enfim, todos da alta sociedade paraense, almejavam o desenvolvimento dos negócios pessoais. No entanto, para

que isso acontecesse o estado teria de investir no setor industrial e comercial, bem como arrumar infraestrutura local e, principalmente, qualificar mão de obra.

No auge econômico da Amazônia tratado pelos historiadores como período da *belle-époque*, o investimento no setor educacional, sobretudo na capital (Belém), foi reformulado com fito de se adequar às exigências impostas pela sociedade refinada que vivia e deslumbrava-se do grande fluxo de riquezas que entrou no estado proveniente da comercialização da extração da borracha. Desta forma, foram trazidos novos professores com formação pela Europa, para disseminar o modo educacional daquela civilização à elite da sociedade paraense (MOURA, 2008).

Nos governos republicanos e liberais que em seguida administraram o Estado, mediante os avanços suscitados com a modernidade, a indústria, o comércio, a construção civil, a urbanização e muitos outros setores que necessitavam de mão-de-obra qualificada e demais anseios de desenvolver o Estado, levaram o governo a fazer grandes investimentos, uniformizando seu desenvolvimento, tornando-o similar aos de outros estados, tanto que se analisarmos a história educacional de outras regiões do país perceberemos muitas semelhanças nas construções, nos currículos, nas leis e na metodologia de ensino (COSTA, 2011).

Ainda segundo Costa (2011), os governos republicanos e liberais investiram em construção de novas escolas, priorizando as do ensino secundarista normal, ficando o Pará com 10 unidades escolas para esse nível de ensino. A construção de prédios para funcionar os grupos escolares, não somente na capital como também no interior, também tinha a função, segundo o governo, de auxiliar no desenvolvimento do lugar, pois colado em uma cidade populosa um prédio com arquitetura sublime valorizava o lugar e incentivava novos investimentos do mesmo porte, atraindo novos negócios.

Porém, no governo de Augusto Montenegro (1901-1909), com um projeto chamado “campanha contra o analfabetismo” fez com que o estado voltasse a maior parcela dos recursos da educação ao nível fundamental, reforçando e ampliando as escolas e qualificando e remunerando melhor os professores que ali desempenhavam suas funções. Nesse governo foram construídas 26 escolas de nível fundamental em todo o estado. Todo esse incentivo no ensino fundamental acabou ocasionando perda no nível médio, o qual fez com que muitos professores, bem qualificados, deixassem de trabalhar no ensino médio e partissem para atuar no ensino fundamental, ficando aquele nível de ensino com um desempenho bem abaixo do nível nacional.

Em seguida o estado do Pará passa por uma longa crise econômica desencadeada pela crise na exportação da borracha na qual já não rendia tão bem financeiramente aos investidores locais. Isso fez com que o governo amputasse partes dos serviços públicos para equilibrar as despesas. A partir desse momento, segundo Costa (2011), o Pará começa a caminhar bem mais lento a nível educacional comparado ao nível nacional, no qual permanece até os dias de hoje.

Porém o ensino médio desde a crise financeira do período da borracha até o início do período do Estado Novo foi caracterizado pela falta de matrículas (não pela falta de demanda, mas por sim, pela falta de oferta de vagas). Somente no Estado Novo que o estado retoma o crescimento econômico e paralelamente volta a investir na oferta de vaga tanto do ensino fundamental como no ensino médio, passando de 32 escolas (09 na capital e 23 no interior) em 1910, para 65 escolas (22 na capital e 43 situados no interior) em 1930, porém valorização profissional e qualidade de ensino também não foram observadas nesse período (COSTA, 2011).

Somente com o fim da ditadura militar, foi reforçado, tanto no Pará quanto em todo o Brasil, o modelo ideológico do neoliberalismo, preocupado com a eficiência administrativa, tendo repercussão direta na economia brasileira e influência na forma de governar no Pará, refletindo diretamente nas instituições pública do estado, entre elas a educação, que teve a sua política totalmente permeada pelos princípios neoliberais levando o setor a transformar os estabelecimentos de ensino em diligências desse projeto.

Para Corrêa (2000) foi impresso o modo da maior eficiência e produtividade, medidas essas que constituíram uma opção estratégica para coibir e eliminar os excessos cometidos pela prática de políticas clientelísticas e centralizadoras que até o momento figuravam no espaço educacional paraense e que provocaram o congestionamento do sistema e que comprometiam a exequibilidade das ações previstas nas propostas governamentais.

Isso também convergia às exigências feitas pelo governo federal, que induzia os estados federados a assumir com a máxima prioridade a oferta do ensino na modalidade de 2º grau. Foram criados metas e indicadores de avaliação implantados no final dos anos 1990 como o Enem e mais tarde a nota IDEB, porém o Pará bem como os demais estados do norte brasileiro, sempre mantiveram índices altos de analfabetismo, de crianças e jovens longe das escolas e de alunos que terminam o ensino fundamental sem saber ler corretamente e com isso baixos índices nos indicadores citados (BRASIL, 2013).

Segundo o INEP vinculado ao Ministério da Educação, a nota paraense no IDEB, no ano de 2011, analisando somente as escolas estaduais de nível médio, foi de 2,8 no total de 10

pontos ficando o estado do Pará em 26º lugar no *ranking* nacional de notas, ou seja, penúltimo colocado na lista de 27 unidades federativas estaduais. Neste mesmo ano a média dos demais estados federativos foi de 3,4 pontos. A melhor nota paraense ocorreu em 2009, no qual alcançou 3,0 pontos.

O IDEB busca mensurar a qualidade da educação a partir da observação de dois aspectos: o fluxo (progressão ao longo dos anos) e o desenvolvimento dos alunos (aprendizado).

Analisando os resultados orçamentários e financeiros é percebido que nos últimos cinco anos o governo do estado mantém uma média de 4% de toda sua receita durante o exercício financeiro, aplicadas no ensino médio, lembrando que, segundo a Lei de diretrizes e bases da Educação, o ensino médio deve ser ofertado, em sua prioridade pelos estados. Quanto ao total de gasto com a educação equivale a 25%, sendo que o maior percentual está aplicado no ensino fundamental, que gira em torno em 42% do valor total de gastos com a educação. (PARÁ, 2012).

Segundo dados do IBGE/Pnad (2012) no estado do Pará apenas 29,6% dos jovens com idade até 19 anos concluem o ensino médio em 2011. Essa média no Brasil no mesmo ano foi de mais de 52%. Comparando com os estados da região norte, o Pará também fica bem abaixo, pois os demais estados dessa região alcançaram, em média, 35% dos jovens com idade até 19 anos que concluem o ensino médio.

Ainda segundo dados do IBGE/Pnad (2012) a taxa de reprovação dos jovens que frequentam o ensino médio nas escolas públicas estaduais paraenses é de 12,7% e de abandono chega a 16,6%. Taxas essas acima dos demais estados da região Norte que fica em torno de 11% e de 14%, respectivamente.

Quanto à escolaridade média em anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade é de apenas 6,3 anos de estudo. Os demais estados da região Norte essa média é de 6,7 e do Brasil 7,3 anos (IBGE/PNAD, 2012).

Porém, o percentual de professores com nível superior no estado atuando no ensino médio é bom, bem acima do Brasil e da região norte. No Pará esse percentual chega a 94,8% do total de professores, no Brasil é de 91% e na região norte é de 92,6% no ano de 2011 (BRASIL, 2013).

Em meados de 2013, o governo do estado do Pará lançou um programa denominado de Pacto pela Educação do Pará o qual, segundo o próprio governo, é um esforço liderado pelo governo do estado e conta com a integração de diferentes setores e níveis de governo, da comunidade escolar, da sociedade civil organizada, da iniciativa privada e de organismos

internacionais, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade da educação no Pará e, assim, tornar o estado uma referência nacional na transformação da qualidade do ensino público.

Os recursos para esse programa são provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o do próprio governo do estado alcançando um total de quase 1 bilhão de reais para a educação.

Como principal meta, este programa pretende aumentar em 30% o Índice IDEB em todos os níveis: Ensino Fundamental I e II e Ensino Médio, num período de 05 anos, fato este ainda não galgado por nenhum estado da federação.

5.1 ANÁLISE DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ E SUA EFICIÊNCIA

Neste momento foi pretendido apresentar os resultados percebidos após pesquisa documental nos demonstrativos contábeis e financeiros do governo do estado do Pará obtidos junto a Secretaria de Planejamento e Orçamento e da Secretaria da Fazenda Estadual, bem como, comparar com os dados coletados junto ao INEP, ao IBGE e Secretaria de Educação do estado do Pará tendo em vista obter a eficiência ou a ineficiência da gestão do estado e ao mesmo tempo, confrontar com os ditames dos estudiosos da teoria da escolha pública.

Reforçando que, dentre as várias classificações das despesas, esta pesquisa foi desenvolvida por meio da utilização da classificação funcional a qual obedece à portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42/1999, que tem como função de número 12 a Educação (dígito 12) e como subfunção Ensino médio o número 362. Esta classificação quanto a eficiência e gastos públicos, segundo Albuquerque et al (2008), evidencia onde está sendo empregados os recursos públicos nas áreas de atuação do governo, assim sendo, esta é a mais moderna classificação das despesas, pois especificando a ação em que o governo está gastando os recursos públicos torna mais clara a informação aos gestores e sociedade no momento de avaliação dos gastos.

Lembrando ainda que a referida classificação é proveniente da percepção constatada na Nova Administração Pública na qual os gestores escolhem em divulgar suas ações e gastos de forma mais compreensível a todos, caracterizando governos mais flexíveis, modernos e transparentes.

Além das leis orçamentárias e demonstrativos contábeis, também foi possível analisar os PPAs paraense de 2004-2007 e 2008-2011 tendo em vista apenas identificar projetos

estratégicos para o ensino médio, lembrando que o PPA é um plano estratégico do setor público para médio prazo.

Na primeira fase da pesquisa que teve como objetivo analisar informações tendo em vista aplicar a definição de eficiência de Coelho (1979) no qual conceitua eficiência como um modo operacional relacionado ao emprego de recursos tendo em vista obter a melhor relação entre os objetivos planejados e os recursos utilizados, para em seguida, confrontar com os preceitos teóricos da teoria da escolha pública, foi detectado as seguintes percepções:

Tabela 04 – Gastos planejados x Gastos executados

Educação - Nível Médio			
Função Orçamentária: 12 – Educação- Subfunção Orçamentária: 362 – Ensino Médio			
Ano	Orçado	Executado	Diferença
2011	529.380.150,00	627.078.053,16	18%
2010	417.013.839,00	562.514.826,76	35%
2009	394.574.016,00	435.928.034,80	10%
2008	262.162.852,00	406.137.415,11	55%
2007	257.816.371,00	328.547.035,49	27%
Total	1.860.947.228,00	2.360.205.365,32	Média 29%

Fonte: Dados da SEPOF (2007-2011) e SEFA(2007-2011).

Segundo a Tabela04 os gastos orçados no estado do Pará, para o nível médio de ensino, mantêm uma média no período pesquisa de 370 milhões de reais ao ano, variando entre 257 milhões em 2007 chegando a mais que o dobro desse valor em 2011.

Porém quanto ao ensino médio, foram gastos sem base estratégica, com exceção apenas do projeto de universalização do acesso à educação, entretanto não conseguiu seus objetivos traçados, como percebido após análise nos PPAs tanto de 2004-2007 quanto de 2008-2011. Fatos idênticos a estes, estudados e analisados por Downs (2002), um dos principais pesquisadores da teoria da escolha pública juntamente com Buchanan, levaram o autor a afirmar que se configuravam como de uma gestão ineficiente, pois preceituam que Estado com grande volume de orçamento sem estratégia de gastos será sempre ineficiente, pois a maior parte deste recurso não será destinada ao bem coletivo, faltando em determinadas áreas e sobrando aos grupos de interesses.

Buchanan (1969) confirma tal entendimento, no momento em que assegura que para um Estado ser eficiente deve ter orçamentos mínimos para que menos recursos sejam desviados por meio de corrupção, clientelismo e oportunismo eleitoral e mais desenvolvida possa ser uma nação.

Quanto ao executado foi identificado nos balanços contábeis que foi gasto, em média, no período o valor de 470 milhões de reais/ano, ou seja, 100 milhões de reais a mais do que o planejado (orçado) pelo governo, chegando a um total gasto de mais de 2,3 bilhões no período. Esse valor é 29% maior do que os 1,8 bilhões de reais planejados para gastar. Aliás, ainda segundo a Tabela 04, na coluna de diferença percentual é visualizado que, em todos os anos que a pesquisa se deteve em analisar, a gestão pública estadual gastou bem mais do que o planejado, valor este que chegou a ser 55% maior em 2008, a maior discrepância desta análise.

Estes números nos leva a entender que, se o governo gastou mais na educação do que previu, então está tudo muito bem, porque, socialmente é uma área na qual se anseia por melhorias e que há muitas demandas. Fato este que, ocasiona destaque em mídias sociais, prestígio e prêmios junto aos órgãos de controle e fiscalização. Porém, se olharmos pela ótica do conceito de eficiência de Coelho (1979) é enxergado que não é bem assim. Ser eficiente segundo o autor é manter a melhor relação entre o planejamento e a execução. Pois nada adianta ser um bom executor (gastar os recursos) se não há orientação necessária (planejamento) para nortear estes gastos, ou ainda, se planejar para gastar menos mesmo sabendo que se pode gastar mais.

Este fato ratifica o entendimento que para a teoria da escolha pública, os políticos agem tão somente para conseguir renda, poder e prestígio deixando a eficiência estatal em segundo plano (DOWNS, 2002). O planejamento é uma das quatro principais funções administrativa de um gestor ao lado de organizar, dirigir e controlar. Estes princípios devem ser executados e equilibrados com presteza e competência pelo gestor o qual deve ser tão bom no planejamento quanto é na execução (organizar, dirigir e controlar), para que, seja, assim, eficiente, segundo Coelho (1979).

A não observação e respeito do planejamento fere a racionalidade burocrática de Weber (2002), pois regras e procedimentos formais para garantir a eficiência não estão sendo respeitadas.

É percebido que, se os orçamentos da educação são crescentes, porém não segue o planejado e nem possui planejamento estratégico, é confirmar a tese de Ioschpe (2012) no momento em que assegura que o problema da educação no Brasil atualmente não esta no volume de gasto realizado, pois este já é proporcionalmente o mesmo dos países da OCDE, porém a qualidade da educação é bem inferior, ou seja, no Brasil não se faz necessário tanto orçamento e sim planejamento.

Ao realizar uma análise comparativa do estado do Pará com os mesmos dados orçamentários e de execução de gastos dos estados com melhores índices de educação no país, segundo dados do INEP é percebido que: Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais comparados com os dados paraenses (Tabela 05), há menores distâncias percentuais entre o planejado e o executado. Destaque, nesta análise para o estado de São Paulo no qual consegue manter uma distância de apenas 5% entre estes valores, mostrando assim, ser mais eficiente do que os demais estados.

Tabela 05 - Relação entre os recursos planejados e o executado (2007-2011)

Estados/ Variáveis.	Média (%) entre os recursos planejados (orçados) e os recursos executados (gastos).
Pará	29%
Santa Catarina	-11%
Paraná	21%
São Paulo	05%
Minas Gerais	09%

Fonte: Dados dos Tribunais de Contas dos estados.

Santa Catarina, estado este com a melhor nota nos testes IDEB, gastou menos do que o planejado no nível médio de ensino, revelando que, do ponto de vista do conceito de Coelho (1979) este estado também não foi eficiente.

O Pará, percentualmente, foi o estado que mais gastou recursos além do planejado (orçado), alcançando 29% a mais do que previsto pelo governo. Esta análise ratifica uma preocupação de Buchanan (1962) que, segundo ele, deveria ser de preocupação dos economistas: Os resultados das decisões dos agentes econômicos são essenciais nas análises das teorias que permeiam à economia como a teoria da escolha pública, pois elas definem o caminho do desenvolvimento econômico que os Estados seguem.

Resultados de decisões como esta de se gastar mais do que o planejado revela que o estado do Pará está, efetivamente, em desacordo do contexto de eficiência pregado pela teoria da escolha pública, pois não está procurando ser, nem “menor”, com contenção das despesas pública, pois absorve e gasta uma grande quantidade de recurso da riqueza produzida pelos contribuintes (empresas e pessoa física) e nem sendo eficiente, pois essa quantidade de recurso absorvido está sendo gasto de forma desordenado, pois suas decisões não estão sendo orientadas pelo planejado outrora elaborado.

A segunda fase da pesquisa tem como objetivo aplicar o conceito de eficiência de Caiden e Caiden (2001). Para estes autores eficiência é a relação entre os insumos e os resultados, sendo eficiente o que obteve um resultado melhor com menos insumo, para em seguida, do mesmo modo da primeira fase, confrontar com os preceitos teóricos da teoria da escolha pública.

Assim sendo e entendendo que, aplicado a esta pesquisa, insumo será os gastos públicos com a educação no nível médio de ensino no estado do Pará e que resultado são as notas da avaliação do IDEB no período pesquisado. A Tabela 06 revela os percentuais da relação da receita total do estado, despesa total e despesa com o nível médio de ensino, bem como os percentuais das notas IDEB do período pesquisado.

Para obter as notas das avaliações do IDEB, foi pesquisado no site do INEP dos anos de 2007, 2009 e 2011, os quais foram os anos de aplicação das provas avaliativas de qualidade. Salientando que constituíram objeto desta pesquisa apenas as notas do nível médio de ensino ofertado pelo poder público estadual. Todos esses dados que deram base aos percentuais contidos na tabela a seguir (tabela 06) estão dispostos no apêndice A deste estudo. A tabela ficou da seguinte forma:

Tabela 06 - Eficiência de Caiden e Caiden (2001) de Relação Insumo x Resultado.

Estado/Variáveis	A	B	C	D	E	Eficiência
Pará	4%	5%	23%	30%	28%	34,20%

Fonte: Dados do INEP (2007-2011), SEPOF (2007-2011) e SEFA (2007-2011).

Nota: **A** - Média (05 anos) em % da relação entre a receita total do estado e o total das despesas com o nível médio de ensino; **B** - Média (05 anos) em % da relação entre a despesa total do estado e a despesa com o nível médio de ensino; **C** - Nota IDEB 2007 em %; **D** - Nota IDEB 2009 em %; **E** - Nota IDEB 2011 em %. **Grau de eficiência** - Média ponderada.

O estado do Pará, no período de 2007 a 2011 obteve em média, segundo a SEFA (2007-2011), 10,7 bilhões de reais anualmente como receita pública e, em sua maioria, foi proveniente dos impostos e contribuições tanto estadual como federal tributados sobre o cidadão brasileiro. Esse valor variou entre quase 8 bilhões de reais em 2007 à 13 bilhões de reais em 2011, ou seja, um aumento de receita de quase de 63% em 5 anos, perfazendo uma soma total de mais de 53 bilhões de receita neste período (Apêndice A).

Quanto à despesa com o ensino médio, o governo do estado gastou em média anualmente um valor um pouco maior que 472 milhões de reais, variando entre R\$328

milhões em 2007 à R\$627 milhões em 2013. Perfazendo o total de 2,3 bilhões de reais para todo o período (Apêndice A).

O item A da tabela anterior é exatamente esta relação entre os 53 bilhões de receita do período e os 2,3 bilhões de despesa com a educação no nível médio de ensino também dentro do mesmo período analisado, ou seja, a gestão dos recursos estadual manteve uma média de gasto com o supracitado nível de ensino em torno de 4% da receita arrecadada ao ano.

Segundo a Lei de diretrizes e bases da Educação - Lei Federal 9.394/96 que desmembrou as obrigações dos níveis de ensino entre os membros federados (União, Estados e Municípios) observando a eficiência burocrática defendida por Weber (2002) na qual a lógica racional é base para o aprimoramento dos processos, é prioridade para os estados os investimentos e gastos com o nível médio de ensino. Porém, com os dados anteriores é verificado que a prioridade não foi devidamente ofertada se evidenciando que apenas 4% da arrecadação estadual foram designadas para o ensino médio.

Quanto maior a receita, maior o orçamento, assim sendo, comprova o preconizado pela teoria da escolha pública segundo Downs (2002), que afirma que, devido o homem apenas pensar no seu interesse próprio, a gestão será sempre ineficiente, assim sendo, quanto maior o recurso disponível, maior será a designação dos mesmos a fins de não interesse coletivo, podendo faltar em algumas áreas como o ensino médio que só se investe 4% e sobrando em outras as quais deveriam ser menores como, por exemplo, a manutenção do funcionalismo público que, segundo a SEFA (2013) está em torno de 60% dos gastos do estado.

O item B da tabela 06 equivale à média percentual dos 05 anos em estudo da relação entre a despesa total do estado e a despesa com educação no ensino médio. Nesta análise foi apreendido que no período acima citado no qual a composição da despesa do estado que foi cerca de 10, 2 bilhões reais em média anuais, variando entre 7,6 bilhões de reais a R\$ 12 bilhões, perfaz um somatório de 51 bilhões de reais e é formada por apenas 5% de gastos com educação no ensino médio (Apêndice A).

Segundo os dados da SEFA (2013) neste período o estado gastou na educação geral em torno de 25% de sua arrecadação líquida para todos os níveis de ensino, conforme estabelece os ditames da CF/1988 tendo em vista a eficiência burocrática, chegando, excepcionalmente, a 26% da receita em 2009. Ou seja, dos 25% gastos com educação, apenas 5% foi direcionado para o nível médio de ensino ficando 20% aplicados nos níveis fundamental, especial e superior que não são de prioridade legal e, pelos índices IDEB, nem estratégicos, quando se trata de recursos de nível estaduais.

Confirmando pesquisas feitas por Ioschpe (2006) o qual afirma que, ainda há um grande desequilíbrio na distribuição do investimento público quando o assunto é níveis de educação. No Brasil é dirigido bastante recursos públicos para quem menos precisa (universidades), que segundo o próprio autor, são compostas, em uma parcela significativa, filhos da elite nacional, mesmo já havendo uma certa “facilidade” de entrada aos alunos de escolas públicas. O ensino médio, onde se concentra grande parte dos filhos da população carente é quase que esquecido.

No Pará, a maior parcela dos recursos com educação não são destinados para o nível médio de ensino igualmente como afirma Ioschpe (2006), porém, também não é para o nível superior e sim para o nível fundamental que os recursos paraenses são em sua maioria destinados, o qual comporta mais de 40% dos recursos da educação (SEFA, 2013). Salientando que a educação no nível fundamental é de competência e responsabilidade primordial dos municípios.

No estado do Pará e também no Brasil, os grupos de interesses que pleiteiam por investimentos para o nível médio devem ser bem mais fracos ou até inexistentes do que dos demais níveis de ensino. Assim sendo, a atividade de pressão, ostensiva ou velada dos grupos de interesse (parlamentares, prefeitos, educadores, etc) dos demais níveis, interfere diretamente nas decisões do poder público, em favor de causas ou objetivos defendidos pelos mesmos.

Reforçando, Olson (1982) afirma que o atendimento de demandas particulares de grupos privados por parte dos gestores públicos, que segundo o autor, chama-se de coalizões distributivas, tem efeitos negativos sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda nas democracias contemporâneas, devido gerar numerosos desperdícios de tempo e recursos públicos além de atividades improdutivas e atos criminosos como suborno e peculato que se baseia no desvio de verba, no furto, na apropriação de bens materiais e de dinheiro por servidor público, valendo-se da confiança pública e, sobretudo, utilizando aquilo que furta em benefício próprio.

Alverga (2003) ratifica tudo isso dizendo que de fato, o clientelismo (apoio a grupos tendo em vista benefícios próprios) segue na contramão da eficiência administrativa, pois decisões mais eficientes muitas vezes são deixadas de ser tomadas pelos gestores públicos em detrimento de decisões mais populistas e eleitorais, confirmando os ditames pregados pela teoria da escolha pública.

Ainda sobre a Tabela 06, os itens C, D e E, são respectivamente os percentuais das notas que o estado do Pará obteve nas provas do Índice de desenvolvimento da educação

básica nos anos de 2007, 2009 e 2011, os quais foram um dos piores índices, a nível nacional, na análise das notas das escolas estaduais. Em 2007 a nota IDEB do Pará foi de 2,3, ou seja, 23% dos 10 pontos do total, em 2009 houve uma melhora expressiva saltando pra 3 pontos, porém em 2011 o índice recua para 2,8, mesmo sendo mantida percentual de gasto conforme mencionado anteriormente.

Salientando que o estado do Pará, a nível do índice IDEB possui uma das piores notas a nível nacional dos estados, ficando apenas a frente do Piauí e perdendo para Amapá, Rio Grande do Norte e Maranhão, os quais possuem PIBs bem menores que o paraense.

Com recursos do BID e do próprio estado, perfazendo um total de 1 bilhão de reais, o governo pretende aumentar em 30% o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em todos os níveis: Ensino Fundamental I e II e Ensino Médio, num período de 5 anos.

Este programa será gerido tanto por agentes do governo estadual como também por gestores de grandes empresas que atuam no Pará, revelando a grandiosidade e a nova forma de gestão de recursos públicos denominada de administração pública gerencial por Bresser Pereira (1998).

Porém, para a educação no Pará é necessário e urgente políticas mais ousadas e liberais, conforme sugerida por Cruz (2008) como, por exemplo, parcerias com o setor privado denominadas de PPPs ou contrato de gestão onde o privado é contratado para gerir serviço público no qual tem especialidade e pode alcançar a eficiência.

Pinto (2002) já identificava isso em seu artigo no qual foi evidenciado que a política brasileira para o setor nos anos de 1995 a 2003 teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior "participação" da sociedade. Dentro desta lógica, aliás, em fina coerência com o pensamento neoliberal, prioriza-se, que recursos devem vim do setor privado por intermédio das parcerias com empresas.

Nesta segunda análise, o grau de eficiência encontrado e exposto na tabela 06 foi obtido por meio da média ponderada, entre as variáveis acima citadas as quais receberam peso 01 o item A e o item B e peso 02 o item C, D E, entendendo que os últimos itens descritos são mais relevantes em termos de eficiência do que os itens A e B, porém sem perder de vista o conceito de Caiden e Caiden (2001).

O estado para ser entendido como eficiência alta deverá alcançar o percentual entre 100% a 70%. Para eficiência média o somatório do percentual deverá estar entre 70% a 40%.

Para eficiência baixa o somatório do percentual deve alcançar entre 40% a 20%. Menor que este valor, o estado é entendido como ineficiente, conforme tabela 03.

Dessa forma, é percebido que pelo conceito de Caiden e Caiden (2001) sobre eficiência, as escolhas da gestão do governo no estado do Pará no período analisado quanto à educação no nível médio de ensino foram de eficiência baixa, pois apenas perfaz o somatório de 34,20% de grau de eficiência. Isto ratifica o que economistas, analistas, índices de organizações não governamentais e a mídia divulgam sobre a gestão da educação no Pará e também o que os estudiosos da teoria da escolha pública garantem.

Tornando a análise ainda mais pujante, tornou-se necessário correlacionar os dados do estado do Pará com os dados dos estados mais bem posicionados quanto ao índice IDEB para educação do nível médio, mencionados anteriormente.

Os dados obtidos para se chegar ao grau de eficiência dos demais estados também foram os mesmos utilizados na análise do estado do Pará para os itens A, B, C, D, e E da Tabela 06. Todos esses dados que deram base aos percentuais contidos na tabela a seguir (Tabela 07) estão dispostos nos apêndices B a E deste estudo. A tabela ficou com os seguintes resultados:

Tabela 07 - Eficiência de Caiden e Caiden (2001) de Relação Insumo x Resultado.

Estados/ Variáveis	Conceito de Caiden e Caiden (2001)					Eficiência %.
	A	B	C	D	E	
Pará	4%	5%	23%	30%	28%	34,20%
Santa Catarina	3%	3%	38%	37%	40%	47,20%
Paraná	4%	5%	37%	39%	37%	47,00%
São Paulo	2%	2%	34%	36%	39%	44,40%
Minas Gerais	3%	3%	35%	36%	37%	44,40%

Fonte: Dados do INEP(2007-2011), SEPOF (2007-2011), SEFA(2007-2011) e Tribunais de Contas dos estados(2007-2013).

Nota: **A** - Média (05 anos) em % da relação entre a receita total do estado e o total das despesas com o nível médio de ensino; **B** - Média (05 anos) em % da relação entre a despesa total do estado e a despesa com o nível médio de ensino; **C** - Nota IDEB 2007 em %; **D** - Nota IDEB 2009 em %; **E** - Nota IDEB 2011 em %. **Grau de eficiência** - Média ponderada.

Inicialmente é detectado que os demais estados, com exceção do Paraná, alcançaram percentuais menores do que o estado do Pará nos itens A e B, itens estes que, recordando, fazem comparações entre os gastos com o nível médio de ensino e a receita total arrecadada e gastos com o nível médio de ensino com o total de gastos do estado, respectivamente.

Em seguida, nos itens C, D e E mostram exatamente valores bem maiores do que os alcançados pelo Pará, lembrando que estes itens são as notas IDEB obtidas nos anos de 2007, 2009 e 2011 pelos estados.

Assim sendo é possível perceber que os demais estados gastaram (proporcionalmente aos seus orçamentos) menos recursos (em percentual) na educação, em especial no nível médio de ensino, no período compreendido entre 2007 a 2011, comparados ao Pará, porém, conseguiram resultados bem melhores (índices IDEB) do que os resultados paraenses, no mesmo período.

Assim sendo, segundo o conceito de Caiden e Caiden (2001) foram mais eficientes do que o estado do Pará, fato este estatisticamente comprovado quando se observa a coluna do Grau de Eficiência (Tabela 07). Destaque para Santa Catarina e Paraná no qual alcançaram os maiores percentuais com 47,20% e 47,00%, respectivamente. Não obstante reafirmar que Santa Catarina e Paraná foram os estados de maiores notas do índice IDEB seguidos de São Paulo e Minas gerais, nessa ordem.

Porém todos ainda se enquadram no grau de eficiência média com exceção do Pará que ficou com grau de eficiência baixa, ratificando que os avanços alcançados pelas escolhas dos gestores públicos dos estados analisados ainda não conseguiram revelar-se de grande eficiência, estando longe das metas da educação estipuladas pelo governo federal bem como dos índices da educação mundial.

Dessa forma, a tabela 07 deixa claro o fracasso de governo, principalmente do estado do Pará na seara da educação, é assim sendo, confirma o discurso de Pereira (1997), o qual afirma que pelos preceitos da teoria da escolha pública é possível clarificar os fracassos de um governo em ação o qual deve ser pautado de decisões sempre em nome do suposto bem-estar do povo.

Complementando a análise da relação insumo *versus* resultado de Caiden e Caiden (2001) se faz necessário estratificar os dados da despesa com educação no nível médio e evidenciar na relação entre o gasto nominal por aluno que o estado do Pará teve nos anos em estudo e comparar com as notas de avaliação do IDEB nos respectivos anos.

O gasto por aluno foi obtido a partir da operação de divisão entre as despesas do governo estadual na educação no nível médio de ensino pelo quantitativo de alunos matriculados na rede estadual no mesmo nível de ensino pesquisado. As despesas totais estavam disponíveis junto à SEFA e o quantitativo de alunos matriculados foi obtido junto à Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) os quais constituem 273.348 alunos matriculados

no nível médio estadual em 2007, 271.453 alunos em 2009 e 369.711 alunos em 2011, segundo apêndice F deste estudo que deu base à tabela a seguir:

Tabela 08 - Relação dos gastos por aluno no Pará com notas IDEB.

Ano/ Variáveis	Gastos/aluno (R\$)	Notas IDEB. (pontos)	Gasto por aluno / Nota IDEB. (R\$)
2007	1.668,65	2,3	725,50
2009	2.063,11	3	687,70
2011	2.005,67	2,8	716,31

Fonte: Dados INEP(2007-2011), SEDUC (2007-2011)e SEFA(2007-2011).

Obs: Valores atualizados com a inflação do período conforme IBGE (2013).

O governo do estado do Pará (Tabela 08) gastou em média nos anos de aplicação das provas do IDEB mais que 1.900 reais por aluno alcançando uma média de nota de 2,70. Esta tabela também ratifica Ioschpe (2012) mostrando que o investimento em educação no Brasil é crescente, não significando, assim, um problema. Para o autor o problema está na decisão do gestor e no modo como aplica os recursos, o qual gasta muito e gasta mal acarretando nos resultados obtidos.

Ao analisar os anos em estudo é possível observar que, de 2007 para 2009 o aumento do valor de investimento (gasto) por aluno foi o maior do período analisado aumentando em torno de 24%. Porém, se comparar a variação de 2009 à 2011, é verificado que ocorreu uma diminuição de 3%.

Quanto às notas é possível observar que quando o salto de gastos foi maior (2007 a 2009) a nota também foi maior, porém no período posterior (2009 a 2011), os investimentos por aluno caíram, é com eles os resultados.

Assim sendo, o resultado evidenciado nesta análise corresponde ao que Alves e Moreira (2004) sabiamente afirmam que o aumento da intervenção governamental não são realizados tendo por base os resultados alcançados. Este resultado, à luz da teoria da escolha pública é o esperado, pois o interesse do *homo politicus* não se reflete em eficiência.

Somente o gasto ou uma estipulação de valor mínimo com obrigação legal que cada governo deve gastar também não é única forma de melhorar a educação no Pará e sim, escolhas por políticas públicas estratégicas, pensadas a longo prazo e com mais resultados, em prioridade.

Quanto ao percentual de investimento, no artigo de Davies (2010) o qual investigou os procedimentos metodológicos adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí para a verificação

das receitas e despesas vinculadas a educação, o mesmo observou que o referido tribunal não exige que se cumpra a norma legal da execução mínimo do investimento em educação, que no caso daquele estado é de 30% da receita já que a CF88 faculta que as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais, segundo as carências e peculiaridades de cada estado e município, optem por percentuais superiores. E sim, ao analisar as contas, o Tribunal de Contas supracitado utiliza como metodologia a eficiência da utilização dos recursos investidos, ou seja, prioriza o que se fez com os recursos. Quanto ao cumprimento do percentual o mesmo Tribunal, segundo a IV Divisão da Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual (DFAE), justifica não reprovar contas de governos que apliquem de forma eficiente 25% e menos que 30%.

Outra análise importante é pensar de acordo com o entendimento de eficiência, outrora explanado, por Bio (1996) e Megginson *et al* (1998). Assim sendo, se o objetivo é atingir como resultado máximo 10 pontos na prova do IDEB, se faz necessário correlacionar o valor gastos com a nota obtida para verificar o valor gasto por nota.

Por ventura, no exercício de 2007 a nota IDEB tivesse sido 10 pontos, o estado haveria gasto por pontos na prova o valor de R\$ 166,87, porém como os pontos alcançados foram somente 2,3, matematicamente, o valor gasto por ponto alcançado foi de R\$ 725,50. Tendo o mesmo entendimento, para o ano de 2009 e para 2011, conforme a última coluna da tabela 08.

Assim sendo, a gestão à frente do governo do Pará no ano de 2007 gastou mais por ponto obtido no período em estudo, porém, o resultado não foi satisfatório, alcançando apenas 2,3 pontos, em contrapartida, em 2009, gastou-se menos recursos por aluno e por ponto e conseguiu um resultado melhor, chegando a maior nota do período analisado.

Dessa forma, realizando conclusões a luz de Bio (1996) e Megginson *et al* (1998) e correlacionando os itens, em 2009 o gestor a frente do governo do estado foi mais eficiente do que os demais anos, pois conseguiu mais pontos (resultado) com um gastos médio por ponto melhor (insumo) em se tratando de educação no nível médio de ensino.

Nesta análise da relação dos gastos por aluno no Pará com notas IDEB, se confirma o pensamento e concepção de Tullock *et al* (2005) quanto a tomada de decisão na ótica da teoria da escolha pública, na qual o *homo economicus* e o *homo politicus*, apesar de ser a mesma pessoa pensam em vetores diferentes quando se trata de governo e política, no qual, o primeiro tem por parâmetro fundamental em suas tomadas de decisão a eficiência, procurando sempre a melhor alocação de recursos e o segundo, principalmente em períodos eleitorais, tem atitude paternalista e clientelista desconsiderando, muitas vezes, os limites impostos pela escassez dos recursos produtivos.

O único ano em que o governo tratou a educação com mais viés do *homo economicus* foi em 2009, pois conseguiu ser mais eficiente em suas decisões, alcançando melhor resultado do que os demais anos em análise. Corrobora ao fato que, em 2009 não era ano eleitoral, nem na esfera municipal, nem nas estadual e federal, assim sendo, o pensamento do *homo politicus* não prevaleceu, levando-nos a entender que também não prevalecendo, dessa forma, atitudes paternalistas e clientelistas que afastam a eficiência.

Por fim, toda esta análise da eficiência a nível dos recursos empregados pela gestão do estado do Pará, na educação, especificamente, no ensino médio, foi para demonstrar que, segundo a teoria da escolha pública, as gestões pública podem ser mais eficientes, com gestões e estratégias mais liberais, com funcionalismo, economicamente, mais “enxuto” e moderno como a Nova Administração Pública oferece.

Porém, o que foi aqui apreendido é que a presença da baixa eficiência é mais constante devido os gestores públicos paraenses estarem, ainda empregando modelos de gestões patrimoniais, ou seja, já ultrapassados pela literatura e primordialmente, interessados em atender os interesses particulares, tanto seus quanto dos grupos de interesses que o cercam, esquecendo que as demandas sociais são infinitas e os recursos não.

CONCLUSÃO

O intuito deste trabalho foi verificar se os gastos realizados na gestão do governo do estado do Pará, nos exercícios de 2007 a 2011, refletem escolhas eficientes, além de se buscar entender a relação entre os valores e metas planejadas e os valores e metas executados na área de educação no estado do Pará.

Quanto à teoria da escolha pública ela é o estudo aprofundado dos motivos que dão base às escolhas tomadas pelos gestores públicos na qual, por meio de suas análises, é possível determinar se foram escolhas eficientes ou não, entendendo que, no cenário das escolhas, há vários grupos de interesse que desempenham forças concorrentes na designação de recursos e privilégios de seus interesses bem como o entendimento de que o homem é racionalmente egoísta.

Porém, ainda segundo a teoria mencionada, a presença da ineficiência ou baixa eficiência é mais constante devido os gestores públicos agirem tão somente para conseguir rendas, poder ou prestígio derivados do exercício de cargos públicos, tendo como meta última se apoderar do aparelho do Estado por meio do processo eleitoral, deixando a preocupação da eficiência estatal em segundo plano.

Uma concepção que entende que o indivíduo age essencialmente pelos seus próprios interesses e que não mudaria seu comportamento por estar em determinado cargo ou função pública. Esta concepção da teoria não é afirmar que a generalidade dos gestores públicos é desonesta ou que pratica atos rotineiramente criminosos. A concepção é que os políticos e burocratas são pessoas como as outras, com os seus próprios interesses, qualidades e defeitos. Lembrando que não somos governados por anjos e sim por homens que possuem motivações individuais para governar.

Assim sendo, na ótica da teoria da escolha pública sempre o *homo politicus* prevalece sobre o *economicus* e, comumente, quando aquele prevalece a eficiência é deixada em segundo plano. Isso foi observado quando, nesta pesquisa foram avaliados os gastos por aluno comparando com as notas obtidas no IDEB, o qual revelou que em 2007, ano em que o estado gastou mais por nota alcançada a mesma foi a pior do período analisado, corroborando ao fato que em 2007 por ser 1º ano do 40º mandato do chefe do Poder executivo estadual, o pensamento do *homo politicus* prevaleceu tendo em vista fazer frente ao clientelismo, paternalismo e atendimento de grupos de interesse após conquista eleitoral. Ao contrário, quando em 2009 não ocorreu eleições em nenhuma esfera pública, o índice de qualidade da

educação do estado foi bem melhor e os gastos por nota foram os menores, sendo a gestão assim mais eficiente neste ano, prevalecendo, segundo a teoria, o *homo economicus*.

Quanto à qualidade da educação, ao analisar os índices do Pará foi entendido que o estado está aquém dos demais estados da federação alcançando no máximo 30% dos pontos disponível. Os estados de Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Minas Gerais, mesmo conseguindo bons índices de educação, revelaram ser de eficiência baixa quando se relaciona com os orçamentos da educação e sua execução.

Neste período analisado foi percebido que os orçamentos paraenses foram sempre crescentes sem que a mudança ou melhoria nos índices de qualidade da educação tenha ocorrido, cenário este distante da eficiência.

Dessa forma, este estudo revela como novidade o entendimento que no Pará o problema da baixa qualidade na educação não é falta de investimento, mesmo sabendo que ainda não são os valores ideais, porém, com que é investido hoje daria para se ter melhores resultados, como o percebido com as análises dos demais estados que conseguiram melhores notas no índice IDEB com gastos proporcionalmente menores.

Analisando os resultados orçamentários e financeiros foi percebido que o Pará, comparados com os dos estados mais bem posicionados quanto aos índices IDEB, foi o estado que mais gastou recursos (percentualmente) além do planejado (orçado). Decisões como esta de se gastar mais do que o planejado revela que o estado não está conseguindo ser eficiente, pois não realiza contenção das despesas pública, absorvendo uma grande quantidade de recursos dos contribuintes e gastando de forma desordenada.

Além do mais, o governo do estado mantém uma média de gasto com o nível médio de ensino de 4% de toda sua receita durante o exercício financeiro, porém o estado vem observando os ditames constitucionais de gastar nunca menos de 25% da receita na educação (total). Assim sendo, nos levando a entender que os grupos de interesses que pleiteiam por investimentos para o nível médio são bem mais fracos ou até inexistentes do que dos demais níveis de ensino, pois caso contrário suas designações do orçamento seriam maiores.

Esse entendimento dos grupos de interesse tem por base o que afirma a teoria da escolha pública ao tratar dos grupos de pressão no cenário das escolhas. Assim sendo, também neste item da pesquisa foi percebido que o estado apresenta uma gestão ineficiente, pois aplica pouco recurso em áreas estratégicas como a educação, canalizando esses recursos para outras áreas (devido os grupos de pressão) mesmo apresentando orçamentos crescentes.

Por fim, com a reunião dos dados foi possível verificar que o Pará mantém um grau de eficiência de 34,20%, ou seja, um grau de baixa eficiência quando se trata de aplicação de

recursos e resultados dessas decisões segundo a relação insumo *versus* resultado empregado à ótica econômica da teoria da escolha pública.

Logo, foi possível concluir que a gestão do governo do estado do Pará no período estudado não reflete escolhas eficientes, reforçando que decisões econômicas e políticas não são processos separados, entretanto qualidade da educação é associada às decisões eficientes e estratégicas.

Porém como sugestão à administração do estado do Pará é que esta realize políticas públicas mais ousadas e liberais na qual não há oportunidade as características patrimoniais como, por exemplo, parcerias com o setor privado denominadas de PPPs ou contrato de gestão com empresas para educação na qual haveria contrato de duração (entre 5 e 15 anos), os recursos públicos seriam transferidos para as empresas com base no número de alunos matriculados e a concessão seria condicionada ao cumprimento de metas de desempenho, como frequência dos alunos, notas dos alunos nos teste IDEB e taxas de repetência e evasão.

Porém, nesse sentido e no contexto da abordagem da escolha pública não faz nenhum sentido defender que a gestão governo do estado Pará não está funcionando de forma “ideal”, entretanto, esta forma pensada de gestão que o estado possui somente acarreta atraso quanto à administração, qualidade e eficiência da coisa pública.

No entanto, é necessário e importante destacar que os resultados apresentados indicam apenas tendências, uma vez que não é possível comprovar as verdadeiras intenções dos diversos atores envolvidos no ciclo político-econômico, sendo assim, uma limitação do estudo, pois teve como foco realizar percepções dos resultados das decisões econômicas, porém, não sendo possível confirmar de fato suas reais intenções.

Finalmente, este estudo também tenta estabelecer o passo inicial para novas pesquisas sobre a teoria da escolha pública com enfoque econômico-contábil, pois como outrora já explicitado, pesquisas acadêmicas com esse enfoque são inexistentes. As pesquisas que abordam a teoria da escolha pública, em sua maioria, são a nível somente da visão política do gestor não se percebendo que junto das decisões políticas está as decisões administrativas que ocasionam políticas públicas que necessitam de recursos financeiros para seu funcionamento.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v.48, n.3, p. 103-132, set./dez. 1997.
- ARAÚJO, Jair Andrade de; MONTEIRO, Vitor Borges; CAVALCANTE, Cristina Aragão: **Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios do Ceará**. Ceará: IPEC - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2006. (Economia do Ceará em Debate).
- ARAÚJO, Geraldino Carneiro de et al. **Burocracia light: Eficiência e flexibilidade**. São Paulo: Fea Usp, 2006.
- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Marcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó. **Gestão de finanças públicas**. 2.ed. Brasília: Gestão pública, 2008.
- BABBIE, E. **Métodos de pesquisas survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- BENDRATH, Eduard Angelo; GOMES, Alberto Albuquerque. Educação e economia: a (re) construção histórica. **Revista HISTEDBR On-line**, São Paulo, n.44, p. 92-106, dez. 2011. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/44/art07_44.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.
- BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de Informação: um enfoque gerencial**. São Paulo: Atlas, 1996.
- BORGES. André. Democracia Vs. Eficiência: A teoria da escolha pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.53, dec. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 12 out. 2013.
- BRASIL. Presidência da República. **LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 18 de ago. 2013
- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 5. ed. Brasília, 2012.
- _____. Ministério da Educação. **Painel de Controle da educação**. Disponível em: <http://painel.mec.gov.br/painel/painel_controle>. Acesso em: 04 set. 2013.
- _____. Ministério da educação. **Exame Nacional do Ensino Médio**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13318&Itemid=310>. Acesso em: 18 de ago. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/index.html>. Acesso em: 15 set.2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRUNET, Júlio Francisco Gregory; BERTÊ, Ana Maria de Aveline; BORGES, Clayton Brito. **Qualidade do Gasto Público em Educação nas Redes Públicas Estaduais e Municipais**. Brasília/DF: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2008. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIpremio/qualidade/MHqualidadeXIIIPTN/Qualidade_Gasto_Publico_Educacao.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

BUCHANAN, James M. Mercado, estado e liberdade. **Cadernos Liberais**, São Paulo, n.4,1994. Disponível em: <http://files.libertyfund.org/files/1068/Buchanan_0102-06_EBk_v6.0.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. **Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory**. Chicago, Illinois, USA: University of Chicago,1969.

_____; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1962. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=skAQQU6Vc6AC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 30 mar. 2013.

CAIDEN, Naomi J.; CAIDEN, Gerald E. Enfoques e *lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público*. **Revista do Serviço Público**, n. 1, jun/mar. 2001.

CAMPOS, Francisco. Exposição de Motivos do Ministro Francisco Campos sobre a Reforma do Ensino Superior. In: FAVERO, M.L.A. **Universidade e poder**. 2. ed. Brasília, DF: Plano,2000.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de Políticas Públicas**. UEMG. Barbacena. 2012. Disponível em: <[Públicashttp://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac](http://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac)>. Acesso em: 22 mar. 2013.

COELHO, Edmundo Campos. **A retórica da racionalidade e o mito da estrutura**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979.

COIMBRA, Creso. **A Revolução de 30 no Pará - Análise, crítica e interpretação da história**. Belém: Conselho Estadual de Cultura, 1981. (Coleção História do Pará, Série Arthur Viana).

CORRÊA, P. S. A. A Reforma do Estado nos anos 90 e suas implicações às Políticas Públicas Educacionais na Região Amazônica. **Papers do NAEA (UFPA)**, Universidade Federal do Pará, p. 01-28, 2000.

COSTA, Renato Pinheiro Da. **O Grupo Escolar Lauro Sodré Em Face Da Política De Expansão Do Sistema Escolar No Estado Do Pará: Institucionalização, Organização Curricular E Trabalho Docente (1968-2008)**. 2011. 150f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Educacionais, Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-graduação em Educação, Belém, 2011. Disponível em: <<http://www.ppged.belemvirtual.com.br/arquivos/File/dissertacoes2011/renato.pdf>>. Acesso em: 18 set.2013.

CRUZ, José Neves. **Economia e política: Uma abordagem dialética da escolha pública**. Coimbra: Editora Coimbra,. 2008.

CURY, C. R. J. **O ensino médio no Brasil: histórico e perspectivas**. Brasília: SEMTEC/MEC, 2000.

DAFT, Richard L. **Administração**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

DAVIES, Nicholas. **Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação**. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Mar 2010, vol.18, no.66, p.139-156.

_____, Nicholas. **Ensino médio estatal: menos verba para mais alunos?**. *Trab. educ. saúde*, Mar 2004, vol.2, no.1, p.153-178.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Ponto e Vírgula**, São Paulo, n. 6, v. 2. 2009.

DOWS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 2002.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. **Organizações burocráticas e instituições forjadas: as mudanças no poder executivo do estado do Pará (1995-2005)**. 2005. 241f. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento socioambiental) – Universidade Federal do Pará, 2005.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola, Brito, Silvia Helena Andrade de Peroni, Vera Maria Vidal **Sistema e Plano Nacional de Educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento**. *Rev. Bras. Estud. Pedagog.*, Dez 2012, vol.93, no.235, p.565-578.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed., rev e ampl, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIFONI NETO, Gontran. **Instituições regulatórias do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros: o caso das agências reguladoras estaduais brasileiras**. 2002. 199f. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

GODOY, Arilda S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. *Revista de Administração de Empresas*, v.35, n.2, p. 57-63. mar./abr.1995.

GOMES, Candido Alberto; MORGADO, Patrícia Cristina Chaves Rodrigues. **Financiamento do ensino médio: transparência ou opacidade?**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Jun 2007, vol.15, no.55, p.223-240.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Para que serve o IDEB**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-IDEB/para-que-serve-o-IDEB>>. Acesso em: 09 abr. 2013.

KAPLAN, R; NORTON, D. **Kaplan e Norton na prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KAMAAE, Roberto; FILHO FIEL, Alecio; FERREIRA, Maria das Graças. **Gestão pública: Planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda** (General theory of employment, interest and money). São Paulo: Atlas, 1992.

LIMA JUNIOR, Esron. **Decisão econômica x interesses políticos: uma abordagem do programa Bolsa Família no governo Lula**.2009. 125f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade da Amazônia,2009.

LOCKE, John. **Dois tratados do governo civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História da escola em São Paulo e no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.

MARTINS, C.B. **Notas sobre o ensino superior brasileiro**. Brasília, 1998. Mimeo.

MATTOS, Luiz Alves de. **Primórdios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Aurora, 1958.

MEGGINSON, Leon C. et al. **Administração: conceitos e aplicações**. 4.ed. São Paulo: Harbra,1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: RT, 1996.

MEIRELES, Manuel. **Teorias da administração: clássicas e modernas**. São Paulo: Futura, 2003.

MITCHELL, William C.; SIMMONS Randy T. **Para Além da Política: Mercados, Bem-Estar Social e o Fracasso da Burocracia**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2003.

MISES, Ludwig von. **Intervencionismo: Uma análise econômica**. 2. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MOURA, Daniella Almeida. **A República Paraense Em Festa (1890-1911)**.Dissertação (Mestrado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-graduação em História Social da Amazônia, Belém, 2008.Disponível

em:<http://www.ufpa.br/pphist/images/dissertacoes/2008/2008_daniella_moura.pdf>. Acesso em: 13 set.2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação.** *Rev. Bras. Educ.*, Abr 2005, no.28, p.5-23.

OLSON, Mancur. **The rise and decline of nations:** Economic growth, stagflation, and social rigidities. New Haven: Yale University Press, 1982.Disponível em:
<<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=pdf+olson+mancur.+1982.+the+rise+and>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO - OCDE. **Education at a Glance 2013.**Disponível em:
<<http://static.publico.pt/DOCS/educacao/educationglance2013.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

PANTOJA, Ana Marcia. Estado investiu mais do que o legalmente previsto em saúde e educação. **Agência Pará.** Pará. Disponível em:
<http://www.agenciapara.com.br/noticia.asp?id_ver=120828#>. Acesso em: 09 abr. 2013.

PARÁ. Governo do Estado. **Balanco geral do estado no exercício de 2007.** Disponível em:
<<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCO/Balancos2007/index.html>>
Acesso em: 04 set. 2013.

_____. **Balanco geral do estado no exercício de 2008.** Disponível em:
<<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCO/Balancos2008/index.html>>. Acesso em: 04 set. 2013.

_____. **Balanco geral do estado no exercício de 2009.** Disponível em:
<<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCO/Balancos2009/BGE%202009%20-%20VOLUME%20I.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2013.

_____. **Balanco geral do estado no exercício de 2010.** Disponível em:
<<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCO/Balancos2010/index.html>>. Acesso em: 04 set. 2013.

_____. **Balanco geral do estado no exercício de 2011.** Disponível em:
<<http://www.sefa.pa.gov.br/site/tesouro/diconf/BALANCO/Balancos2011/index.htm>>. Acesso em: 04 set. 2013.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fiocruz; EPSJV, 2006.

PEREIRA, José Matias. **Curso de gestão estratégica na administração pública.** São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Auto-interesse e incompetência. **Revista Brasileira De Economia,** Rio de janeiro,v.57, n. 1, 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402003000100008&script=sci_arttext>. Acesso em: 18 mai. 2013.

PEREIRA, Paulo Thiago. **A teoria da escolha pública (public choice):** uma abordagem neoliberal? Universidade de Lisboa. 1997. Disponível em: <<http://análisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2013.

PETERS, B. Guy. **Gobernanza y Burocracia Pública:** Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? Foro Internacional 182, XLV, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Financiamento da educação no brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002).** São Paulo, 2002. Disponível em :<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000008&lng=pt&nrm=iso#back>. Acesso em 05 fev. 2014

RBS. **Mesmo com evolução, Brasil segue mal posicionado no Pisa.** Santa Catarina. 09 abr 2013. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/especial/rs/precisamosderespostas/19,0,3992488,Mesmo-com-evolucao-Brasil-segue-mal-posicionado-no-Pisa.html>>. Acesso em: 17 jun.2013.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, Flavio. **Economia do setor público:** uma abordagem introdutória. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SAVIANI, Dermeval. **A escola pública brasileira ao longo dos séculos.** São Paulo: Unicamp, 2005.

SELZNICK, P. **TVA and the grass roots.** Berkeley: University of California Press, 1955. Disponível em: <<http://www.ebooksread.com/authors-eng/philip-selznick/tva-and-the-grass-roots-a-study-in-the-sociology-of-formal-organization-hci.shtml>>. Acesso em: 16 abr.2013.

SHULTZ, Theodore W. Investment in human capital. **The American Economic Review**, New York, v. 51, n.1, p. 1-17, 1961. Disponível em: <<https://webpace.utexas.edu/hcleaver/www/330T/350kPEESchultzInvestmentHumanCapital.pdf>>. Acesso em: 20 mar.2013.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental:** Um enfoque Administrativo. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações.** São Paulo: Zahar, 2008. Disponível em: <<http://www.zahar.com.br/sites/default/files/arquivos//t1164.pdf>>. Acesso em: 05 jun.2013.

SOARES, M.C.C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de et al. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

SOBREIRA, Rogério; CAMPOS, Bruno Cesar **Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef.** *Rev. Adm. Pública*, Abr 2008, vol.42, no.2, p.327-346.

SOUZA, M. T. James Buchanan e a construção do consenso social. **Perspectivas**, São Paulo, v. 19, p. 11-32, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

TAYLOR, Frederick Winslow, 1856-1915. **Princípios da administração científica**. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Fundamentos de la Reforma del Estado**. São Paulo: Enanpad, 2001.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

TORNETE JUNIOR, Rudinei. Buchanan e a análise econômica da política. **Lua Nova**, São Paulo, n.38, dec. 1996. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

_____. A teoria da escolha pública. In: _____. **Falhas de governo: uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

UNIÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - UNESCO. **Relatório de Monitoramento global 2011**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001911/191186POR.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.
_____. **O perfil dos professores brasileiros: O que fazem, o que pensam, o que almejam**. São Paulo: Moderna, 2004.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. **O financiamento da educação de jovens e adultos em municípios mineiros no período de 1996 a 2006: até quando migalhas?**. *Rev. Bras. Educ.*, Set 2013, vol.18, no.54, p.693-716.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright (Org.). **Max Weber – Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 2002.

WILL, Anderson Renanetal. **Os gastos com educação nos estados brasileiros: uma análise da qualidade das despesas públicas**. 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG143.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2013.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

APÊNDICE A – Dados contábeis e orçamentários do estado do Pará

APÊNDICE A – Dados contábeis e orçamentários do Pará.

PARÁ

A - Média (05 anos) em % entre o planejado (orçado) e o executado (gastos);

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	ORÇADO	EXECUTADO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	529.380.150,00	627.078.053,16	118%
2010	417.013.839,00	562.514.826,76	135%
2009	394.574.016,00	435.928.034,80	110%
2008	262.162.852,00	406.137.415,11	155%
2007	257.816.371,00	328.547.035,49	127%
	1.860.947.228,00	2.360.205.365,32	127%

B - Média (05 anos) em % da relação entre a receita total o estado e o total das despesas com educação;

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	RECEITA TOTAL	DESPESA C/ EDUCAÇÃO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	13.043.776.859,36	627.078.053,16	5%
2010	12.338.475.253,03	562.514.826,76	5%
2009	10.549.058.515,37	435.928.034,80	4%
2008	9.734.195.513,79	406.137.415,11	4%
2007	7.923.923.090,72	328.547.035,49	4%
	53.589.429.232,27	2.360.205.365,32	4%

C - Média (05 anos) em % da relação entre a despesa total do estado e a despesa com educação;

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	DESPESA TOTAL	DESPESA C/ EDUCAÇÃO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	12.165.048.081,90	627.078.053,16	5%
2010	11.956.529.183,60	562.514.826,76	5%
2009	10.210.618.410,09	435.928.034,80	4%
2008	9.381.403.404,90	406.137.415,11	4%
2007	7.613.674.648,26	328.547.035,49	4%
	51.327.273.728,75	2.360.205.365,32	5%

D - Nota IDEB 2007 em %;		E - Nota IDEB 2009 em %;		F - Nota IDEB 2011 em %.	
NOTA	PERCENTUAL	NOTA	PERCENTUAL	NOTA	PERCENTUAL
2,3	23%	3	30%	2,8	28%

APÊNDICE B – Dados contábeis e orçamentários de Sta. Catarina.

STA. CATARINA

A - Média (05 anos) em % entre o planejado (orçado) e o executado (gastos);

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	ORÇADO	EXECUTADO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	494.657.054,00	457.790.390,26	93%
2010	437.675.017,00	359.238.661,82	82%
2009	370.432.727,00	311.839.377,18	84%
2008	276.613.092,00	269.604.264,14	97%
2007	240.011.434,00	211.696.449,48	88%
	1.819.389.324,00	1.610.169.142,88	89%

B - Média (05 anos) em % da relação entre a receita total o estado e o total das despesas com educação;

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	RECEITA TOTAL	DESPESA C/ EDUCAÇÃO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	15.259.959.632,65	457.790.390,26	3%
2010	13.168.918.579,60	359.238.661,82	3%
2009	11.506.271.961,72	311.839.377,18	3%
2008	11.538.547.205,84	269.604.264,14	2%
2007	9.300.955.511,89	211.696.449,48	2%
	60.774.652.891,70	1.610.169.142,88	3%

C - Média (05 anos) em % da relação entre a despesa total do estado e a despesa com educação;

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	DESPESA TOTAL	DESPESA C/ EDUCAÇÃO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	14.951.779.854,97	457.790.390,26	3%
2010	13.166.963.565,79	359.238.661,82	3%
2009	11.836.627.610,28	311.839.377,18	3%
2008	10.584.693.344,41	269.604.264,14	3%
2007	8.876.009.400,05	211.696.449,48	2%
	59.416.073.775,50	1.610.169.142,88	3%

D - Nota IDEB 2007 em %;		E - Nota IDEB 2009 em %;		F - Nota IDEB 2011 em %.	
NOTA	PERCENTUAL	NOTA	PERCENTUAL	NOTA	PERCENTUAL
3,8	38%	3,7	37%	4	40%

APÊNDICE C – Dados contábeis e orçamentários do estado do Paraná

PARANÁ

A - Média (05 anos) em % entre o planejado (orçado) e o executado (gastos);

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	ORÇADO	EXECUTADO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	591.806.100,00	928.478.948,72	157%
2010	555.145.420,00	776.359.646,32	140%
2009	644.904.510,00	696.483.881,98	108%
2008	580.151.200,00	584.448.938,48	101%
2007	615.754.127,00	612.967.023,14	100%
	2.987.761.357,00	3.598.738.438,64	121%

B - Média (05 anos) em % da relação entre a receita total do estado e o total das despesas com educação;

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	RECEITA TOTAL	DESPESA C/ EDUCAÇÃO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	23.360.623.777,38	928.478.948,72	4%
2010	20.630.092.093,50	776.359.646,32	4%
2009	18.230.836.521,38	696.483.881,98	4%
2008	17.467.208.257,04	584.448.938,48	3%
2007	14.940.700.515,43	612.967.023,14	4%
	94.629.461.164,73	3.598.738.438,64	4%

C - Média (05 anos) em % da relação entre a despesa total do estado e a despesa com educação;

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	DESPESA TOTAL	DESPESA C/ EDUCAÇÃO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	18.721.303.263,26	928.478.948,72	4,96%
2010	16.350.895.224,64	776.359.646,32	4,75%
2009	14.637.169.777,75	696.483.881,98	4,76%
2008	13.799.816.955,14	584.448.938,48	4,24%
2007	11.896.474.486,03	612.967.023,14	5,15%
	75.405.659.706,82	3.598.738.438,64	5%

D - Nota IDEB 2007 em %;		E - Nota IDEB 2009 em %;		F - Nota IDEB 2011 em %.	
NOTA	PERCENTUAL	NOTA	PERCENTUAL	NOTA	PERCENTUAL
3,7	37%	3,9	39%	3,7	37%

APÊNDICE D – Dados contábeis e orçamentários do estado de São Paulo

SÃO PAULO

A - Média (05 anos) em % entre o planejado (orçado) e o executado (gastos);

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	ORÇADO	EXECUTADO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	3.500.622.901,00	3.540.800.151,40	101%
2010	2.924.641.904,00	3.160.823.921,79	108%
2009	2.898.106.203,00	2.830.620.917,81	98%
2008	2.709.223.448,00	2.768.064.579,54	102%
2007	1.957.104.386,00	2.275.269.122,11	116%
	13.989.698.842,00	14.575.578.692,65	105%

B - Média (05 anos) em % da relação entre a receita total o estado e o total das despesas com educação;

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	RECEITA TOTAL	DESPESA C/ EDUCAÇÃO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	159.225.823.532,20	3.540.800.151,40	2,22%
2010	149.373.064.469,30	3.160.823.921,79	2,12%
2009	131.428.390.233,62	2.830.620.917,81	2,15%
2008	120.920.508.849,23	2.768.064.579,54	2,29%
2007	96.236.545.489,81	2.275.269.122,11	2,36%
	657.184.332.574,16	14.575.578.692,65	2%

C - Média (05 anos) em % da relação entre a despesa total do estado e a despesa com educação;

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	DESPESA TOTAL	DESPESA C/ EDUCAÇÃO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	159.949.788.187,88	3.540.800.151,40	2,21%
2010	147.056.059.385,73	3.160.823.921,79	2,15%
2009	130.760.670.353,56	2.830.620.917,81	2,16%
2008	120.734.533.460,18	2.768.064.579,54	2,29%
2007	96.095.014.842,51	2.275.269.122,11	2,37%
	654.596.066.229,86	14.575.578.692,65	2%

D - Nota IDEB 2007 em %;		E - Nota IDEB 2009 em %;		F - Nota IDEB 2011 em %.	
NOTA	PERCENTUAL	NOTA	PERCENTUAL	NOTA	PERCENTUAL
3,4	34%	3,6	36%	3,9	39%

APÊNDICE E – Dados contábeis e orçamentários do estado de Minas Gerais

MINAS GERAIS

A - Média (05 anos) em % entre o planejado (orçado) e o executado (gastos);

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	ORÇADO	EXECUTADO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	996.819.559,00	1.217.999.662,08	122%
2010	911.932.328,00	942.620.267,11	103%
2009	946.111.988,00	797.551.007,39	84%
2008	737.283.461,00	880.132.161,30	119%
2007	559.678.245,00	655.742.176,84	117%
	4.151.825.581,00	4.494.045.274,72	109%

B - Média (05 anos) em % da relação entre a receita total o estado e o total das despesas com educação;

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	RECEITA TOTAL	DESPESA C/ EDUCAÇÃO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	43.332.802.687,69	1.215.878.332,23	3%
2010	39.756.441.848,24	941.022.177,47	2%
2009	34.378.727.436,63	796.127.485,34	2%
2008	34.178.622.193,48	878.820.749,90	3%
2007	27.768.204.262,26	654.699.667,87	2%
	179.414.798.428,30	4.486.548.412,81	3%

C - Média (05 anos) em % da relação entre a despesa total do estado e a despesa com educação;

EDUCAÇÃO - NÍVEL MÉDIO			
ANO	DESPESA TOTAL	DESPESA C/ EDUCAÇÃO	MÉDIA PERCENTUAL
2011	40.458.844.730,08	1.215.878.332,23	3%
2010	32.477.569.172,06	941.022.177,47	3%
2009	27.949.728.016,83	796.127.485,34	3%
2008	26.819.173.418,08	878.820.749,90	3%
2007	22.476.130.205,89	654.699.667,87	3%
	150.181.445.542,94	4.486.548.412,81	3%

D - Nota IDEB 2007 em %;		E - Nota IDEB 2009 em %;		F - Nota IDEB 201 em %.	
NOTA	PERCENTUAL	NOTA	PERCENTUAL	NOTA	PERCENTUAL
3,5	35%	3,6	36%	3,7	37%

APÊNDICE F – Relação dos gastos por aluno no Pará com notas IDEB

Ano	Alunos matriculados	Gasto geral (R\$)	Gasto por aluno (R\$)	Gasto atualizado por aluno (R\$)	Nota IDEB	Gasto por aluno/ Nota IDEB (R\$)	Gasto atualizado por aluno/ Nota IDEB (R\$)
2007	273.348	328.547.035,49	1.201,94	1.668,65	2,3	522,58	725,50
2009	271.453	435.928.034,80	1.605,91	2.063,11	3	535,30	687,70
2011	369.711	627.078.053,16	1.696,13	2.005,67	2,8	605,76	716,31

Fonte: Do autor.

Obs: valores atualizados com a inflação do período conforme IBGE (2013).