

Transparência e Accountability com a Divulgação do Resultado Econômico para Entidades Públicas – O Caso das Escolas Municipais de Ensino Fundamental de uma Cidade do Interior Paulista

Alexandre Bruno Coelho Donatti (USP) - abcdonatti@hotmail.com

Carlos Alberto Grespan Bonacim (FEA - USP) - carlosbonacim@yahoo.com.br

Resumo:

De maneira geral, existe certa resistência em avaliar desempenho, principalmente alocativo, da “coisa pública”. Porém, é fundamental haver padrões de comparação para evidenciar quem é mais eficiente no uso dos recursos. Nesse contexto, o objetivo deste estudo é de demonstrar de que forma os gestores da Secretaria da Educação de uma cidade do interior paulista podem aprimorar a alocação de recursos e grau de accountability das escolas municipais de ensino fundamental utilizando o cálculo do resultado econômico. A metodologia utilizada foi o modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas proposto por Slomski (1996). Os resultados da pesquisa indicam uma variação positiva da performance econômica do ensino fundamental das escolas municipais da cidade estudada, sugerindo incrementos na eficiência da aplicação dos recursos públicos no período estudado. Portanto, pode-se demonstrar aos cidadãos de que maneira administração pública está alocando os recursos repassados a ela. Apesar das aplicações desse indicador, existem limitações no seu desenvolvimento. A mais relevante consiste na divergência nos dados, já que o INEP não calcula o IDEB das escolas particulares por cidade. Dessa forma, usou-se o IDEB do estado de São Paulo, que foi comparado ao IDEB das escolas municipais da cidade analisada. Isso distorce os resultados porque a estrutura do ensino e da cidade estudada não é semelhante à média do estado de São Paulo. Outras pesquisas deverão levantar mais possibilidades para esses resultados, formando-se um referencial teórico.

Palavras-chave: *Resultado Econômico. Performance. Ensino fundamental público*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Transparência e *Accountability* com a Divulgação do Resultado Econômico para Entidades Públicas – O Caso das Escolas Municipais de Ensino Fundamental de uma Cidade do Interior Paulista

Resumo

De maneira geral, existe certa resistência em avaliar desempenho, principalmente alocativo, da “coisa pública”. Porém, é fundamental haver padrões de comparação para evidenciar quem é mais eficiente no uso dos recursos. Nesse contexto, o objetivo deste estudo é de demonstrar de que forma os gestores da Secretaria da Educação de uma cidade do interior paulista podem aprimorar a alocação de recursos e grau de *accountability* das escolas municipais de ensino fundamental utilizando o cálculo do resultado econômico. A metodologia utilizada foi o modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas proposto por Slomski (1996). Os resultados da pesquisa indicam uma variação positiva da *performance* econômica do ensino fundamental das escolas municipais da cidade estudada, sugerindo incrementos na eficiência da aplicação dos recursos públicos no período estudado. Portanto, pode-se demonstrar aos cidadãos de que maneira administração pública está alocando os recursos repassados a ela. Apesar das aplicações desse indicador, existem limitações no seu desenvolvimento. A mais relevante consiste na divergência nos dados, já que o INEP não calcula o IDEB das escolas particulares por cidade. Dessa forma, usou-se o IDEB do estado de São Paulo, que foi comparado ao IDEB das escolas municipais da cidade analisada. Isso distorce os resultados porque a estrutura do ensino e da cidade estudada não é semelhante à média do estado de São Paulo. Outras pesquisas deverão levantar mais possibilidades para esses resultados, formando-se um referencial teórico.

Palavras-chave: Resultado Econômico. *Performance*. Ensino fundamental público.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

1 Introdução

A educação é um indicador crítico para o desenvolvimento de um país e, como demonstrado por Mankiw, Romer & Weil (1992), é responsável por diferenças significantes de renda entre os países. Marchesi e Martín (2003) afirmam que “a internacionalização da economia e a crescente concorrência entre os países levou à recuperação da importância da educação como fator decisivo para o desenvolvimento e o progresso”.

O Governo Federal brasileiro partilha dessa proposição ao definir como serviços públicos essenciais a seguridade social (previdência, assistência e saúde) e a educação. Esses serviços enquadram-se na dimensão estratégica do plano social de governo. O relatório da OCDE (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento) de 2007 sobre educação apresenta dados que comprovam essa preocupação do Estado brasileiro. A proporção de gastos públicos com ensino em relação ao PIB no Brasil situa-se em torno de 4,4%, muito próximo à média de 4,9% dos países pertencentes à OCDE, os quais são considerados desenvolvidos. Porém, os estudantes brasileiros obtiveram resultados pífios na avaliação internacional de desempenho escolar conduzida pela OCDE, conhecida como PISA - *Programme for International Student Assessment*.

Essas discrepâncias na qualidade da educação entre países e, até entre regiões e escolas do mesmo país, tornam interessante uma forma de mensuração da sua eficiência, principalmente para o Brasil, que está tão distante dos países desenvolvidos em termos de resultados, mas tão perto em termos de investimento.

Para Marchesi e Martín (2003) “as dificuldades econômicas levaram a associar o significado de qualidade (da educação) à melhor gestão dos recursos”. O Brasil vem acompanhando essa tendência. Desde a década de 1990, a gestão pública está passando por grandes modificações com a finalidade de melhorar a eficácia, a eficiência e a transparência na aplicação dos recursos públicos, inclusive os destinados ao ensino.

Todas essas transformações incentivaram o governo brasileiro e as entidades públicas sob sua responsabilidade a se preocuparem com o desenvolvimento de novos mecanismos de gestão voltados, principalmente, à implantação de processos de melhoria contínua, planejamento, avaliação e prestação de contas das atividades desenvolvidas.

O avanço mais recente nesse sentido foi a promulgação da Portaria nº 749, publicada no Diário Oficial da União no dia 15 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009b). Ela aproxima a contabilidade pública da privada e, conseqüentemente das normas internacionais. A mais significativa alteração é que a contabilização passa a ser feita pelo regime de competência. Dessa forma, as demonstrações vão representar, de forma adequada, a realidade econômica e financeira do governo. Outra medida adotada pela Portaria nº 749 é a elaboração da Demonstração do Resultado Econômico. O objetivo é informar aos cidadãos se o serviço prestado é realizado de forma eficiente, comparando-o à iniciativa privada.

As “entidades públicas são as que produzem produtos ou serviços que visam ao bem-estar da sociedade [...], as entidades públicas governamentais são todas as do quadro de administração direta e indireta da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios, as autarquias e as fundações instituídas e mantidas pelo poder público” (SLOMSKI, 2005, p. 35). Desta maneira, os cidadãos (contribuintes) que disponibilizam os recursos para o Estado podem ser equiparados aos proprietários ou acionistas das empresas privadas. A sociedade, então, pode cobrar das entidades públicas governamentais uma atuação mais parecida com a de organizações privadas e exigir, como eles, eficiência na aplicação dos recursos públicos.

A crença de que a melhoria das condições sociais do país passa pela participação ativa da sociedade civil, nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas, determinou o desenvolvimento desta pesquisa que visa contribuir com uma visão mais integrativa do ente público e de seu relacionamento com o cidadão (contribuinte).

Questão da Pesquisa

De acordo com Bonacim, Araujo e Miranda (2008), o cálculo do resultado econômico é “uma importante ferramenta para promover a transparência na gestão pública e ampliar o grau de *accountability*, devido às informações que pode revelar sobre a eficácia e eficiência econômica da instituição”. Seguindo essa linha, pretende-se, com esse estudo, responder à seguinte questão orientadora de pesquisa: **de que forma a Secretaria da Educação de uma cidade do interior paulista pode aprimorar a alocação de recursos e grau de *accountability* das escolas municipais de ensino fundamental utilizando a mensuração do resultado econômico gerado?**

Objetivo do trabalho

Assim, em consonância com a questão estabelecida, o objetivo geral deste trabalho é: **demonstrar de que forma os gestores da Secretaria da Educação de uma cidade do interior paulista poderiam aprimorar a alocação de recursos e grau de *accountability* das escolas municipais de ensino fundamental utilizando a mensuração do resultado econômico gerado.**

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. Apresentam-se, inicialmente, plataforma teórica e seção seguinte discutem-se aspectos relacionados à metodologia. Na terceira parte são demonstrados os resultados, a partir dos quais são desenvolvidas algumas discussões. Finalmente, no último tópico, apresentam-se as conclusões, limitações e as considerações finais da pesquisa.

2 Plataforma Teórica

Este tópico realiza uma compilação da literatura existente a cerca de bens mistos, suas características e possibilidades de mensuração. Discute-se, também, sobre a qualidade da educação.

2.1 Bens Mistos: as suas características e possibilidades de mensuração

2.1.1 Bem misto e externalidades positivas

Primeiramente, definiram-se duas características dos bens que serão úteis para as discussões a seguir: a excludibilidade e a rivalidade. O “princípio de exclusão” ocorre “quando o consumo por A de um determinado bem implica em que ele tenha pago o preço do referido bem, enquanto que B, que não pagou por este bem, é excluído do consumo do mesmo” (MUSGRAVE E MUSGRAVE, 1980, p. 42). Já a rivalidade implica que o consumo por A de determinado bem inviabiliza o consumo do mesmo bem por B. Por exemplo, o pão de queijo comido por A não pode ser comido por B.

Para Buchanan (1967, p. 30), o sistema de mercado só ocorre, adequadamente, quando o princípio de exclusão pode ser aplicado. Além disso, as relações comerciais também dependem do direito de propriedade. Segundo Musgrave e Musgrave (1980, p. 42),

Tal processo é adequado para um mercado de bens privados – alimentos, roupas, moradias, automóveis [...] porque os benefícios derivados do consumo dos mesmos fluem para aqueles consumidores que pagaram por eles. Assim sendo, os benefícios são integralizados e o consumo é “rival” (o sanduíche comido por A, não pode ser comido por B...). A natureza dos bens é tal que o princípio de exclusão se aplica.

Para os casos nos quais o consumo é “não rival” e/ou quando não se pode aplicar o princípio de exclusão existe a necessidade de intervenção do Estado (BUCHANAN, 1967; MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980), ou seja, temos um bem público. Se não há rivalidade, os bens consumidos por uma determinada pessoa não diminuem os benefícios disponíveis para o resto da sociedade. “Logo, seria ineficiente a aplicação do princípio de exclusão mesmo que isto pudesse ser feito” (MUSGRAVE E MUSGRAVE, 1980, p. 42). Outra forma de bem público acontece quando existe rivalidade, mas o princípio de exclusão não pode ser aplicado.

Contudo, a visão polarizada da rivalidade usada para diferenciar esses dois tipos de bem não é realista (MUSGRAVE E MUSGRAVE, 1980, p. 47). Na prática, situações mistas de várias espécies e com diferentes graus de rivalidade acontecem. Nesses casos, os bens são chamados de mistos. Uma dessas situações ocorre quando o consumo privado ou a produção geram externalidades positivas. Eaton e Eaton (1999) definem externalidades como sendo a ocasião quando “o comportamento de um agente econômico exerce impacto sobre outro agente e este impacto não tem preço no mercado”.

Se os benefícios sociais de um produto excedem os benefícios privados, ocorre uma externalidade positiva. Nesse caso, a firma ofertará uma quantidade inferior à situação ótima porque os benefícios que concede à sociedade são maiores que aqueles aos quais teria direito via mercado. A correção da oferta ocorre pelo fornecimento de um subsídio ou até mesmo a própria produção de uma parte da demanda pelo Estado.

Margolis (1957), em “*Secondary Benefits, External Economies and the Justification of Public Investment*”, corrobora com o exposto acima ao supor que um gasto governamental não beneficie, apenas, os usuários diretos, mas, também, resulte em benefícios colaterais para os vizinhos.

Na educação, a rivalidade é parcial, pois apesar de existirem vagas limitadas nas escolas, ela gera externalidades positivas. O conhecimento é disseminado entre as pessoas devido ao convívio com uma comunidade de nível educacional mais elevado e isso não é precificado pelo mercado. Portanto, a educação é um bem misto.

No Brasil, para corrigir essa falha de mercado, o governo optou por fornecer parte do serviço ao invés de conceder um subsídio para as escolas particulares. Assim, a eficiência da esfera pública também precisa ser avaliada como o que ocorre naturalmente na esfera privada através das forças de mercado.

Esta pesquisa busca, por meio do resultado econômico, evidenciar as condições de eficiência (ou ineficiência) na produção de bens mistos por parte do Estado. Além disso, Musgrave e Musgrave (1980, p. 62), consideram que o preço unitário do bem privado é igual para os dois consumidores e a combinação das contribuições tributárias pagas pelos Cidadãos iguala o custo da produção do Bem Público para a sociedade.

Com efeito, de acordo com a teoria microeconômica percebe-se que as relações estabelecidas entre a renda, o consumo e a utilidade do cidadão são complexas. Esta pesquisa admite que o cidadão, ao fazer o uso do constructo resultado econômico para avaliar a renda recebida do Estado, o faz considerando o nível de utilidade percebida (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980).

2.1.2 Resultado Econômico

Segundo Catelli e Guerreiro (1994), “o lucro ou resultado econômico é o melhor indicador do nível de eficácia das empresas, tendo em vista a sua capacidade de absorver e refletir adequadamente os impactos de todos os fatores, considerando inclusive a sinergia entre eles”. Slomski (1996) corrobora com essa ideia afirmando que “se apurado adequadamente o resultado econômico, que obviamente poderá ser lucro ou prejuízo, será o melhor indicador do nível de eficácia das empresas”.

Numa tentativa de aproximar essa medida de desempenho para o setor público, Slomski (1996) propõe um modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas. Na visão proposta pelo autor, os cidadãos disponibilizam recursos para o Estado e, portanto, podem ser equiparados aos proprietários das empresas privadas.

Por sua vez, Bonacim, Araujo e Miranda (2008) acrescentam que “assim, a sociedade pode cobrar das entidades públicas governamentais uma atuação mais parecida com a de organizações privadas e exigir, como eles, eficiência na aplicação dos recursos públicos”.

O modelo de Slomski (1996) apresenta os seguintes pressupostos: o cidadão compõe o corpo contribuinte das fontes de recursos para a manutenção da entidade pública; a entidade pública tem como missão a prestação de serviços para o desenvolvimento e o bem-estar social da coletividade; e se não existisse o serviço público, em um país capitalista e com mercado competitivo, o cidadão buscaria o menor preço de mercado à vista para a contratação de serviços.

Com esses pressupostos, ele define de forma simples o conceito de resultado econômico para entidades públicas: “Resultado econômico será a diferença entre a receita econômica e a soma dos custos diretos e indiretos identificáveis à área de responsabilidade que a produziu” (SLOMSKI, 1996). O Quadro 1 demonstra a metodologia de cálculo do resultado econômico:

Quadro 1 – Resultado econômico para entidades públicas

Observações	Metodologia de cálculo
Mensuração do Resultado Econômico (SLOMSKI, 1996)	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; border-bottom: 1px solid black; padding: 5px; margin-right: 10px;"> <p style="margin: 0;">Mensuração do Resultado Econômico (SLOMSKI, 1996)</p> </div> <div style="font-size: 2em; margin-right: 10px;">}</div> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; border-bottom: 1px solid black; padding: 5px;"> <p style="margin: 0;">Receita Econômica (-) Despesas de Custeio (=) Resultado Econômico</p> </div> </div>

Cumprir ser ressaltado, segundo o autor, que o conceito de receita para as entidades privadas não é o mesmo daquele utilizado na contabilidade pública. A receita contábil na entidade privada, normalmente, é o valor oferecido em contrapartida do bem ou serviço. Na entidade pública esse valor não é contabilizado. Assim, a receita pública não reflete o valor que o consumidor estaria disposto a pagar pelo bem ou serviço.

Quando se trata de entidades públicas, a “receita” refere-se ao recebimento de impostos, representando todas as entradas de recursos na entidade, independentemente da contraprestação de serviços ou de entrega de produtos. O autor vai além e propõe o cálculo do resultado econômico da entidade pública utilizando o conceito de receita da entidade privada.

A receita econômica, então, “é o produto da multiplicação do custo de oportunidade que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público, pelos serviços que ele efetivamente tenha executado”. Como custo de oportunidade, o autor entende o menor preço de mercado à vista atribuído ao serviço prestado ao cidadão com similar qualidade, oportunidade e tempestividades daquele desprezado por ele ao utilizar o serviço público (SLOMSKI, 1996).

Diante disso, para o caso de uma entidade pública de administração direta, a receita econômica de um período representa o menor preço de mercado que um usuário pagaria para obter os serviços nas mesmas condições de qualidade. Faz-se necessário, então, definir um conceito de qualidade para poder comparar o serviço oferecido pela empresa particular com o dessa entidade pública.

Adotou-se como referencial teórico de análise, o modelo conceitual de mensuração do resultado econômico de Slomski (1996), por acreditar que é relevante tratar o tema “evidenciação e prestação de contas”, considerando os aspectos contemporâneos da gestão pública brasileira, visto que a agenda democrática nacional tem reivindicado novos direitos sociais e políticos, participação social, transparência, *accountability* e eficiência na gestão dos recursos públicos.

2.2 Qualidade da educação

Marchesi e Martín (2003) ressaltam que “não é simples definir a qualidade (da educação). Existem múltiplas aproximações que refletem ideologias, concepções e expectativas diferentes”.

Os autores sugerem, então, basear o conceito de qualidade da educação nos objetivos que se coloca ao ensino. Aspin, Chapman e Wilkinson (1994) abordam as diferentes metas perseguidas pelo sistema educacional e destacam três conjuntos de objetivos:

- Comunicação da civilização – a partir dessa perspectiva, uma educação de qualidade deveria ser capaz de transmitir aos alunos o conhecimento e o apreço de um amplo número de valores culturais, entre os quais se incluem os artísticos, literários e criativos.
- Respostas às necessidades imediatas dos alunos – no marco desse objetivo, todos os alunos disporiam das experiências e das oportunidades que lhes permitiriam atingir níveis suficientes de satisfação pessoal em suas vidas.

- Preparação para responder às necessidades da sociedade – os alunos seriam capazes de atuar na sociedade, não apenas se adaptando a seus requisitos, mas também intervindo de forma ativa na configuração dessa mesma sociedade da qual fazem parte.

Além disso, é preciso considerar o nível socioeconômico, o meio familiar e a aprendizagem anterior, pois os resultados alcançados pelos alunos são influenciados por estes aspectos (MORTIMORE, 1991).

No entanto, os objetivos expostos acima se referem somente aos resultados dos alunos. Marchesi e Martín (2003) destacam outros resultados importantes que também devem ser considerados: “a participação da comunidade educativa no funcionamento e seu grau de satisfação com os objetivos alcançados; a satisfação profissional dos docentes, particularmente no que se refere ao seu desenvolvimento profissional e ao cumprimento de suas expectativas razoáveis; a influência da escola na sociedade, em seu ambiente mais próximo e em suas relações com outras instituições”.

Apesar desse ponto, a maioria das políticas públicas e estudos na área reduzem a definição de qualidade do ensino exclusivamente ao rendimento escolar adquirido pelos alunos. Isso ocorre devido à facilidade na mensuração de indicadores e na obtenção de dados por meio de testes padronizados.

Mesmo com dados de resultados de testes padronizados (notas) fica difícil definir as variáveis que tem impacto sobre eles, como funcionam esses impactos e que proporção esses impactos os afetam.

Um dos primeiros estudos sobre o assunto, o relatório intitulado *Equality of Educational Opportunity*, que ficou conhecido como “*Coleman Report*” indica que os fatores explicativos mais importantes para o desempenho escolar dos estudantes são a família, em primeiro lugar, e a seguir, os colegas, relegando um papel insignificante para a escola (COLEMAN, 1968).

Já os criadores do modelo Tennessee Value-Added Assessment System (TVAAS), empregado na reforma educativa implantada no Tennessee, afirmam que a eficiência do docente é, de longe, o fator mais importante na determinação dos resultados do processo de aprendizagem (KUPERMINTZ, 2002).

Em relação à efetividade dos recursos aplicados nas instituições de ensino “dois nomes se destacaram na literatura sobre o tema: Erik A. Hanushek, defendendo a posição de que simplesmente “mais dinheiro não faz diferença” e Alan B. Krueger, que critica as análises realizadas por Hanushek para embasar sua opinião e acaba por defender algumas das políticas de aumento de recursos para as escolas” (DIAZ, 2007).

A autora encontra ainda, em um estudo para o Brasil, efeitos semelhantes à Hanushek e conclui que “os resultados parecem indicar que simples aumentos de gastos com educação não necessariamente causam melhoria da qualidade de ensino”.

Nota-se, pelo exposto acima, que é muito difícil definir e mensurar a qualidade da educação e as variáveis que a afetam. Kupermintz (2002) conclui que a aprendizagem e o desenvolvimento são, indiscutivelmente, o mais complexo e intrigante fenômeno explorado pela ciência social, porém a emergente ciência da aprendizagem já começou a fazer progressos na compreensão das muitas facetas das interações de ensino e aprendizagem.

3 Aspectos metodológicos

Este estudo pretende estimar o resultado econômico para o ensino fundamental de uma cidade do interior paulista para os anos de 2008, 2009 e 2010. Para tal, a metodologia utilizada foi o modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas proposto por Slomski (1996).

Primeiramente, é necessário mensurar a receita econômica, que de acordo com o modelo, é menor preço de mercado à vista atribuído ao serviço com similar qualidade. Logo, é preciso definir um conceito de qualidade da educação para poder comparar o ensino prestado pelas escolas públicas e pelas escolas privadas.

A definição de Marchesi e Martín (2003) é mais completa no sentido em que contempla os resultados de todos os envolvidos no processo educacional e não apenas os obtidos pelos alunos. Todavia, por motivo de simplificação, usou-se o desempenho escolar como medida de qualidade da educação. Apesar de mais simplista, isso não foge das definições utilizadas na maioria dos estudos sobre economia da educação.

O indicador de desempenho utilizado foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Ele foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2007 e representa num só indicador dois conceitos igualmente importantes: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Segundo o Instituto,

“O IDEB é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios. A combinação de ambos tem também o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no SAEB ou Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema” (BRASIL, 2009a).

As bases de dados foram retiradas do próprio site do INEP. Uma análise dos dados revelou três problemas principais que ocasionaram algumas dificuldades e limitações para a pesquisa.

O primeiro está relacionado à periodicidade de divulgação do IDEB, pois o indicador é calculado bianualmente nos anos com final ímpar. Assim, para o período de análise selecionado (2008 a 2010) só existem dados referentes ao ano de 2009. Portanto, o índice dos anos de 2008 e 2010 teve que ser estimado. Como a educação não apresenta grande discrepância no curto prazo, optou-se pela média entre o ano anterior e o ano seguinte para os períodos faltantes. Então, o IDEB de 2008 foi obtido pela média dos anos de 2007 e 2009. Já para o ano de 2010, usou-se o IDEB de 2009 e projeção de 2011 desenvolvida pelo próprio INEP. O segundo problema é de ordem conceitual.

Como ressaltado anteriormente, o nível socioeconômico, o meio familiar e a aprendizagem anterior influenciam o rendimento escolar. Portanto, é preciso controlar esses fatores quando se realiza comparações. Porém, não existem dados sobre o nível socioeconômico e o ambiente familiar para os alunos da rede privada. Então, a simples comparação entre os IDEBs público e privado realizada nesse estudo fica comprometida, pois acontece uma subestimação da mensalidade das escolas públicas.

Entretanto, o intuito do trabalho não é medir o exato valor do resultado econômico, mas avaliar sua evolução ao longo do tempo e perceber se existe alguma tendência. Com isso em mente, esse problema não inviabiliza os resultados, apenas modifica sua forma de interpretação.

O último problema apresentou-se o mais complicado e impôs limitações aos resultados encontrados. Consiste em uma divergência nos dados, pois o INEP não calcula o IDEB das escolas particulares por cidade. Para o ensino privado, ele é elaborado apenas para o país e para os estados. Dessa forma, usou-se o IDEB do estado de São Paulo, que foi comparado ao IDEB das escolas municipais da cidade analisada. Isso distorce os resultados porque a estrutura do ensino e do município não é semelhante à média do estado de São Paulo.

As mensalidades foram obtidas por meio de cotações por telefone em algumas escolas particulares. Para manter a mesma base de comparação foi utilizada a mensalidade média do estado de São Paulo. Para tanto, foram feitas cotações em quatro cidades, escolhidas aleatoriamente: cinco em São Paulo, quatro em Campinas, cinco em Ribeirão Preto e três em Marília. Além disso, o ensino fundamental foi dividido em séries iniciais e séries finais, e usou-se para o cálculo da receita econômica mensalidades do 4º e 9º ano, respectivamente.

As mensalidades estavam em valores de junho de 2010 e, portanto, foram deflacionadas para representar melhor a realidade. O indicador utilizado foi o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) estimado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Considerou-se apenas a inflação referente ao subitem ensino fundamental. Para os anos de 2008, 2009 e até junho de 2010, o índice apresentou valores de 6,50%, 8,66% e 7,05%, respectivamente (BRASIL, 2010).

Com os valores dos IDEBs (público e privado) e das mensalidades deflacionadas das escolas particulares, estimou-se a mensalidade do ensino fundamental (anos iniciais e anos finais) das escolas municipais. O IDEB foi utilizado como fator de ponderação para encontrar essa mensalidade. A receita econômica foi então obtida por meio da multiplicação entre a mensalidade pública e o número de estudantes atendidos pelas escolas municipais da cidade. Os dados sobre o número de alunos foram retirados do site da Secretaria da Educação do município.

Por sua vez, os dados sobre o custo foram extraídos do site da Secretaria de Fazenda da cidade. A contabilidade pública brasileira tem muitas particularidades. Assim, o mais correto é a utilização do que o governo chama de valor empenhado. Fazendo uma analogia ao setor privado, isso seria equivalente ao regime de competência. Porém, o valor empenhado só estava disponível para o ano de 2008. Para o ano de 2009, os dados iam até outubro. Dessa forma, para os anos de 2009 e 2010, foi utilizado o valor do orçamento elaborado pela prefeitura, que consiste em uma estimativa dos gastos pretendidos para o período (valor empenhado).

Finalmente, obteve-se o resultado econômico por meio da subtração da receita econômica com o custo empenhado/orçado.

4 Estudo Empírico: mensuração do resultado econômico gerado pelo ensino fundamental de uma cidade do interior paulista

Este tópico aplica os conceitos, discutidos na revisão bibliográfica, ao ensino fundamental das escolas municipais de uma cidade do interior paulista, objeto de estudo neste artigo. Em primeiro lugar, há uma caracterização do ensino fundamental das escolas municipais da cidade e em seguida demonstra-se o cálculo do resultado econômico gerado e analisam-se os resultados encontrados.

4.1 Unidade de análise: ensino fundamental de uma cidade do interior paulista

O Ensino Fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão. É obrigatório para todas as crianças na faixa etária entre 7 e 14 anos e jornada escolar anual de 800 horas-aula, distribuídas em 200 dias letivos. A meta de cada escola de ensino fundamental é fornecer ao aluno acesso à base comum nacional e à parte diversificada, o que inclui as características regionais da sociedade, da cultura, da economia e do cotidiano do aluno.

Dos 46.485 estudantes atendidos pela rede municipal da cidade analisada, 51% ou 23.532, são de Emefes (Escola Municipal de Ensino Fundamental). Sendo que desses, 11.194 estão cursando as séries iniciais e 11.338 as séries finais.

4.2 Cálculo do Resultado Econômico e Análise dos Resultados

Considerando que o cálculo do resultado econômico, para o ente público, utiliza o conceito de receita da entidade privada, tem-se, portanto que ele representa a diferença entre a receita econômica e a soma dos custos diretos e indiretos identificáveis à área de responsabilidade que produziu tal receita. Por sua vez, a receita econômica é o resultado da multiplicação do custo de oportunidade que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público pelos serviços que ele, efetivamente, tenha recebido. Operacionalmente, para o cálculo da receita econômica das escolas municipais de ensino fundamental multiplicou-se a quantidade de serviços educacionais prestados pelos respectivos valores de mercado (*benchmarking*).

O resultados são apresentados na Tabelas 1, 2 e 3. As Tabelas 1 e 2 trazem o cálculo da receita econômica para anos iniciais e anos finais, respectivamente. A Tabela 3 demonstra o resultado econômico.

Tabela 1 – Receita econômica para séries iniciais

Receita Econômica - Séries Iniciais	2008	2009	2010
Mensalidade média de SP	461,26	491,24	533,78
IDEB médio das escolas particulares de SP	6,8	7,2	7,2
IDEB médio das escolas municipais da cidade estudada	4,8	4,9	5,2
Mensalidade estimada das escolas municipais da cidade estudada	325,60	334,32	384,47
Número de estudantes do ensino fundamental das escolas municipais da cidade estudada	10.154	11.110	11.194
Receita anual das escolas municipais da cidade estudada para o ensino fundamental (séries iniciais)	39.673.102,36	44.571.159,21	51.645.498,93

Segundo o conceito da Receita Econômica, se as escolas municipais da cidade estudada não existissem, os cidadãos deveriam desembolsar, em 2008, um valor de aproximadamente R\$ 40 milhões para receber os “serviços educacionais” das séries iniciais. Em 2009 e 2010, um valor equivalente a R\$ 44,5 milhões e R\$ 51,5 milhões, respectivamente.

Tabela 2 – Receita econômica para séries finais

Receita Econômica - Séries Finais	2008	2009	2010
Mensalidade média de SP	565,81	602,59	654,78
IDEB médio das escolas particulares de SP	6,1	6,0	6,4
IDEB médio das escolas municipais da cidade estudada	4,6	4,8	4,7
Mensalidade estimada das escolas municipais da cidade estudada	422,04	482,07	484,64
Número de estudantes do ensino fundamental das escolas municipais da cidade estudada	10.247	11.191	11.338
Receita anual das escolas municipais da cidade estudada para o ensino fundamental (séries finais)	51.895.931,85	64.738.630,40	65.937.869,48

Por sua vez, para as séries finais esses valores seriam de aproximadamente R\$ 52 milhões em 2008, R\$ 64,5 milhões em 2009 e R\$ 66 milhões em 2010.

Trata-se da avaliação do valor de mercado dos serviços prestados pelo Estado. Teoricamente, os cidadãos teriam que realizar desembolsos de caixa para pagar, ao setor privado, por um serviço equivalente.

Diante disso, indagou-se se a diferença entre o valor que os cidadãos pagariam (mercado) e o valor pago atualmente (valores repassados pelo Estado entre 2008 e 2010, que representam os recursos orçamentários executados e/ou previstos) poderia ser considerada como o benefício total obtido pelos cidadãos.

De forma abrangente sim. Essa diferença representa o Resultado Econômico, discutido por Slomski (1996), descrito na próxima Tabela. Contudo, a sociedade já aplica recursos, por meio da integralização de capital advindo de impostos.

Tabela 3 – Resultado econômico do ensino fundamental

	2008	2009	2010
Receita econômica estimada	91.569.034,22	109.309.789,61	117.583.368,42
Empenhado acumulado (2008)/Orçamento (2009 e 2010)	95.374.402,39	98.384.750,00	85.349.400,00
Resultado econômico	(3.805.368,17)	10.925.039,61	32.233.968,42

Acompanhando a Tabela 3, dos valores da receita econômica descritos, na Tabela 1 e na Tabela 2, foram deduzidas as despesas de custeio para o cálculo do resultado econômico das escolas. Os valores estimados foram de, aproximadamente, menos R\$ 4 milhões (prejuízo econômico) para o ano de 2008, R\$ 11 milhões para 2009 e R\$ 32 milhões para 2010, demonstrando que a entidade pública consegue ser mais eficiente (fazer mais barato) que o mercado nos dois últimos períodos.

Diante desses resultados e assumindo que “[...] de posse do capital social – integralizado pelos sócios – o Estado passa a maximizá-lo e transferi-lo para os mais necessitados, realizando, dessa forma, a redistribuição de renda” (SLOMSKI, 1999, p. 97), pode-se inferir que os valores de Resultado Econômico representam renda econômica distribuída. Essa renda está no bolso dos cidadãos (ou no bolso das famílias) que foram beneficiados pelas escolas.

É importante ressaltar que não foram realizados os ajustes reconhecendo a depreciação dos investimentos realizados nas escolas. O ideal seria realizar um levantamento do valor de mercado desses ativos e proceder aos cálculos da depreciação.

Porém, frente a referida indisponibilidade e em se tratando de uma aplicação ilustrativa, optou-se, por conveniência, pela apresentação dos resultados sem tais ajustes, o que representa mais uma limitação nos valores apresentados.

Em uma análise inicial dos resultados, notamos que a eficiência do governo está aumentando consideravelmente de um ano para o outro. De 2008 para 2009, isso se deve principalmente ao crescimento da receita econômica, já que o custo permanece quase que inalterado. Já a variação entre 2009 e 2010 foi relativamente elevada em relação a variação anterior em função, novamente, a um aumento da receita econômica e, sobretudo, a uma redução de mais de 10 milhões no custo.

Para visualizar melhor o que ocorreu nesses períodos foi elaborada uma análise das variações do resultado econômico. Foram mantidas constantes todas as variáveis menos uma, e assim, pode-se avaliar somente seu efeito no resultado econômico.

Os valores encontram-se na Tabela 4.

Tabela 4 – Análise das variações do Resultado Econômico

Variação	2008-2009		2009-2010	
	100%	14.730.407,78	100%	21.308.928,81
var. IDEB particular	-9%	(1.339.129,04)	-15%	(3.256.584,54)
var. IDEB pública	25%	3.677.947,79	4%	925.317,27
var. inflação	40%	5.951.987,22	44%	9.466.227,78
var. quantidade	58%	8.516.114,14	6%	1.187.369,53
var. custo	-20%	(3.010.347,61)	61%	13.035.350,00
var. mista	6%	933.835,28	0%	(48.751,23)

Acompanhando a Tabela 4, percebemos que o crescimento da receita econômica entre 2008 e 2009 deveu-se especialmente ao aumento da inflação e da quantidade. Como a inflação não é de responsabilidade da gestão da Secretaria da Educação nem das escolas, isso não significou um incremento na eficiência.

Porém, o ensino fundamental aumentou o número de atendimentos em aproximadamente dois mil alunos para séries iniciais e finais (58% da variação) mantendo a estrutura de custos praticamente constante. Além disso, não houve diminuição da qualidade (IDEB) que, ao contrário, também subiu. Entendemos, então, que a gestão das escolas municipais conseguiu melhorar a eficiência na aplicação dos recursos públicos para esse período.

A variação correspondente entre os anos de 2009 e 2010 foi significativa. Parte relevante do aumento foi em função de uma redução no custo em mais de 10 milhões. O orçamento governamental deve ter sofrido influência do acréscimo da taxa SELIC. Com isso as prefeituras precisaram reduzir os orçamentos, e uma das funções que normalmente mais sofre com isso é a educação. Não se sabe se essa diminuição nos gastos trará resultados negativos para o IDEB. Se isso ocorrer, a projeção do resultado econômico para 2010 tende a baixar, o que pode gerar uma perda de eficiência para o Estado.

Portanto, extrapolando essa discussão para o âmbito do Estado, o gestor público pode evidenciar de que forma sua atuação tem afetado o bem-estar (riqueza) do cidadão, via transferência de renda, de forma similar ao que acontece no meio empresarial com as estratégias financeiras.

Por exemplo, um prefeito poderia monitorar os impactos da atuação de sua gestão na riqueza dos seus municípios, estabelecendo relações entre o resultado econômico gerado pelos serviços prestados pela Prefeitura e indicadores consagrados como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) ou Índice Paulista de Desenvolvimento Social (IPDS) Na prática, não existe um consenso de que a variável renda disponibilizada exerce um forte impacto em ambos os indicadores.

Evidenciou-se, na revisão da literatura, que o constructo resultado econômico é, conceitualmente, aderente enquanto proposta de evidenciação da distribuição de renda pelo Estado. Isso também fora demonstrado por meio do caso ilustrativo conduzido nas escolas municipais de uma cidade do interior paulista. Ou seja, ao se deslocar a perspectiva de *accountability* para a figura do cidadão, enquanto acionista da coisa pública, pode-se observar o incremento na renda do indivíduo.

5 Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi demonstrar de que forma os gestores da Secretaria da Educação de uma cidade do interior poderiam aprimorar a alocação de recursos e grau de *accountability* das escolas municipais de ensino fundamental utilizando a mensuração do resultado econômico gerado. Assim, foi feita revisão bibliográfica sobre o assunto e foram mensurados os valores econômicos para as escolas de acordo com a teoria estudada.

Os resultados da pesquisa indicam uma variação positiva da *performance* econômica do ensino fundamental das escolas municipais da cidade estudada, sugerindo incrementos na eficiência da aplicação dos recursos públicos no período estudado.

Portanto, pode-se demonstrar aos cidadãos de que maneira administração pública está alocando os recursos repassados a ela. No caso de uma alocação de recursos sinalizada como ineficiente, a sociedade pode cobrar mudanças na gestão do Estado.

Além de contribuir para a transparência e o grau de *accountability* com a divulgação do Resultado Econômico, o próprio governo pode usufruir dos dados para aprimorar sua gestão. Se o nível socioeconômico, o meio familiar e a aprendizagem anterior forem incorporados ao indicador de qualidade da educação utilizado para mensurar a receita econômica, podem ser feitas comparações entre cidades e entre escolas. Dessa forma, políticas de alocação de recursos podem ser elaboradas de acordo com os resultados apresentados por cada cidade ou escola.

Apesar das aplicações desse indicador, existem limitações no seu desenvolvimento. A mais relevante consiste na divergência nos dados, já que o INEP não calcula o IDEB das escolas particulares por cidade. Dessa forma, usou-se o IDEB do estado de São Paulo, que foi comparado ao IDEB das escolas municipais da cidade analisada. Isso distorce os resultados porque a estrutura do ensino e da cidade estudada não é semelhante à média do estado de São Paulo. Sugerem-se estudos futuros para refinar o tratamento metodológico.

Vale ressaltar, também, o caráter exploratório deste estudo, isto é, essa discussão não encerra os possíveis entendimentos acerca do objeto “evidenciação da distribuição de renda pelo Estado”. Outras pesquisas deverão levantar mais possibilidades para esses resultados, formando-se um referencial teórico.

Em geral, seguidas saídas de recursos de uma entidade podem comprometer sua capacidade de crescimento (ou desenvolvimento) e até sua continuidade. De forma análoga, o Estado poderia diminuir sua capacidade de realizar investimentos em infraestrutura e comprometer seu desenvolvimento, se devolvesse mais renda do que permitido. Embora o constructo desenvolvido estabeleça esta reflexão, nesta pesquisa não se questiona a continuidade do Estado, pelo menos por quesitos econômico-financeiros.

Referências

ASPIN, D.; CHAPMAN J.; WILKINSON, V. R. *Quality Schooling. A Pragmatic Approach to Some Current Problems, Topics and Issues*. 1ª Ed. Londres: Casell, 1994.

BONACIM C. A. G.; ARAUJO M. P. A.; MIRANDA C. S. Modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas. *ABCustos Associação Brasileira de Custos*, Vol. 3, No. 2, Pg. 48-67, 2008.

BRASIL, 2009a: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em: < <http://www.inep.gov.br/> >. Acesso em: 26/03/2010.

BRASIL, 2009b. Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_749_Atualizacao_Anexos_Lei_4320.pdf>. Acesso em: 18/03/2010.

BRASIL, 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 19/05/2010.

BUCHANAN, J. M. *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally, 1967.

CATELLI, A.; GUERREIRO, R. Seminário gestão econômica de empresas. GECON/FEA/USP, 1994.

COLEMAN, J. S. Equality of Educational Opportunity. *Equity & Excellence in Education*, Vol. 6, No. 5, Pg. 19-28, 1968.

DIAZ, M. D. M. Qualidade do Gasto Público em Educação no Brasil. In: FIPE, *Qualidade do Gasto Público no Brasil: Sugestões para Melhorar os Resultados das Políticas Públicas, sem Aumento de Impostos*, 2007

EATON, B. C.; EATON, D. F. *Microeconomia*. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

GITMAN, L. J. *Princípios de administração financeira*. 7 ed.. São Paulo: Harbra, 1997.

KUPERMINTZ, H. Value-added assessment of teachers: the empirical evidence. In: MOLNAR, A. (Ed). *School Reform Proposals: the Research Evidence*. Tempe: Arizona State University, 2002

MANKIW, N. G.; ROMER D.; WEIL D. N. A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2, Pg. 407-437, 1992.

MARCHESI, A.; MARTÍN, E. *Qualidade do ensino em tempos de mudança*. 1ª Ed. São Paulo: Artmed, 2003.

MARGOLIS, J. Secondary Benefits, External Economies and the Justification of Public Investment. *Review of Economics and Statistics*, v. 39, n. 3, p. 279-292, 1957.

MORTIMORE, J. *The Use of Performance Indicators*. Paris: OCDE, 1991.

MUSGRAVE, P. B.; MUSGRAVE, R. A. *Finanças Públicas*. 1ª Ed. São Paulo: Campus, 1980.

OCDE. Education at a Glance 2009: OECD Indicators. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_39263238_39251550_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 05/04/2010.

SLOMSKI, V. Mensuração do resultado econômico em entidades públicas: uma proposta. São Paulo, 1996. Dissertação Tese (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

_____. Teoria do Agenciamento no Estado - uma evidência da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

_____. Controladoria e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2005.