

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO

ROBERTO SANTOS MATOS

GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015.

São Luís
2017

ROBERTO SANTOS MATOS

GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico

Orientador: Dr. Ricardo Zimbrão

São Luís
2017

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

MATOS, ROBERTO.

GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO : uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015 / ROBERTO MATOS. - 2017.

136 f.

Orientador(a): RICARDO ZIMBRÃO AFFONSO DE PAULA.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconomico/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Desempenho escolar. 2. Despesas municipais em educação. 3. Políticas educacionais. 4. Qualidade do gasto público em educação. I. ZIMBRÃO AFFONSO DE PAULA, RICARDO. II. Título.

ROBERTO SANTOS MATOS

GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico

Aprovada em 20 / 04 / 2017

BANCA EXAMINADORA

Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula - Orientador
Universidade Federal do Maranhão

Dr. César Augustus Labre Lemos de Freitas - Examinador
Universidade Federal do Maranhão

Dr. João Augusto Ramos e Silva - Examinador
Universidade Estadual do Maranhão

*Aos meus pais, João Matos (in memoriam)
e Nailde Araújo.*

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho foi condicionada pelo convívio, amizade, aprendizado e contribuições que tive de várias pessoas antes e durante o mestrado. Portanto, menciono a minha gratidão e meu sincero reconhecimento:

Aos meus pais, João Matos (*in memoriam*) e Nailde Araújo, que me ensinaram a importância da educação para a minha formação pessoal, profissional e que sempre me orientaram e me apoiaram nas minhas decisões.

À minha irmã, Yeda Carvalho, e a minha sobrinha, Valéria Carvalho, sempre prestativas e afetuosas.

À minha namorada e amiga, Daniela Maia, pelo apoio, carinho e respeito que tem tido para comigo e pelas contribuições para este trabalho.

Aos amigos Eduardo Pereira, Marcelo Duailibe, Daniel Roosevelt, Paulo Ronchi e Wanderson Batista, pela amizade, incentivo, contribuições e sugestões para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos colegas de turma do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico – PPGDSE, por proporcionar agradável e propício ambiente ao aprendizado, por terem compartilhado as angústias e vitórias durante a elaboração das suas respectivas dissertações.

Ao professor João Gonsalo, por ter me despertado o interesse em estudar economia.

Ao professor Felipe de Holanda, que me incentivou a iniciar o mestrado acadêmico.

Ao meu orientador, o professor Ricardo Zimbrão, pela atenção, sugestões e compromisso demonstrados.

Aos professores Alan Vasconcelos, Alex Brito e César Augustus, pelas contribuições no aperfeiçoamento deste trabalho.

Ao professor Eliseu Araújo, pelas orientações quanto aos procedimentos do PPGDSE.

A todos professores do PPGDSE pelo compartilhamento dos seus conhecimentos.

A Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento – SEPLAN, representada pela Secretária Cynthia, que possibilitou que eu tivesse o tempo necessário para realização do mestrado, conciliando a formação acadêmica e o trabalho no mencionado órgão.

Aos meus colegas de trabalho da SEPLAN pela compreensão e apoio.

Aos meus amigos de infância Márcio, Ygor, Augusto, Diego, Ivan, Tiago, André, Leonardo, Lucas, Tadeu, Hugo, Rui e Rodrigo, pelo incentivo e amizade.

A todas as demais pessoas que contribuíram para a conclusão deste trabalho.

*“A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 1789, artigo 15º.*

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo avaliar a qualidade do gasto público municipal maranhense em educação para os anos 2007 e 2015. Para tanto, parte-se de uma exposição sobre os princípios constitucionais e demais aspectos inerentes à administração pública que possibilitam conceituar e qualificar o gasto público. O estudo traz, na sequência, as formas de classificação da despesa na peça orçamentária e a sua relevância enquanto instrumento de controle social. São abordados, à luz das principais teorias e estratégias de desenvolvimento, os determinantes do gasto público, bem como a influência que essas teorias têm na formulação das legislações do país que regem as finanças públicas atualmente. Percorre-se, ainda, a trajetória da política educacional e o financiamento à educação no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, tanto em termos de gestão de políticas públicas e legislação, quanto em termos de resultados educacionais obtidos pelo país no período pós redemocratização. O perfil educacional do Maranhão é revelado por meio de indicadores específicos da área. O modelo utilizado é o Índice da Qualidade do Gasto Público – IQGP, criado por Bertê, Brunet e Borges. Os dados utilizados são provenientes do Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Censo Escolar e Prova Brasil, ambos vinculados ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. O tratamento dos dados é realizado a partir de algumas ferramentas da estatística, tais como o *escore padronizado pelo método da função de distribuição acumulada normal*, os *cálculos dos coeficientes de determinação (R^2)* e a medida de posição “*quartil*”. A avaliação do gasto público municipal maranhense é realizada de três formas, sendo a primeira comparativamente aos demais municípios do país, a segunda em relação ao agregado dos municípios por unidade federativa e a terceira, por sua vez, entre os próprios municípios maranhenses. Constatou-se, a partir do comportamento dos dados para os anos considerados, que o crescimento da despesa por aluno não se traduz, necessariamente, na elevação da qualidade do gasto em educação, revelando a ineficácia de um conjunto significativo de municípios maranhenses.

Palavras-chave: Qualidade do gasto público em educação. Desempenho escolar. Despesas municipais em educação. Políticas educacionais.

ABSTRACT

The purpose of this essay is to evaluate the quality of municipal public spending in education for the years 2007 and 2015. For this purpose, it is based on an exposition about the constitutional principles and other aspects inherent to the public administration that make it possible to conceptualize and qualify spending public. The study then, presents the forms of classification of expenditure in the budget item and its relevance as an instrument of social control. The determinants of public spending are discussed in the light of the main theories and strategies of development, as well as the influence that these theories have in the formulation of the legislations of the country that govern public finances nowadays. It is also review the educational policy trajectory and the financing of education in Brazil from the Federal Constitution of 1988, both in terms of public policy management and legislation, and in terms of educational results obtained by the country in the period after re-democratization. The educational profile of Maranhão is revealed through specific indicators of the area. The model used is the Public Spending Quality Index (PSQI), created by Bertê, Brunet and Borges. The data used come from the National Treasury Secretariat - NTS, School Census and Prova Brasil, both linked to the National Institute of Studies and Educational Research Anísio Teixeira - INEP. Data processing is performed using some statistics tools, such as the score standardized by the normal cumulative distribution function method, the calculation of the coefficients of determination (R^2) and the "quartile" measure of position. The evaluation of municipal public spending in Maranhão is carried out in three ways, the first being compared to other municipalities in the country, the second in relation to the aggregate of municipalities per federative unit, and the third, in turn, among the municipalities of Maranhão. It was observed, from the behavior of the data for the years considered, that the growth of the expenditure per student does not necessarily translate into the increase of the quality of the expenditure in education, revealing the inefficacy of a significant set of municipalities in Maranhão.

Keywords: Quality of public expenditure on education. School performance. Municipal expenditures on education. Educational policies.

LISTA DE SIGLAS

BRIC's	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CTB	Carga Tributária Bruta
DEA	Análise Envoltória de Dados
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INAF	Indicador de Analfabetismo Funcional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação
IQGP	Índice de Qualidade do Gasto Público
IRBES	Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAF	Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
PL	Projeto de Lei
PNAC	Programa Nacional de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RCL	Receita Corrente Líquida
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAG	Secretária de Administração Geral
SOF	Secretária do Orçamento Federal
STN	Secretária do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TEP	Teoria da Escolha Pública

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	- Notas do PISA para o Brasil e conjunto dos países da OCDE entre os anos de 2006 e 2015, por área de conhecimento e média.....	70
Tabela 02	- Participação de pessoas de 10 anos ou mais de idade por grupos de anos de estudo e por localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015.....	75
Tabela 03	- Participação de pessoas de 5 anos ou mais de idade por situação de alfabetização e por localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015.....	76
Tabela 04	- Participação dos estudantes de 4 anos ou mais de idade na rede de ensino pública, por nível de ensino e por localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015.....	78
Tabela 05	- Taxa de abandono por nível de ensino e por localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015.....	80
Tabela 06	- Média de aluno por turma, por nível de ensino e localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2014.....	82
Tabela 07	- Número de matrículas, por nível de ensino e localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2014.....	83
Tabela 08	- Taxa de aprovação e IDEB, por nível de ensino e localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015.....	84
Tabela 09	- Comparativo entre os resultados do IDEB, por nível, rede de ensino e localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015.....	84
Tabela 10	- Percentual de docentes com curso superior, por nível de ensino e localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2011 e 2014.....	86
Tabela 11	- Número de municípios considerados em relação ao total existente e a sua representatividade, por unidade federativa.....	98
Tabela 12	- Agregado das despesas municipais na função educação (em milhões) e número de matrículas por unidade federativa e taxa de crescimento, entre 2007 e 2015.....	101
Tabela 13	- Agregado das despesas municipais na função educação (em milhões) por unidade federativa, por aluno e taxa de crescimento entre 2007 e 2015.....	102
Tabela 14	- Escores padronizados das despesas municipais na função educação por aluno, unidade federativa e posição relativa, entre 2007 e 2015.	103
Tabela 15	- Níveis da SAEB para a prova Brasil (5º ano do ensino fundamental).....	105
Tabela 16	- Agregado das notas da rede municipal de ensino para os primeiros anos do ensino fundamental, por unidade federativa, entre 2007 e 2015.....	105
Tabela 17	- Agregado das notas da rede municipal de ensino para os primeiros anos do ensino fundamental, por unidade federativa, entre 2007 e 2015.....	106
Tabela 18	- Agregado das notas da rede municipal de ensino para os primeiros anos do ensino fundamental, por unidade federativa, entre 2007 e 2015.....	108

Tabela 19	- Índice de qualidade do gasto público – IQGP municipal na função educação, por unidade federativa e posição relativa para os anos de 2007 e 2015.....	109
Tabela 20	- 10 municípios que apresentaram melhores índice de qualidade do gasto público – IQGP municipal na função educação, por unidade federativa e posição relativa para os anos de 2007 e 2015.....	116

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	- Diagrama das dimensões técnicas e políticas que qualificam o gasto público sob a ótica da microeconomia do setor público.....	21
Figura 02	- Diagrama das dimensões técnicas e políticas que qualificam o gasto público do ente e a fiscalização e controle por parte do cidadão, do parlamento, dos tribunais e do ministério público.....	23
Figura 03	- Esquema das classificações institucional, funcional e programática a partir do exemplo da LOA da União para o Ministério da Educação....	28
Figura 04	- Esquema da classificação por natureza da despesa a partir de exemplo hipotético.....	30
Figura 05	- Curvas de indiferença de dois investidores avessos ao risco.....	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Evolução da média das notas do PISA para o Brasil e média dos países da OCDE entre os anos de 2006 e 2015.....	70
Gráfico 2	- Evolução da média das notas do PISA para a OCDE, por rede de ensino do Brasil e para a média geral do Brasil no ano de 2015.....	71
Gráfico 3	- Participação de pessoas de 5 anos ou mais de idade não alfabetizadas por unidade federativa, nos anos de 2007 e 2015.....	77
Gráfico 4	- Participação de estudantes de 4 anos ou mais de idade que frequentavam o nível fundamental na rede de ensino pública por unidade federativa, nos anos de 2007 e 2015.....	79
Gráfico 5	- Representação gráfica do indicador de qualidade do gasto em educação de 4 unidades hipotéticas.....	92
Gráfico 6	- Representação gráfica da relação entre os indicadores de despesa e desempenho nas redes municipais para os anos iniciais do ensino fundamental para as unidades da federação em 2007.....	110
Gráfico 7	- Representação gráfica da relação entre os indicadores de despesa e desempenho nas redes municipais para os anos iniciais do ensino fundamental para as unidades da federação em 2015.....	111
Gráfico 8	- Distribuição, para os anos de 2007 e 2015, do quantitativo de municípios por faixa de escore padronizado de despesa por aluno, a partir dos cálculos dos quartis para o ano de 2007.....	113
Gráfico 9	- Distribuição, para os anos de 2007 e 2015, do quantitativo de municípios por qualidade de ensino, a partir dos cálculos dos quartis para o ano de 2007.....	115
Gráfico 10	- Representação gráfica da relação entre os indicadores de despesa e desempenho nas redes municipais para os anos iniciais do ensino fundamental, por município do Maranhão, no ano de 2007.....	117
Gráfico 11	- Representação gráfica da relação entre os indicadores de despesa e desempenho nas redes municipais para os anos iniciais do ensino fundamental, por município do Maranhão, no ano de 2015.....	118

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO: principais aspectos conceituais teóricos e legais.....	18
2.1	Aspectos conceituais qualificadores do gasto público.....	18
2.2	Classificação do gasto público.....	24
2.3	O papel do gasto público no âmbito das estratégias de desenvolvimento: uma revisão teórica sobre os determinantes do gasto público.....	31
2.3.1	Contexto histórico e delimitação do debate.....	31
2.3.2	Principais teóricos do desenvolvimento.....	36
2.3.3	Teoria das finanças públicas: a existência de falhas de mercado e a necessidade de redução das desigualdades sociais.....	44
2.3.4	Teoria das escolhas públicas: uma abordagem sobre os gastos públicos a partir das falhas de governo.....	49
2.3.5	Teoria da agência: breves considerações sobre o papel da legislação e a assimetria de informação na definição da qualidade do gasto público.....	55
2.4	Aspectos da legislação brasileira vigente relacionados ao gasto público no contexto fiscal recente.....	56
3	POLÍTICA EDUCACIONAL E O FINANCIAMENTO À EDUCAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	64
4	AVALIAÇÃO DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO NO MARANHÃO: perfil, aspectos metodológicos, mensuração e análise dos resultados.....	73
4.1	Perfil da educação maranhense.....	74
4.2	Aspectos metodológicos.....	87
4.2.1	Modelos de avaliação da qualidade do gasto público: limites e possibilidades.....	87
4.2.2	Escolha das variáveis do modelo e procedimentos de coleta de dados.....	95
4.3	Mensuração da qualidade do gasto público na função educação e análise dos resultados.....	100
4.3.1	Primeira análise: avaliação da qualidade do gasto público municipal maranhense na função educação comparativamente aos demais municípios do país, no agregado dos Estados.....	100
4.3.2	Segunda análise: avaliação da qualidade do gasto público municipal na função educação para grupos de tamanho similar.....	112
4.3.3	Terceira análise: avaliação, entre os municípios maranhenses, da qualidade do gasto público municipal na função educação.....	116
5	CONCLUSÃO.....	122
	REFERÊNCIAS.....	130

1 INTRODUÇÃO

O tema qualidade do gasto público ganhou grande relevância no atual cenário de crise fiscal que o país enfrenta. Primeiramente, porque, apesar da elevada Carga Tributária Bruta – CTB¹ brasileira, que atingiu 35,95%, em 2013, o nível de retorno dos recursos à população em termos de bem-estar é baixo se comparado aos países que apresentam carga tributária similar. Tal constatação, apesar de convalidada por estudos especializados, é percebida pelo cidadão comum no dia a dia que, cada vez mais, rejeita novos aumentos ou criação de impostos.

Além disso, desde a segunda metade da década de 1990 há, no Brasil, um conjunto de medidas no âmbito legislativo no sentido de conter o crescimento indeterminado das despesas públicas e impor regras mais rígidas de responsabilidade fiscal, que desestimulam o setor público acomodar as pressões sociais, sempre crescentes, por meio da elevação dos gastos públicos.

Apesar da crise fiscal e da crescente limitação de recursos orçamentários disponíveis aos gestores para fins de provimento de serviços públicos, pouco se verificou em termos de controle qualitativo do gasto. Conforme destaca Brunet (2012) *et al*, os gestores públicos brasileiros raramente são responsabilizados de forma objetiva pelos produtos ofertados e resultados alcançados nas suas pastas. Ao preferir, em regra, os meios financeiros e a legalidade das ações governamentais, as Cortes de Contas, responsáveis pela avaliação do emprego dos recursos públicos, poucas vezes consideram, nos relatórios de recomendações aos gestores, a qualidade do gasto público.

Na esfera executiva, apesar da obrigatoriedade de, anualmente, se avaliar o Plano Plurianual- PPA², incluindo a avaliação da situação atual dos programas e, quando necessário, apontando sugestões para se evitar o desperdício de dinheiro público em ações não significativas, raramente essas avaliações abrangem a qualidade do gasto público como um aspecto relevante. Em geral, são realizadas análises meramente quantitativas sobre as metas físicas e financeiras alcançadas frente ao previsto.

Cumprir mencionar que, no âmbito das despesas públicas, a educação é considerada um dos principais instrumentos de transformação da sociedade. Além de ser uma fonte primária que possibilita a mobilidade social e a elevação da renda dos indivíduos, inserindo-os socialmente e politicamente, os investimentos nessa área tem

¹ A Carga Tributária Bruta é definida como a razão entre a arrecadação de tributos e o PIB a preços de mercado, ambos considerados em termos nominais.

² Conforme Art. 15 da Lei nº 12.593/2012

especial importância, uma vez que produzem externalidades positivas via elevação do nível de utilidade ou capacidade produtiva do sistema econômico como um todo.

Apesar da relevância da educação para progresso socioeconômico, bem como a existência, no país, de um vasto conjunto de informações qualitativas, das quais grande parte está disponível por unidade escolar, o debate político, na maior parte dos casos capitaneado por grupos de interesse, orbita sobre a participação das despesas em educação em relação ao Produto Interno Bruto – PIB ou em torno dos salários dos professores, deixando para segundo plano o que deveria ser o cerne da discussão: o desempenho escolar.

Dada a relevância dos aspectos até aqui expostos, optou-se, no presente trabalho, por avaliar a qualidade do gasto público na área da educação. Para fins de delimitação, escolheu-se o gasto público municipal maranhense comparativamente aos municípios dos demais estados para dois anos: 2007 e 2015.

Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho está estruturado da seguinte maneira: no primeiro capítulo são abordados, inicialmente, os aspectos conceituais qualificadores do gasto público; a sua classificação na peça orçamentária, bem como os seus determinantes vis-à-vis às principais teorias que tratam sobre as estratégias de desenvolvimento e as falhas de mercado e governo. Além disso, é apresentado o arcabouço legal brasileiro que normatiza o gasto público e, ainda, a influência que algumas teorias, a conjuntura fiscal, econômica e social possuem sobre o teor das legislações do país que regem as finanças públicas atualmente.

No segundo capítulo, busca-se entender como se deu a trajetória da política educacional e o financiamento à educação no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, tanto em termos de gestão de políticas públicas e legislação, quanto em termos de resultados educacionais obtidos pelo país no período pós redemocratização. Outrossim, este capítulo serve de ligação entre os aspectos atinentes ao gasto público (em termos gerais) e aqueles relacionados especificamente à educação.

No terceiro capítulo, por sua vez, realiza-se a avaliação do gasto público em educação. Em princípio, apresenta-se o perfil educacional maranhense frente aos demais estados. O objetivo, neste caso, é tanto demonstrar que as desigualdades regionais expressam diferentes níveis de demanda por serviços públicos, como também posicionar o Maranhão em relação a temas importantes relacionados à educação³.

³ Tais como: alfabetização, desempenho dos alunos, escolaridade da população, abrangência da rede pública, taxa de abandono, taxa de aprovação, infraestrutura, perfil do corpo docente, entre outros.

Após apresentação do perfil educacional maranhense, a análise do terceiro capítulo se volta para os aspectos metodológicos do trabalho. Tanto no que se refere à apresentação dos principais modelos de avaliação da qualidade do gasto público e suas limitações, que culmina com a escolha do Índice da Qualidade do Gasto Público – IQGP, criado por Bertê, Brunet e Borges, quanto aos procedimentos relativos à escolha das variáveis do modelo e à coleta dos dados.

O capítulo segue com a análise dos dados sobre três óticas: A primeira, para o agregado dos municípios por unidade federativa; A segunda, entre todos os municípios do país e; A terceira, entre os municípios do Maranhão. O objetivo, neste caso, é exaurir as possibilidades de análise do tema por meio da base de dados obtida.

Por fim, a partir do arcabouço teórico estudado e resultados encontrados, são realizadas as considerações finais relativas ao comportamento da qualidade do gasto municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015.

2 GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO: principais aspectos conceituais teóricos e legais

Este capítulo tem por objetivo identificar e discutir a relação entre o gasto público e o desenvolvimento. Para tanto, além dos aspectos conceituais qualificadores do gasto e a sua classificação à luz do marco legal que ampara as finanças públicas no Brasil atualmente, apresentar-se-ão as principais contribuições teóricas no que concerne ao papel do gasto público no processo de desenvolvimento, que constituirão, *a posteriori*, o arcabouço conceitual e teórico necessário à compreensão do tema proposto no presente estudo.

2.1 Aspectos conceituais qualificadores do gasto público

Preliminarmente, cabe pontuar que o gasto público corresponde ao conjunto de ações realizadas pelo Estado com a utilização dos recursos oriundos de fontes e fatos geradores próprios e inerentes ao orçamento público, com o objetivo de ampliar o bem-estar social, consoante aos requisitos preconizados constitucionalmente.

Para Pires (2008), o gasto público é aquele que é decidido pela sociedade através do mecanismo representativo da democracia e que é público não só por visar o interesse público, mas também e, principalmente, por ser financiado com recursos públicos, auferidos compulsoriamente (tributos). Além disso, o gasto público pode assumir a natureza pública – focada⁴, isto é, destinada a atender aos interesses de segmentos da sociedade, desde que conste no orçamento e seja aprovado pelo poder legislativo e controlado por ele e pelos demais mecanismos previstos em lei.

Qualificar o gasto público, conforme assinala Afonso *apud* Brunet (2012) *et al*, perpassa por indagar como fazer mais e melhor com o mesmo recurso ou, melhor ainda, com menos recursos. Decorre de uma mudança de abordagem centrada nos montantes financeiros, na qual impera o discurso de que um maior volume financeiro é determinante nos resultados alcançados e que o ajuste fiscal é um impeditivo à melhoria do bem-estar social.

Ainda em relação ao tema, Brunet (2012) *et al* ressalta que o retorno dado pelos entes em termos de bem-estar social pressupõe que é necessário melhorar a

⁴ Despesas que beneficiam grupos específicos, embora amplos - faixas etárias (crianças, idosos), condição (gênero, raça), situação (desempregados, deficientes), etc (PIRES, 2008, p.10).

eficiência e eficácia da despesa, como forma de garantir que a oferta de bens e serviços seja feita ao menor custo possível, propiciando o máximo de benefícios à sociedade.

Conforme destaca Pires (2008), o gasto público não tem uma propensão intrínseca, “natural” para a boa ou má qualidade, de modo que os seus resultados são decorrentes do controle exercido sobre ele, tal qual ocorre no caso dos gastos privados – pessoais, familiares e empresariais. Segundo o autor em questão, a qualidade do gasto público é fenômeno de natureza multidimensional, não sendo admitida uma definição genérica que não considera as dimensões técnicas e legais nas quais o gasto público é submetido.

Por este motivo, para uma melhor delimitação quanto aos aspectos conceituais qualificadores do gasto público, faz-se necessário analisar, individualmente, as dimensões operacionais e os princípios constitucionais da administração pública que, de algum modo, influenciam na qualidade dos dispêndios realizados pelo Estado.

O primeiro desses conceitos diz respeito à **eficiência**. Esta dimensão, quando vista sob a ótica do gasto público, corresponde à relação entre os produtos (bens e serviços ofertados à população) e os custos dos insumos empregados com a utilização recursos previstos no orçamento em um determinado período de tempo. Deste modo, a eficiência está relacionada à correta entrega dos produtos, por meio da otimização dos recursos disponíveis.

Outro conceito relevante é a **eficácia** que, por ser uma medida normativa do alcance dos resultados, pode ser entendida, conforme definição do Tribunal de Contas da União - TCU, como o grau de realização das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos e dos recursos aplicados (TCU, 2013, p.1).

A **economicidade**, por sua vez, corresponde a uma análise de otimização de custos para os melhores benefícios. Por este motivo, envolve não apenas a gestão dos recursos financeiros, mas como alocá-los de modo a se obter os resultados programados no melhor padrão de qualidade possível. Trata-se, portanto, de um conceito que engloba tanto os parâmetros de eficiência quanto de eficácia.

Outro conceito complementar é a **efetividade**, que trata da relação entre os objetivos previstos e o impacto real de uma atividade ou ação. Nesta senda, o gasto é efetivo quando soluciona os problemas vivenciados por indivíduos para os quais ele se propôs a solucionar, propiciando-lhes benefícios e lhes poupando sacrifícios ou riscos.

A dimensão **transparência** é aquela que, por meio do acesso a informações de interesse público, independentemente de solicitações, visa desenvolver o controle social da administração pública. Especificamente no que se refere ao gasto público, essa dimensão envolve, dentre outras, a apresentação de informações e relatórios fiscais, orçamentários, bem como aquelas atinentes ao ciclo de compras. No caso do Brasil, o seu principal amparo legal são as Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A dimensão **legitimidade**, que compõe a natureza política do gasto público, aglutina tanto os parâmetros da efetividade quanto da transparência. Além disso, necessita atender plenamente a todos os critérios da legalidade. Em outras palavras, o gasto público para ser considerado legítimo, além de ser realizado por um representante que tenha competência para fazê-lo, precisa, concomitantemente, solucionar, de forma lícita, os problemas para os quais se propôs a resolver e levá-lo ao conhecimento da sociedade por meio de uma gestão transparente da informação.

No que se refere à **legalidade**, Meirelles (2006) destaca que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal. Do ponto de vista do gasto público, é imprescindível que a fonte de financiamento seja legítima e adequada, que esteja previsto no orçamento público do ente que foi aprovado pelo legislativo e, quando aplicável, que tenha sido licitado. Estas são algumas condições que tornam lícitos os gastos públicos.

Tem-se ainda o conceito de **sustentabilidade fiscal/financeira e política**. Esta denominação considera a sustentabilidade sob dois aspectos, de um lado, enquanto capacidade do governante de manter os gastos públicos sustentáveis em termos de níveis de tributação e de endividamento⁵ (receitas e despesas), sem colocar em risco os fundamentos macroeconômicos, a competitividade microeconômica dos agentes e a responsabilidade social do Estado. De outro lado, o necessário controle dos gastos públicos, quando ocorre em um contexto de baixo crescimento econômico, além de limitar as políticas econômicas, impacta diretamente no montante de recursos, o que,

⁵ Conforme Teoria das Escolhas Públicas, em regimes democráticos, corresponde a uma das principais fontes do financiamento das atividades governamentais.

dependendo da efetividade do Estado, abre espaço para outra insustentabilidade, a política.

Pires (2008) defende que a natureza multidimensional do gasto público está diretamente relacionada à congruência entre as dimensões operacionais e os princípios acima conceituados.

Tal qual demonstrado na Figura 1, as dimensões técnica e política são qualificadoras do gasto público. A natureza técnica se refere à relação custo-benefício do gasto público, a qual depende diretamente dos princípios da economicidade, eficiência e eficácia, enquanto que a dimensão política está relacionada aos mecanismos que procuram evitar desvios de finalidades no processo decisório que, por sua vez, é dependente dos princípios da legitimidade, efetividade, transparência e legalidade.

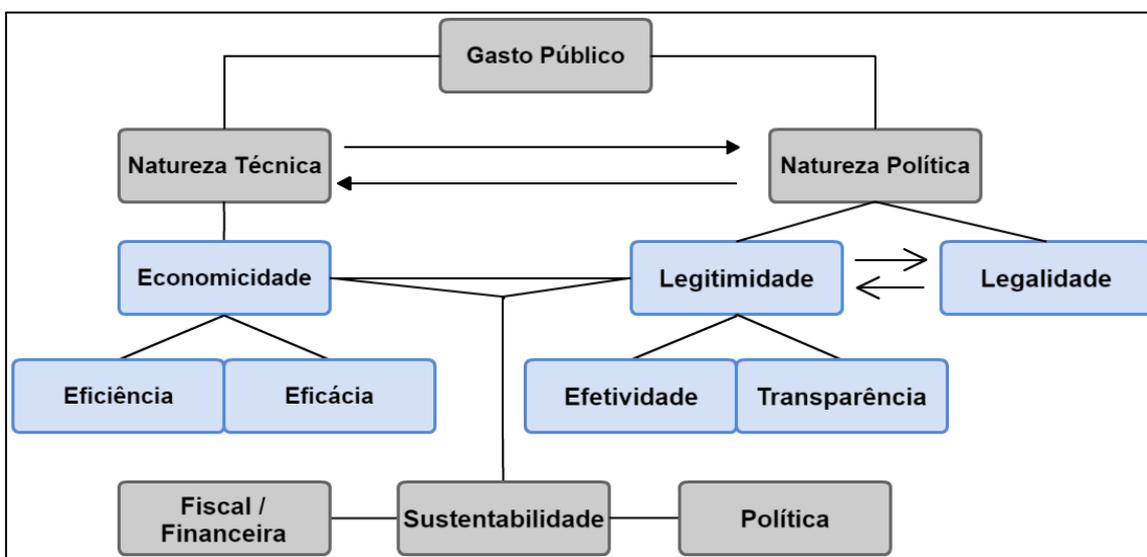


Figura 1 – Diagrama das dimensões técnicas e políticas que qualificam o gasto público sob a ótica da microeconomia do setor público.

Elaboração própria a partir da definição de Pires (2008) para qualidade do gasto público

É importante ressaltar, complementarmente, a interdependência existente entre as naturezas técnica e política no que concerne à correta qualificação do gasto público. Em outros termos, significa que somente se pode falar em gasto público com qualidade se ele atende, com sustentabilidade fiscal/financeira e política, todos os princípios e dimensões técnicas do gasto público.

Segundo Pires (2008), uma prática orçamentária dotada de fortes requisitos técnicos qualifica a decisão política, a qual, por sua vez, possibilita que boas técnicas sejam adotadas no processo decisório.

Posto isso, é importante mencionar que o gasto público é influenciado por outros fatores além dos já citados, tais como: *i*) o grau de importância dado à elaboração,

ao monitoramento e à avaliação dos instrumentos de planejamento e orçamento⁶; *ii*) o nível de integração entre os instrumentos de planejamento/orçamento e os modelos/ferramentas de gestão de políticas públicas; *iii*) a utilização para tomada de decisão de informações e indicadores confiáveis e disponíveis de forma tempestiva relativos à gestão de suprimentos, contabilidade de custos, regras e metas fiscais, receitas, despesas, etc; *iv*) a existência de mecanismos de combate à corrupção; *v*) o grau de harmonização fiscal, financeira e orçamentária; *vi*) a efetividade das ações dos órgãos de controle; *vii*) a compatibilização dos perfis das informações utilizadas pelo executivo e legislativo; *viii*) o grau de qualificação dos servidores públicos, entre outros.

É notório que a falta de relevância dada pelos gestores públicos aos fatores supramencionados compromete sobremaneira a qualidade do gasto público. Exemplos como a elaboração de orçamentos pouco realistas, com receitas superestimadas, que causam posterior contingenciamento, ou, ainda, que apresente despesas mal alocadas devido ao pouco conhecimento em relação aos gastos pormenorizados, que levam ao aumento do número de alterações orçamentárias, além de demonstrar pouca importância dada a fase de planejamento, contribuem para a perda da qualidade do gasto público.

Conforme complementa Villela (2006), o engessamento da despesa, que decorre da vinculação da receita, como é o caso da educação, e a definição de regras específicas para o valor mínimo do gasto em algumas áreas, como é o caso da saúde, gera ineficiência do gasto e incentivo à prática da contabilidade criativa para fins de cumprimento do piso. Em ambos os casos, definem-se valores mínimos para a despesa, e esse piso é fruto de variáveis que não têm relação com a demanda de serviços, de tal modo que um município pode ser obrigado a gastar mais em educação porque a receita aumentou, ainda que o número de crianças em idade escolar não tenha crescido.

A análise realizada até aqui corresponde à qualificação do gasto público sob a ótica da “microeconomia do setor público”, isto é, o governo enquanto uma entidade de gasto, como uma família ou uma empresa que, dadas as restrições orçamentárias, precisa maximizar o retorno das suas despesas as quais, no caso do Estado, é mensurado através da melhoria no nível de bem-estar social.

Por outro lado, há um conjunto de fatores de natureza exógena ou macroeconômica que também influencia na qualidade do gasto público, tais como: *i*) o regime político, sistema de governo e a organização político-administrativa; *ii*) a estrutura

⁶ Definidos na Constituição Federal de 1988: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA. No caso dos municípios, acrescenta-se o Plano Diretor, instituído por meio da Lei Nº. 10.257 de 10/07/2001 – Estatuto das Cidades.

e conjuntura econômica; *iii*) o grau de equidade da partição dos tributos entre as regiões e cidadãos do país (federalismo fiscal), entre outros.

Ademais, cabe acrescentar a esta discussão o conceito de *accountability*, que consiste na necessidade de os governantes responderem por seus atos, seja através do processo eleitoral, seja por meio dos mecanismos de controle institucionais ou ainda mediante as próprias regras intertemporais, cujos instrumentos são essenciais para maior transparência nas finanças e nos atos da administração pública.

Com a maior transparência das ações praticadas pelos governantes, os eleitores passam a dispor de um conjunto maior de informações e de um aparato institucional que os permitem uma maior fiscalização dos gastos públicos, ampliando a prática do controle social e, por conseguinte, influenciando na qualidade do gasto.

Tal qual demonstrado na Figura 2, os entes públicos, perante uma fiscalização e controle mais qualificados, tendem a melhor prestar contas em relação as suas ações realizadas, incluindo a responsabilização dos atos praticados.

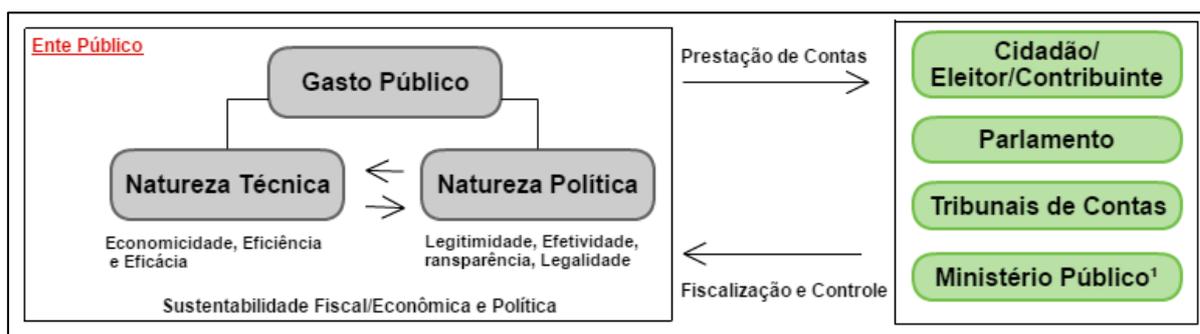


Figura 2 – Diagrama das dimensões técnicas e políticas que qualificam o gasto público do ente e a fiscalização e controle por parte do cidadão, do parlamento, dos tribunais e do Ministério Público. Fonte: Elaboração própria a partir da definição de Pires (2008) para qualidade do gasto público e do conceito de *accountability*. (¹ entre outros).

É importante destacar que o adequado controle e fiscalização do gasto público somente poderá ser realizado caso o cidadão ou órgão de controle disponha de instrumentos de mensuração dos princípios retro mencionados (eficiência, eficácia, efetividade, transparência e legalidade) que, além um método bem definido e com consistência técnica, deverá permitir a obtenção de resultados objetivos e comparáveis.

Diante do exposto, verifica-se que conhecer os princípios constitucionais da administração e os fatores que influenciam na despesa pública é fundamental para o processo de melhoria na qualidade do gasto via fiscalização e controle social.

Soma-se a isso, para análise e avaliação do gasto público, a necessidade de se conhecer minimamente a classificação do gasto na peça orçamentária, tal qual

normatizado na legislação brasileira. É exatamente sobre esse assunto que trata a próxima seção.

2.2 Classificação do gasto público

Esta seção tem por objetivo apresentar, em uma perspectiva geral, como é realizada a classificação da despesa pública segundo determinados critérios, definidos na Lei Federal nº 4.320/1964 e suas atualizações⁷, que visam atender aos Poderes Constituídos – Legislativo, Executivo e Judiciário –, bem como à sociedade organizada e cidadãos em geral quanto à necessidade de ordenamento das informações referentes à realização dos gastos públicos, seja para fins de gestão das finanças públicas e tomada de decisão por parte dos agentes públicos, seja para o controle e fiscalização da despesa.

Medeiros *et al* (2013), menciona que há pelo menos seis formas de classificar as despesas orçamentárias, sendo três vinculadas à programação qualitativa e três à programação quantitativa, as quais visam responder a um conjunto de perguntas diferentes, conforme o seguinte detalhamento:

Programação Qualitativa:

- Classificação por Esfera Orçamentária: a despesa é de qual orçamento? Fiscal, Seguridade Social ou Investimento das Empresas?
- Classificação Institucional: quem é o responsável pela programação?
- Classificação Funcional: em qual área de ação governamental a despesa será realizada?

Programação Quantitativa:

- Classificação por Natureza da Despesa: responde à indagação qual o efeito econômico da realização da despesa? (Categoria econômica); em qual classe de gasto será realizada a despesa? (Grupo de natureza da despesa); qual a estratégia para realização da despesa? (Modalidade de aplicação); quais insumos se pretende utilizar ou adquirir? (Elemento de despesa).
- Classificação por Fonte/ Destinação de recurso: responde à indagação: os recursos utilizados correspondem a contrapartida do governo? (IdUSO); “os recursos são do Tesouro ou da própria unidade? Pertencem a que exercício? (Grupo Fonte); de onde virão os recursos para realizar a despesa? (Fonte de recursos).
- Identificador de Resultado Primário: como se classifica a despesa em relação ao efeito sobre o resultado primário? (MEDEIROS *et al*, 2013, p. 237 e 238, grifo nosso).

No § 5º do Art. 165 da Constituição Federal de 1988 é apresentada a classificação por esfera orçamentária. Segundo o texto constitucional, compreende a Lei

⁷ Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Orçamento Federal; e Portaria nº 163, de 04 de maio de 2001, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em conjunto com o Ministério da Fazenda e alterações posteriores. No caso da classificação por esfera orçamentária, são considerados alguns artigos da Constituição Federal, a exemplo dos art. 165 e 195 da CF.

Orçamentária Anual – LOA, o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Empresas e o Orçamento de Seguridade Social. O primeiro, refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O segundo, corresponde a todos os investimentos das empresas em que o ente público detenha a maioria do capital social com direito a voto. O terceiro, por sua vez, abrange todas as entidades e órgãos da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público que são vinculados à seguridade social⁸.

Filho (2013), sobre a classificação institucional da despesa, ressalta que, além da divisão dos 3 poderes públicos⁹, pode-se enumerar a despesa sob esta ótica em 3 níveis: órgão (maior¹⁰ nível de agregação de serviços ou atribuições), unidade orçamentária (nível intermediário¹¹ e/ou final de agregação de serviços) e unidade administrativa (menor nível¹², que não possui autonomia orçamentária).

Ainda segundo Filho (2013), uma estrutura orçamentária com poucas unidades traz economia operacional para o sistema governamental, porém pode causar excessiva centralização no poder decisório. Há, portanto, um *trade-off* entre um menor custo operacional e uma organização mais dinâmica em relação às fases de planejamento, elaboração, execução, controle e avaliação¹³.

Oliveira (2010), em complemento, afirma que a classificação institucional, embora permita identificar a distribuição dos recursos entre os órgãos governamentais, não se possibilita que se tenha uma visão clara sobre os objetivos do gasto, os elementos necessários para se avaliar os seus impactos na vida social e econômica, sendo as demais formas de classificação, de suma importância no âmbito do planejamento e fiscalização.

A classificação funcional, normatizada por meio da Portaria MPOG nº 42/1999¹⁴, demonstra, por área, a ação governamental, agregando as dotações orçamentárias¹⁵ em funções e subfunções.

⁸ A Seguridade social compreende: saúde, previdência social e assistência social

⁹ Legislativo, Executivo e Judiciário

¹⁰ Exemplos: Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Tribunal de Contas da União/Estado/Município, Governadoria do Estado, Secretaria de Educação, Secretaria de Segurança, etc.

¹¹ Exemplos: Secretaria de Educação, Fundação de Ensino Superior, Fundos Especiais ou Secretaria de Segurança, Polícia Civil e Polícia Militar.

¹² Exemplos: Batalhão de policiamento Preventivo, Batalhão de Policiamento de Choque

¹³ Considera-se, no âmbito da elevação do custo operacional, a contratação de servidores qualificados na área.

¹⁴ Atualizada pela Portaria SOF/STN nº 01/2011.

¹⁵ São valores monetários autorizados, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para atender a uma determinada programação orçamentária, conforme definição do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

As funções, conforme conceito apresentado por Medeiros *et al* (2013), constituem o maior nível de agregação das despesas de diversas áreas do setor público¹⁶, representando, na maior parte dos casos, a missão institucional do órgão, tais como: Educação, Saúde, Cultura, etc. Na classificação funcional, a função é representada por dois dígitos. As subfunções, por sua vez, são indicadas pelos três dígitos subsequentes aos da função, os quais representam uma partição da função, a fim de agregar determinados subconjuntos de despesas do setor público.

O quadro abaixo apresenta mais alguns exemplos de funções e subfunções típicas:

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial

Quadro 1 – Exemplos de algumas funções e subfunções típicas Fonte: MPOG nº 42/1999

Necessária do ponto de vista da técnica orçamentária, a classificação funcional dos gastos públicos revela, a partir das suas informações, as prioridades do governo nos campos econômico, social, etc, ao tempo que permite construir alguns indicadores e avaliar o peso e a importância de cada função (OLIVEIRA, 2010, p.141 e 142).

¹⁶ A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

Cumpram-se mencionar que, a partir da Portaria STN/SOF nº 42/1999, os programas deixaram de ter o caráter de classificador e cada nível de governo passou a ter a sua estrutura própria, adequada à solução dos seus problemas, e originária na formulação do Plano Plurianual – PPA (FILHO, 2013, p. 147).

Em termos gerais, a estrutura programática de apresentação do orçamento está subdividida em programas e ações. Na qual o programa é um instrumento de organização da atuação governamental que articula o conjunto de ações que concorrem para concretização de um objetivo comum preestabelecido (FILHO, 2013, p. 147). As ações, por sua vez, correspondem à operação da qual resultam produtos que contribuem para atender ao objetivo do programa (MEDEIROS et al, 2013, p. 477).

Os programas podem ser classificados em dois tipos: *i*) Programas Temáticos - aqueles que retratam no PPA a agenda do governo organizada pelos temas de políticas públicas e, ao mesmo tempo, orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade e *ii*) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que são instrumentos do PPA que se destinam ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental (FILHO, 2013, p. 150).

As ações são classificadas segundo a seguinte tipologia: *i*) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam num período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; *ii*) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo e; *iii*) Operação Especial: são despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (MEDEIROS et al, 2013, p. 478).

Além dos tipos de programas e classificações das ações, é importante ressaltar que cada programa temático é acompanhado de indicador, cujo objetivo é aferir, monitorar e avaliar os resultados dos programas governamentais e que há, para cada ação, um detalhamento da sua localização (regionalização) e uma meta física para fins de mensuração da quantidade de produto a ser ofertado por cada ação.

Conforme destaca Medeiros *et al* (2013), a estrutura programática, apesar de não ser considerada uma classificação, visto que não dispõe de rol ou tabela à qual vincular as despesas, é reconhecidamente a mais moderna forma de apresentação

qualitativa do orçamento, a partir da qual se pode responder um conjunto relevante de questões sobre o orçamento público, conforme exibido a seguir:

o que fazer e para quem fazer? (**Finalidade**). A partir da descrição do programa e seus elementos temos ainda: por que é feito? (**Problema a resolver**); para quem é feito? (**Público alvo**); quais os resultados esperados? (**Indicadores**). A ação orçamentária e seus elementos vão indicar: Como é feito? (**Forma de implementação**); quais as fases? (**Etapas**); qual o resultado? (**Produto**); qual sua localização espacial ou abrangência geográfica (**Localizador de Gastos**) (MEDEIROS *et al*, 2013, p. 237, grifo nosso).

Filho (2013), resume as classificações institucional, funcional e a estrutura programática por meio do exemplo exibido no Quadro 2.

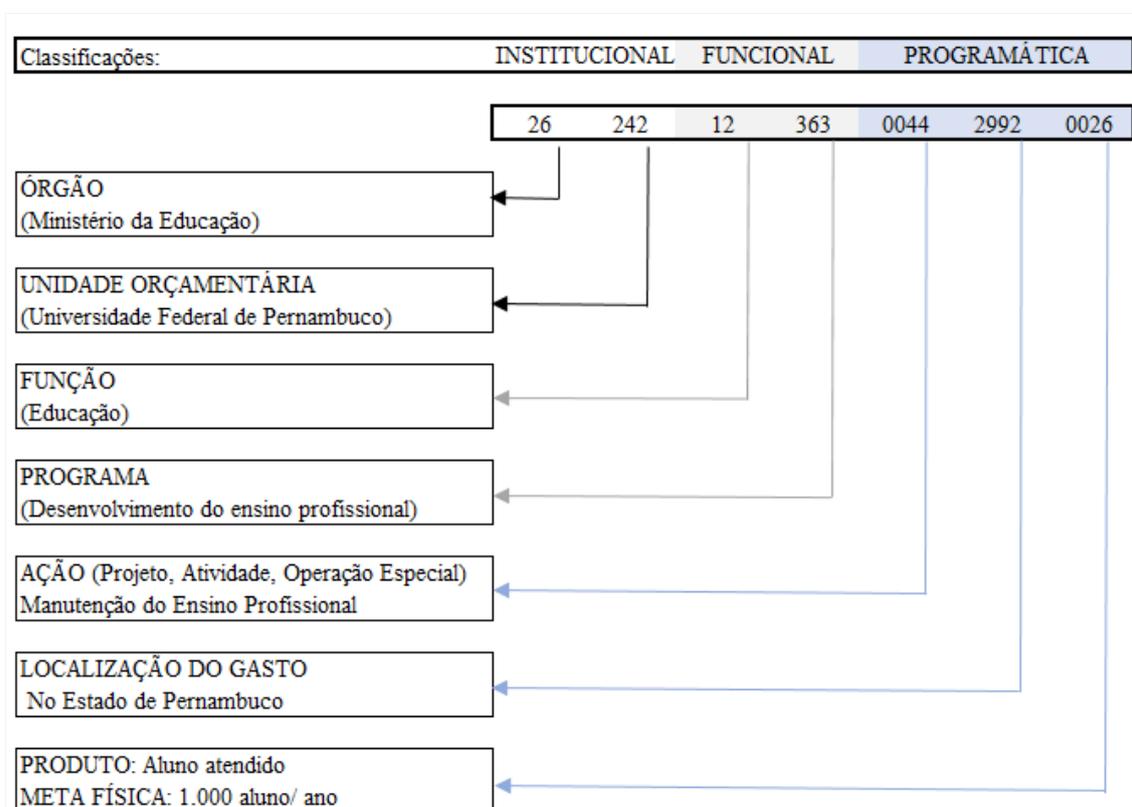


Figura 3 – Esquema das classificações institucional, funcional e programática a partir do exemplo da LOA da União para o Ministério da Educação. Fonte: Elaboração própria a partir de FILHO (2013).

Quanto à classificação por natureza da despesa (categorias econômicas), Oliveira (2010) afirma que essa forma de classificação dos gastos públicos é resultado da importância que passou a adquirir, especialmente a partir das ideias keynesianas, o conhecimento da situação das contas públicas, em seus vários componentes, para a avaliação de seus impactos para a economia como um todo, bem como para indicar quais são os meios necessários à consecução dos seus objetivos.

A inclusão da classificação do gasto público por natureza da despesa é realizada a partir da Portaria nº 576/SOF, de 1990, a qual alterou a codificação por categorias econômicas prevista na Lei nº 4.320/1964.

Em 2001, com o objetivo de consolidar as contas públicas, em obediência ao preconizado no art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000, houve uma atualização da estrutura de codificações por meio da Portaria nº 163/ STN-SOF, de 04 de maio de 2001, que revogou a Portaria nº 576/1990, instituindo uma nova classificação da despesa, composta por: i) categoria econômica; ii) grupo de natureza da despesa e; iii) elemento da despesa.

O código da despesa orçamentária é, sob este enfoque, composto por cinco níveis. O primeiro, diz respeito à categoria econômica, que é subdividida em despesas de correntes e de capital, sendo o seu objetivo principal identificar os gastos que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital¹⁷. O segundo, indica o grupo da natureza da despesa. Trata-se de um agregador de insumos com as mesmas características que possibilita a identificação, de forma sintética, do objeto de gasto e a aglutinação daqueles que possuem a mesma natureza¹⁸. O terceiro, por sua vez, refere-se à modalidade de aplicação, uma informação gerencial que permite identificar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da federação¹⁹. O quarto nível trata do elemento da despesa, cuja finalidade é identificar os objetos do gasto (os insumos, os meios necessários à realização das ações: projetos, atividades e operações especiais). O quinto nível, de utilização facultativa, corresponde ao subitem ou subelemento da despesa e visa o atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.

Apresenta-se, na Figura 4, um exemplo hipotético da classificação por natureza da despesa.

¹⁷ Despesas correntes: não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, tais como “Pessoal e encargos sociais”; “juros e encargos da dívida”; “outras despesas correntes”; etc. Despesas de Capital: contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, tais como “investimentos”; “inversões financeiras”; “amortização da dívida”; etc.

¹⁸ Os nove grupos de despesas: Pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; amortização da dívida; reserva de contingência e reserva do RPPS

¹⁹ A modalidade de aplicação possibilita eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

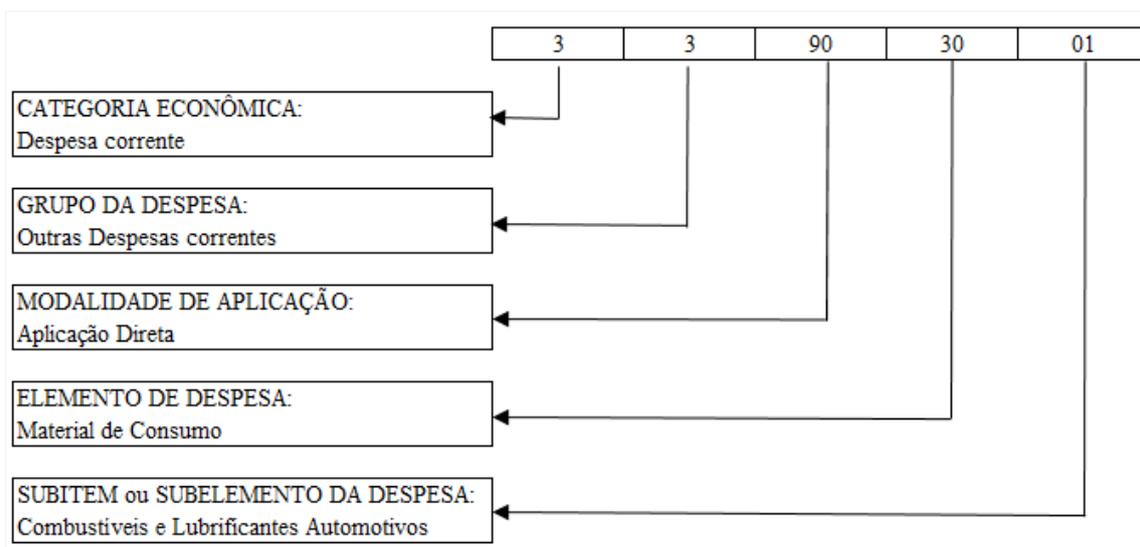


Figura 4 - Esquema da classificação por natureza da despesa a partir de exemplo hipotético. Fonte: Elaboração própria a partir de FILHO (2013).

Por fim, cumpre mencionar que a classificação por fonte/ destinação de recursos é o elemento que associa as classificações da receita com as da despesa, além de possibilitar o acompanhamento do cumprimento das vinculações constitucionais e legais previstas. Enquanto que o identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo deve constar em anexo a LOA (MEDEIROS et al, 2013, p. 259).

Conforme demonstrado, houve um conjunto de atualizações na Lei 4.320/64 que impuseram aos gestores públicos a obrigatoriedade de aproximar ao máximo o orçamento público das decisões adotadas pelos gestores em relação à alocação dos recursos, dotando os órgãos fiscalizadores, bem como os cidadãos em geral, de um excelente instrumento para aperfeiçoamento do controle social.

Nota-se, pelo exposto, que o conhecimento sobre as nuances da classificação do gasto público na peça orçamentária, apresentados nesta seção, é tão importante, para fins de estudo sobre a qualidade do gasto público no Brasil, quanto conhecer os princípios constitucionais da administração pública e os fatores que influenciam na qualidade despesa, os quais foram tratados na seção anterior

Posto isso, na próxima seção serão discutidas as principais correntes teóricas que versam sobre o papel do gasto público no âmbito das estratégias de desenvolvimento, bem como a sua influência sobre o arcabouço legal brasileiro que normatiza o gasto público.

2.3 O papel do gasto público no âmbito das estratégias de desenvolvimento: uma revisão teórica sobre os determinantes do gasto público.

No bojo dos modelos, estratégias e teorias do desenvolvimento econômico, independentemente de questões ideológicas, o papel do Estado e, por consequência, do gasto público, perpassa, necessariamente, pela sua influência sobre o nível de satisfação e bem-estar da população de uma determinada abrangência territorial.

Não obstante esse entendimento, dependendo do contexto histórico e da forma como se entende a relação entre o gasto público e o desenvolvimento, tanto no plano teórico quanto no plano das leis e regras que regem os gastos públicos, têm-se um conjunto amplo dos determinantes dos dispêndios públicos e, portanto, dos critérios de alocação do volume disponível na peça orçamentária.

Vale ressaltar, ademais, que o ambiente em que surgem as teorias que tratam sobre o desenvolvimento é marcado por uma série de eventos que contribuíram para que fosse atribuída ao Estado a responsabilidade, em alguns casos definida em sua própria constituição, de garantir um grau mínimo de qualidade de vida aos seus cidadãos.

2.3.1 Contexto histórico e delimitação do debate

O surgimento do ramo da ciência econômica que trata sobre o tema do desenvolvimento remete ao período pós Segunda Guerra Mundial. Sobre o contexto histórico no qual esse tema passa a ser tratado com uma disciplina, Bastos e Britto (2010) inferem que:

A teoria do desenvolvimento, que surge após a Segunda Guerra Mundial, é fruto de seu tempo e das condições sociais e ideológicas que marcam tanto o seu nascimento quanto à forma geral que assume. Esse período se caracteriza por fortes pressões sociais e políticas, nacionais e internacionais, pelo desenvolvimento de países que estavam em estágio de avanço econômico e material inferior aos países mais ricos (Bastos e Britto, 2010, p. 8).

Dentre os fatores expostos pelos autores supracitados e considerados decisivos para o surgimento desse campo de conhecimento, destacam-se: i) a difusão das ideias desenvolvimentistas nos países primário-exportadores, as quais ganham notoriedade com o advento do planejamento científico/ sistemático e sob a influência da *Teoria Geral do Juro, do Emprego da Moeda* a partir de 1936; ii) o movimento de descolonização ocorrido na Ásia e África que, devido ao surgimento de novas nações, cria um clima favorável à implementação de políticas de desenvolvimento econômico e;

iii) o clima de tensão internacional da Guerra Fria que, vinculado ao receio do avanço das ideias comunistas, estimula os países capitalistas a executar, na maior parte dos casos com financiamento dos EUA, um conjunto de ações por meio do Estado com o objetivo de elevar o padrão de vida de suas respectivas populações.

A conjuntura favorável às teorias que vislumbram o desenvolvimento a partir do gasto público abre caminho, naquele momento, para um maior intervencionismo estatal, com destaque para o avanço da organização política e econômica do Estado de bem-estar social.

Conforme aponta Silva (2011), da origem ao desenvolvimento do *Welfare State*, o gasto público foi o principal meio de se atender aos problemas sociais, com destaque para os programas que asseguram a aposentadoria, saúde, educação, etc.

Kerstenetzky (2012), sob outra perspectiva, observa que a multifuncionalidade da política social assumiu um papel auxiliar em um projeto de desenvolvimento liderada pelo Estado, a qual teria sido explorada por diversos países e continentes (Alemanha, Ásia e América Latina). Destaca ainda que, apesar da heterogeneidade na forma como o projeto é conduzido por aquelas nações, apresenta como característica comum o “produtivismo”, isto é, a busca pelo aumento da capacidade produtiva e do crescimento econômico, a partir de incentivos à industrialização, urbanização e modernização econômica.

Em seguimento, o que distinguiria o projeto adotado naqueles países seria a orientação seletiva (focada em grupos específicos) ou inclusiva (com investimentos sociais universais) das políticas sociais (KERSTENETZKY, 2012, p.42).

Sobre este aspecto Richard Titmuss (1958) *apud* Silva (2011) afirma que:

Existem duas formas de *Welfare State*: a *residual*, em que o Estado passa a assumir a responsabilidade quando o mercado ou a família são insuficientes – seria o caso observado nos Estados Unidos –; e a *institucional*, que seria um modelo universalista destinado a atender toda população – os países nórdicos são os que se enquadram neste modelo (SILVA, 2011, p. 28).

Kerstenetzky (2012) demonstra ainda que o Estado de Bem-Estar Social assumiu diferentes roupagens de acordo com o período e a localidade. A autora separa o período 1870- 1975, do período 1975- 2008. A fase de demarcação, que se inicia na Alemanha conservadora no final do século XIX, tem como foco a proteção social, em especial dos trabalhadores, contra certos riscos advindos da economia de mercado, com destaque para o seguro desemprego e a aposentadoria por invalidez. No caso da Inglaterra

do período pós-guerra, o destaque é o foco na chamada seguridade social, que compreende os serviços de saúde pública, previdência e assistência social.

A grande diferença entre o modelo alemão e o modelo inglês, diz respeito à relação contribuinte-beneficiário. No arranjo alemão, predomina o modelo de seguro individualizado, no qual os benefícios individuais correspondem a contribuições individuais. O modelo inglês trata-se do seguro de grupo, no qual os riscos são compartilhados (KERSTENETZKY, 2012, p.6).

Além do período de demarcação, cumpre destacar a fase de consolidação, que se estende do final dos anos 1940 a meados de 1970, período em que se observa expressiva elevação dos gastos sociais, sobretudo na área previdenciária. Programas sociais como o *New Deal*, nos Estados Unidos e a Aliança *Red-Green*, na Suécia, tornam-se modelo de política em diversos países de diferentes continentes.

O período compreendido entre 1975 e 2008, conforme aponta Silva (2011), é marcado por intensa crítica ao Estado de Bem-Estar Social, notadamente quanto à elevação dos gastos públicos numa proporção maior do que a sua capacidade de financiamento.

Ademais, com as consecutivas crises que marcam as décadas de 1970, 1980, 1990 e 2000²⁰, combinadas à ascensão das teorias monetarista e novo-clássica e às mudanças no perfil demográfico observadas no período compreendido entre os anos de 1950 e 2010²¹ - que levam ao crescente incremento nas despesas públicas destinadas à área da previdência, há uma redução do prestígio da teoria keynesiana e do *Welfare State*, contribuindo para reascender o debate quanto ao papel do gasto público no processo de desenvolvimento, especialmente no caso dos países pobres, tendo em vista a escassez de recursos a serem destinados para fins sociais.

De um lado, os defensores do Estado Bem-Estar Social, mesmo diante de um cenário de forte expansão fiscal, consideram que é possível haver uma harmonia entre gasto público, políticas de desenvolvimento econômico e melhoria no nível de bem-estar da sociedade.

²⁰ Comparando-se a média anual das variações do PNB dos sete países mais ricos do mundo, verifica-se uma nítida tendência para o declínio da atividade econômica 1960-1973: 4,8%; 1972-1979: 2,8%; 1979-1990: 2,5%, e 1990-1996: 1,6% (FIORI, 1999, p. 12-13)

²¹ Conforme dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), observou-se um aumento de mais de 20 anos na expectativa de vida da população mundial no período (1950 – 2010), suscitado pela redução na taxa de fecundidade e aumento na expectativa de vida da população na maior parte dos países.

Kerstenetzky (2012), complementarmente, salienta que não ocorreu a crise de financiamento. O gasto social teria crescido em participação do Produto Interno Bruto – PIB que, por sua vez, apresentou taxa de crescimento positiva ao longo do período. Conforme demonstra estudo de Arts e Gellisen (2010), a partir de dados da OCDE para o período 1990 – 2006, não houve retração do *welfare state*.

Autores como Titmmus (1958), Barr (2001) e Esping – Andersen (1999, 2009), afirmam que as teorias convencionais desconsideram a maior parte dos benefícios das políticas sociais e analisam a relação custo-benefício apenas sob a ótica puramente econômica. Segundo os autores em referência, programas de seguridade social, por exemplo, reduzem os riscos e incertezas não asseguradas privadamente, como desemprego e inflação, além de combater a extrema pobreza. As políticas educacionais, por sua vez, garantem o arriscado e incerto investimento em educação no início da vida, além de contribuir para a igualdade de oportunidades - fatores essenciais para o crescimento sustentado.

Quanto à tese da pressão demográfica, que avalia a crescente expansão dos gastos sociais destinados à população idosa, seja em forma de renda ou serviços de saúde, Esping – Andersen (1999, 2009) *apud* Kerstenetzky (2012) apontam que:

Não se trata de um problema do Estado de Bem-Estar e sim *para* o Estado de Bem-Estar, no sentido de ser um problema social típico de ser enfrentado via arranjo institucional como o *welfare state*. Trata-se de um problema da sociedade como um todo (famílias, setor privado e setor público). Sob este prisma, o Estado de Bem-Estar pode ser parte da solução quando, por exemplo, viabiliza a conciliação da vida familiar com o trabalho, permitindo a retomada de taxas positivas de crescimento populacional, algo que já se observa nos países nórdicos, mas também quando equaliza as chances de vida aumentando o potencial produtivo da população e sua capacidade de sustentar uma população idosa (Kerstenetzky, 2012, p. 66).

De outro lado, os autores ortodoxos, que consideram que a redução das despesas públicas, do intervencionismo estatal e a simultânea expansão do livre-mercado são aspectos fundamentais para o desenvolvimento, apresentam um conjunto de argumentos relacionados à ineficiência do Estado na gestão das finanças públicas, bem como a ideia de que a alocação de recursos públicos é baseada na maximização de interesses individuais ou grupos, conforme explica a Teoria da Escolha Pública - TEP. Os defensores desse argumento se aproximam da corrente fiscalista na medida em que advogam que o gasto público deve ser regido por meio de regras - que vale como símbolo

de responsabilidade fiscal do governo em suas funções. Do contrário, o governo tende, segundo essa visão, à prática do populismo fiscal.

Diante da expansão fiscal, do debate quanto ao papel do gasto público no processo de desenvolvimento, são resgatados, a partir da década de 1970, os estudos sobre o peso do Estado nas economias nacionais, iniciado pelo economista alemão Adolph Wagner (1835 – 1917)

Sobre este aspecto, Wagner (1911) *apud* Fernandes (2011) afirma que:

A perspectiva de crescimento das despesas mais do que proporcionalmente ao crescimento da economia está baseada na premissa de que à medida que o PIB aumenta, há, cada vez mais, a necessidade que o Estado: a) assuma novas funções administrativas; b) forneça um número crescente de bens públicos e serviços de ordem social; c) implemente mais controles administrativos e burocráticos que garantam o adequado funcionamento do mercado;

Peacock e Wiseman, conforme aponta PIRES (2009), também formularam uma teoria para o crescimento do tamanho do setor público. Observaram que, no caso do Reino Unido no período 1890 a 1955, a elevação das despesas públicas estava relacionada aos distúrbios sociais que ocorreram ao longo do Século XX, como guerras e crises. Segundo esses autores, durante os momentos de crise, a sociedade estaria mais tolerante ao aumento de impostos, possibilitando o financiamento do incremento das despesas públicas.

Outro aspecto apontado por Peacock e Wiseman é que o “efeito deslocamento” observado nos gastos governamentais, durante os períodos de turbulências, segue a proporção normal ao fim das guerras ou crises, porém a um nível superior ao registrado no período precedente, explicando o crescimento da despesa pública em perspectiva histórica.

Musgrave (1969), referindo-se a esse tema, afirma que o aumento dos gastos públicos varia de acordo com o estágio de desenvolvimento de uma nação. No estágio pré-industrial, a participação do governo na economia tende a ser maior, tendo em vista o seu papel enquanto agente impulsionador do setor privado e de desenvolvimento e ordenamento geral. Durante o estágio industrial, os gastos não tendem a variar, uma vez que apenas complementam as atividades privadas. No último estágio, após consolidada a industrialização, os gastos públicos voltam a crescer devido ao aumento da demanda social por bens e serviços que possibilitem maior nível de bem-estar coletivo.

Fernandes (2011) organiza as várias teorias de crescimento do Estado em duas categorias: as do lado da procura e as do lado da oferta. As primeiras estão

relacionadas ao aumento da procura dos cidadãos por mais serviços públicos e meritórios. No segundo caso, o crescimento do Estado é autogerado a partir das próprias ineficiências e pressões produzidas pelos seus próprios agentes públicos.

Na prática, o que se observa na maior parte dos países durante as décadas de 1980 e 1990 é um conjunto de reformas, com destaque para o aumento da idade da aposentadoria, redução na duração dos benefícios aos desempregados, entre outros, que vem compatibilizar os gastos sociais à nova realidade fiscal registrada na maior parte dos países ocidentais.

No que tange aos aspectos teóricos, *stricto sensu*, o autor Celso Furtado afirma que três correntes de pensamento influenciaram decisivamente na consolidação das teorias que versam sobre o desenvolvimento/subdesenvolvimento dos países: a clássica, a marxista e a keynesiana.

Nas palavras do autor:

Diríamos que o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, e a eclosão keynesiana favoreceu para a melhor compreensão do papel do Estado no plano econômico, abrindo novas perspectivas ao processo de reforma social (Furtado, 1969, p. 3).

2.3.2. Principais teóricos do desenvolvimento

Considerando que as duas linhas de pensamento de maior influência nas economias dos países durante a segunda metade do século XX foram a neoclássica (ortodoxa) e a keynesiana (heterodoxa), a revisão proposta nesta subseção tem como foco os principais teóricos a elas relacionadas ou por elas influenciados, incluindo os historicistas, os desenvolvimentistas, os novos clássicos, entre outros.

Para a teoria dos preços, estruturada na concepção do equilíbrio estático, apesar do tema desenvolvimento não ser tratado de forma explícita, os autores de tradição ortodoxa entendem que o desenvolvimento é um resultado natural decorrente do crescimento econômico. Segundo essa perspectiva, o aumento da capacidade produtiva em mercados competitivos e ditos livres, traduzido pelo acúmulo de capital físico, humano, técnico, etc, leva, invariavelmente, ao crescimento do PIB *per capita* e, por consequência, à melhoria na qualidade de vida de uma população.

Ressalta-se, complementarmente, que a escola neoclássica defende a busca permanente de aproximar as estruturas de mercado existentes ao modelo de concorrência

perfeita - considerado ideal para maximizar o bem-estar geral dos agentes econômicos. Este modelo de concorrência perfeita aproxima-se do ótimo de Pareto, que consiste em uma situação em que “o bem-estar de uma sociedade é máximo se não existe outro estado tal que seja possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar dos demais; isto é, não há forma de melhorar a situação de um, sem prejudicar a situação dos outros” (PARETO, 1984, p. 23).

Para os (Neo) clássicos, em sua maioria, o Estado interventor e o crescimento do gasto público prejudicam o bom funcionamento dos mercados e a produtividade econômica. Portanto, a sua atuação deveria ser reduzida ao conjunto de deveres típicos do Estado, tais como justiça, lei, ordem, segurança, etc.

Ademais, a abordagem macroeconômica, de tradição neoclássica, realizou importantes contribuições no que se refere ao crescimento da renda por habitante, com destaque para as teorias do crescimento exógeno e endógeno.

Robert Solow, vencedor do Prêmio Nobel de economia de 1987, deixou respeitável legado, por meio da teoria do crescimento exógeno, no que tange à explicação da diferença do nível de riqueza observado entre as nações.

Conforme aponta Jones (2000), a teoria de Solow, desenvolvida em meados da década de 1950, responde às questões do crescimento e do desenvolvimento da seguinte forma:

Primeiro, o modelo de Solow recorre às diferenças nas taxas de investimento e nas taxas de crescimento populacional e (talvez) das diferenças exógenas na tecnologia para explicar diferenças nas rendas *per capita*. Sendo assim, a diferença entre o nível de riqueza é explicada pela diferença do nível de investimento e crescimento populacional. **Os países ricos possuem maiores taxas de investimento, a sua população cresce a menores taxas, o que permite acumular mais capital por trabalhador e, assim, aumentar a produtividade da mão de obra.**

Quanto ao crescimento sustentado, têm-se como resposta o progresso tecnológico, que compensa a tendência declinante do produto marginal do capital, de modo que, no longo prazo, os países crescem à taxa do progresso tecnológico.

No que concerne à diferença das taxas de crescimento observadas entre os países, o autor explica que as nações cuja razão capital-tecnologia é inferior ao nível de longo prazo crescerão rapidamente até alcançar o seu estado estacionário. (JONES, 2000, p. 36 e 37, grifo nosso).

Os modelos de crescimento exógeno consideram que mudanças na política fiscal, como subsídios à pesquisa ou impostos sobre o investimento, tem efeitos de nível, mas não efeitos de crescimento de longo prazo (JONES, 2000, p.133).

Os modelos de crescimento endógeno, por outro lado, tais como os desenvolvidos por Romer (1986) e Lucas (1988), ao incorporar o conceito de

externalidade via acúmulo de conhecimento e o capital humano no modelo neoclássico, aceitam a possibilidade das políticas econômicas influenciarem, de forma permanente, na taxa de crescimento. Além disso, os modelos consideram que o progresso tecnológico não é um resíduo tal qual preconizado por Solow, mas algo que decorre do esforço empreendido pelos indivíduos na busca por lucro.

Conforme aponta Costa (2007), o diferencial desses trabalhos em relação ao trabalho de Solow é a consideração das externalidades positivas geradas pelo investimento em conhecimento ou capital humano. Tais externalidades, em alguns casos realizadas a partir de gastos públicos, fazem com que a função de produção apresente retornos crescentes de escala, contrariando a hipótese de retornos constantes, considerada por Solow.

Lucas (1988) *apud* Costa (2007) acrescentou que a acumulação de conhecimento era obtida pela formação de capital humano, a qual poderia acontecer de duas formas: pela educação formal ou pelo aprendizado em virtude do exercício de prática profissional, ou seja, via *learning by doing*²². Sobre este aspecto, é importante destacar, conforme aponta Jones (2000), que tanto o modelo AK simples quanto o modelo de Lucas admitem essa previsão: diferenças nas taxas de investimento e diferença na taxa à qual as pessoas acumulam qualificações conduzem a diferenças nas taxas de crescimento.

O modelo de Romer (1990) incorpora ainda o papel desempenhado pela mudança tecnológica, a qual o autor considera endógena e cujo desenvolvimento ocorre a partir da busca de maiores lucros por parte dos agentes produtivos. Além disso, entende que o conhecimento tem um caráter não rival, podendo ser acumulado indefinidamente.

Apesar de enfrentar questões importantes, tais como a explicação para a diferença do nível de riqueza observada entre as nações, bem como o papel desempenhado pelo acúmulo de capital humano, capital físico e progresso tecnológico no que concerne ao desenvolvimento econômico, as teorias do crescimento não abordam, explicitamente, os problemas de cunho social.

Dada essa lacuna, as teorias do desenvolvimento surgem como um contraponto à teoria ortodoxa. Nasceram da necessidade de incorporar os problemas da dinâmica social ao processo de crescimento econômico puro, dando ao gasto público um papel central nesse processo.

²² Aprendizado por meio da prática profissional.

Em relação à gênese das teorias do desenvolvimento ditas não ortodoxas, destaca-se o papel desempenhado pelos autores Joseph Schumpeter, por meio da obra “*The Theory of Economic Development*”²³, de 1911 e Allyn Young, em um estudo sobre as economias externas e rendimentos crescentes, de 1928.

Ao romper com o sistema estático neoclássico, Schumpeter (1911) enfatiza o caráter dinâmico da economia, justificado pelos subseqüentes saltos de produtividade advindos do processo inovativo que, em última análise, constitui a principal explicação da acumulação de riqueza e do desenvolvimento.

Segundo Schumpeter (1911), o *desenvolvimento econômico* processa-se auxiliado por três fatores fundamentais: as inovações tecnológicas, o crédito bancário e o empresário inovador, sendo que a ocorrência das inovações se dá tanto através da introdução de novos bens ou técnicas de produção, como também por meio do surgimento de novos mercados ou fontes de oferta de matérias-primas.

Allyn Young (1928), por sua vez, contrariando a lei dos rendimentos decrescentes, defende a hipótese de que os saltos de produtividade advindos de relações intra-industriais conduzem a rendimentos crescentes, principalmente a partir de economias externas. Segundo o autor, as ditas economias externas, ao reduzirem os custos de produção, geram rendimentos crescentes, tendo em vista que estimulam o aparecimento de novas empresas e nova demanda.

Tanto Schumpeter (1911) quanto Young (1928), ao defender a possibilidade de desenvolvimento a partir de mudanças estruturais, abrem espaço para o surgimento de um conjunto de teorias relacionadas ao *desenvolvimento econômico*.

Dentre os teóricos que tratam sobre o desenvolvimento, os historicistas Arthur Lewis, Walt Rostow e Simon Kuznets, cujas teorias de desenvolvimento econômico são baseadas nos “estágios” observados no processo de industrialização dos países desenvolvidos, destacam o papel do gasto público no processo de desenvolvimento.

Rostow, em “os estágios do crescimento econômico, um manifesto não comunista”, a “decolagem para o crescimento autossustentado” e “etapas do crescimento econômico”, evidencia que o progresso econômico subseqüente é automático.

Segundo ROSTOW *apud* Bastos e Brito (2010):

²³ Teoria do Desenvolvimento Econômico

O grosso da economia teórica moderna, inclusive boa parte do recente trabalho sobre as propriedades formais dos modelos de crescimento, trata dos problemas e vicissitudes de economias em sua terceira fase, a de crescimento - principalmente das flutuações cíclicas, bem como da ameaça de desemprego crônico (BASTOS E BRITTO, 2010, p. 14).

Um dos principais conceitos de Rostow se refere à decolagem, que ocorre a partir do intervalo durante o qual a taxa de investimento cresce de tal modo que aumenta o produto real *per capita*, transformando radicalmente as técnicas de produção e os fluxos de renda, possibilitando ao país obter resultados decisivos no curto prazo.

Para tanto, segundo Rostow *apud* Bastos e Brito (2010), isso requer que durante a decolagem uma proporção elevada dos incrementos de renda real retorne para investimentos produtivos e que haja transformações políticas, sociais e institucionais.

Rostow (1971) entende o desenvolvimento como a sucessão de etapas de um processo universal. Segundo esse pensamento, para um país obter êxito em termos de desenvolvimento, é necessária uma modernização econômica, resumida em cinco etapas: a sociedade tradicional, pré-condições para a decolagem, a decolagem, a dirigir até o vencimento, e o alto consumo de massa, que seria universal e aplicável a todos os países.

No que se refere ao papel do gasto público no processo de desenvolvimento, Rostow (1971), destaca a necessidade de haver um conjunto de condições prévias que afetassem o âmago da organização econômica da sociedade, as quais, para serem implementadas, precisariam de um Estado nacional centralizado e que incentivasse a modernização por meio do gasto público.

Rosenstein-Rodan (1943), precursor do desenvolvimento equilibrado²⁴, defendia que o desenvolvimento dos países atrasados, que perpassa pela sua industrialização, relaciona-se à promoção do equilíbrio estrutural na economia mundial por meio da criação de emprego produtivo para a população agrária excedente.

Para Rosenstein-Rodan *apud* Bastos e Brito (2010):

O desperdício de mão de obra não está de modo algum limitado aos países industrializados ricos: é consideravelmente maior nos países agrícolas pobres. Se os princípios da divisão internacional do trabalho fossem aplicados, seria necessário que a mão de obra fosse encaminhada ao capital (emigração) ou que o capital fosse levado à mão de obra (industrialização). A emigração e a colonização apresentam tantas dificuldades nas áreas de imigração (e emigração) que não podem ser consideradas possíveis em larga

²⁴ A estratégia de crescimento equilibrado considera que empreendimentos não viáveis do ponto de vista individual podem se transformar em investimentos viáveis, com rentabilidade positiva, quando considerado em conjunto com outros empreendimentos ou a partir da introdução de plantas de grande escala em setores com retorno crescente que produzam para o mercado interno.

escala. Em sua maior parte, o problema terá de ser resolvido pela industrialização. (BASTOS E BRITO, 2010, p.265).

Nesse contexto, o autor considera o gasto público um elemento fundamental no processo de promoção do desenvolvimento, haja vista que, ao realizar um conjunto de investimentos necessários à implementação das firmas, o Estado estaria indo em direção ao *Big Push*. Esse grande impulso permitiria a economia alcançar maiores níveis de produtividade e renda. Além disso, a supervisão e as garantias do Estado viabilizariam um conjunto relevante de investimentos internacionais na escala necessária ao crescimento autossustentado, tendo em vista que reduziria substancialmente os riscos da operação.

Nurkse, seguindo a linha de pensamento de Rosenstein-Rodan, afirma que o desenvolvimento perpassa pela coordenação de investimentos e que a baixa renda está relacionada à baixa produtividade que, por sua vez, é determinada pela escassez de capital (BASTOS E BRITTO, 2010, p. 14).

Nurkse considera que o tamanho do mercado é decisivo no processo de investimento, haja vista que a poupança depende da renda e determina a possibilidade de se realizar ou não o investimento. A baixa propensão marginal a investir explica, portanto, a acumulação insuficiente de capital observada nos países subdesenvolvidos.

No que tange ao papel do gasto público, Nurkse afirma que:

O resultado final é que, ainda que se possa dispor dos recursos externos, estes não suficientes, uma vez que não proporcionam automaticamente a solução para o problema da acumulação de capital nas áreas subdesenvolvidas. Não é possível nenhuma solução sem grandes esforços internos, principalmente no campo das finanças públicas (Nurkse, 2010, p. 291).

Na esteira das teorias que tratam sobre o desenvolvimento, ressalta-se o relevante papel desempenhado por Perroux (1955), Myrdal (1956) e Hirschman (1958) no que se refere ao desenvolvimento não equilibrado.

Perroux, ao perceber que havia uma fragilidade na análise de alguns teóricos do desenvolvimento no que tange à ausência de diferenciação de espaço econômico e humano, desenvolve a teoria dos polos de crescimento, que apresenta similaridade com o pensamento marshalliano dos complexos industriais no que concerne aos benefícios advindos da aglomeração produtiva, bem como se assemelha à teoria de crescimento econômico de Shumpeter.

Segundo Perroux, o espaço da economia nacional não é o território da nação, mas o domínio abrangido pelos planos econômicos do governo e dos indivíduos (PERROUX, 1967, p.158).

A noção de polo de crescimento, por conseguinte, tem uma forte identificação geográfica, haja vista que, segundo autor, algumas regiões se desenvolvem em torno de complexos industriais e/ou de empresas denominadas motrizes, as quais desencadeiam efeitos positivos sobre o desenvolvimento de outras empresas que com elas mantém inter-relações comerciais, as chamadas economias externas.

Nas palavras de Perroux (1967):

O aparecimento duma ou várias indústrias altera a atmosfera de uma época, cria um clima favorável ao crescimento e ao progresso [...] A novidade introduz variáveis diferentes e (ou) suplementares no horizonte econômico e nos projetos dos sujeitos econômicos e grupos de sujeitos econômicos dinâmicos: tem um efeito instabilizador (PERROUX, 1967, p. 170).

Portanto, a economia nacional combina, de um lado, indústrias motrizes, polos industriais, de elevado poder gerador de economias externas e, de outro lado, indústrias movidas e regiões dependentes. Sob esta ótica, os desequilíbrios provocados pelos polos de crescimento não garantem o desenvolvimento, o qual somente será alcançado:

através da organização consciente do meio de propagação dos efeitos do polo de desenvolvimento. São órgãos de interesse geral que transformam o crescimento duma indústria ou duma atividade em crescimento duma nação em vias de formação e os desenvolvimentos anárquicos em desenvolvimento ordenado (PERROUX, 1967, p. 194).

Segundo a teoria de Perroux, o desenvolvimento perpassa tanto pela produção do polo de crescimento quanto pelo compromisso dos agentes privados e públicos com o desenvolvimento regional. Sobre o compromisso dos agentes públicos, o autor considera os dispêndios por eles realizados como fundamentais, desde que permita alteração das estruturas nacionais, tornando-as aptas a se transformar em polos de desenvolvimento, estimulando as taxas de crescimento esperadas, o que repercute inclusive no desenvolvimento cultural.

Souza (2005) destaca que com a adoção de programas governamentais de pesquisa e desenvolvimento, passa-se da concepção de polo de crescimento aos conceitos de meios inovadores, regiões inteligentes e sistemas locais de inovação, os quais

alcançam representativo espaço a partir de 1990, no que se refere às estratégias de desenvolvimento local.

A teoria de Myrdal, por sua vez, visa explicar a dinâmica econômica com base em um processo de causação circular acumulativa, na qual o sistema econômico é considerado instável e desequilibrado. Segundo o autor, os países subdesenvolvidos têm estruturas desequilibradas, a partir das quais deve se buscar a industrialização (DUARTE, 2013, p.9).

Por conseguinte, o processo de desenvolvimento é desigual e tende a favorecer as economias mais desenvolvidas. Diante de tal premissa, o gasto público assume um papel crucial, tendo em vista que podem mitigar os problemas decorrentes desses desequilíbrios e fomentar o progresso econômico.

Para Hirschman (1958), por outro lado, o processo de desenvolvimento consiste em criar deliberadamente desequilíbrios que amplifiquem as externalidades oriundas de projetos de investimento complementares (BASTOS E BRITTO, 2010, p. 29).

A teoria do crescimento sequencial de Hirschman (1958) gira em torno dos efeitos de encadeamento setoriais, para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*). Os gastos públicos com investimentos, sob esse prisma, devem ser realizados em setores selecionados, que possuam maior possibilidade de desencadear um processo propulsor do crescimento do produto e do emprego (DUARTE, 2013, p.9).

Hirschman (1958), tendo como pano de fundo o reconhecimento de que o processo de industrialização nos países em desenvolvimento ocorre de maneira desequilibrada e descontínua no interior dos espaços nacionais, evidencia que parte da existência de economias de escala e de aglomeração é responsável por atrair atividades industriais para uma determinada localidade, reforçando a sua centralidade em detrimento de áreas adjacentes.

Quanto ao papel do gasto público, Hirschman (1958) afirma que o processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos perpassa pela sequência ótima de investimentos públicos em infraestrutura. Por infraestrutura entendem-se os serviços básicos necessários às atividades primárias, secundárias e terciárias. Seus exemplos cabais seriam transporte e energia e suas características básicas seriam a indivisibilidade técnica e a alta razão capital-produto. O objetivo seria reduzir os custos totais da economia (SILVA, 2005, p.54).

Tal qual Perroux e Myrdal, Hirschman afirma que o modelo utilizado em uma economia desenvolvida não pode ser aplicável às economias subdesenvolvidas, o que justifica a utilização de modelos alternativos que consideram as particularidades e os problemas estruturais e culturais observados nos países pobres.

A partir do crescimento do papel do gasto público no processo de desenvolvimento, surge um conjunto de fundamentos de planejamento, orçamento e gestão dos recursos públicos, reunidos em torno de uma única disciplina, as finanças públicas.

2.3.3 Teoria das finanças públicas: a existência de falhas de mercado e a necessidade de redução das desigualdades sociais

Para a teoria ortodoxa, as finanças públicas e a regulação da atividade econômica estão entre os instrumentos de que o Estado dispõe para satisfazer necessidades coletivas sempre que o livre funcionamento dos mercados seja incapaz de, por si próprio, as promover adequadamente (FERNANDES, 2011, p. 19).

Os teóricos do Estado de bem-estar social ampliaram o caráter fiscalista das finanças públicas, dando lugar a uma abordagem mais abrangente vinculada aos fundamentos keynesianos e marcada por uma maior participação do setor público no sistema econômico e, principalmente, nas políticas de redução das desigualdades sociais.

Sobre este aspecto, cumpre destacar as importantes contribuições realizadas por Richard Musgrave (1974) no que tange ao papel dado ao Estado enquanto provedor social e principal organizador da economia.

Na sistematização clássica, Musgrave confere ao Estado as seguintes funções: (1) eficiente alocação de recursos (oferta de bens públicos); (2) redistribuição dos rendimentos, de maneira a promover ajustamentos na distribuição de renda e; (3) estabilização econômica (elevação do nível de emprego, estabilidade de preços e razoável taxa de crescimento econômico).

Fernandes (2011), corroborando o exposto supra, aponta que a principal justificativa econômica para a intervenção do Estado corresponde:

à necessidade da distribuição ótima, isto é, eficiente, dos recursos produtivos, escassos por natureza e frequentemente não renováveis. Essa tese parte da premissa que os mercados fracassam na afectação ótima dos fatores de produção, tendo então o Estado o dever de agir para reconduzir a sociedade a soluções eficientes. É isso que acontece na presença de: i) bens públicos; ii) bens comuns; iii) bens semi-públicos; iv) externalidades; v) mercados não

perfeitamente concorrenciais; vi) informação assimétrica, com os problemas associados de seleção adversa e de risco comportamental (*moral hazard*) e; vii) desemprego dos fatores de produção (Fernandes, 2011, p.23).

No que concerne à alocação de recursos públicos, Musgrave (1974) separa as necessidades sociais e meritórias dos ajustamentos necessários na alocação de recursos no mercado - que abrange a regulação e o controle de excessos observados em estruturas de mercado não concorrenciais, a redução das assimetrias de informações ou, ainda, no caso das externalidades negativas observadas no mercado.

No caso das necessidades sociais, segundo Musgrave (1974):

São aquelas que não podem ser satisfeitas pelo mecanismo de mercado, porque sua fruição não pode sujeitar-se a pagamentos de preço (...). Sendo que os benefícios resultantes serão comuns a toda a sociedade, independente da contribuição individual. Por este motivo, o mecanismo de mercado deve ser substituído por um processo político e os indivíduos devem aderir à decisão do grupo (...). Ao **decidir em grupo, as motivações privadas ou públicas do grupo contribuem para definir as destinações orçamentárias do montante de receitas públicas a serem alocadas na sociedade.** (MUSGRAVE, 1974, p. 33, grifo nosso).

Giambiagi e Além (2011), fazendo uma releitura do tema, destacam que, de forma indireta, a eleição mostra não apenas quais bens públicos são considerados prioritários, como o quanto os indivíduos estarão dispostos a contribuir sob a forma de impostos para o financiamento da oferta de bens públicos.

O Quadro 3, a seguir, ilustra as principais diferenças entre os bens públicos e bens privados quanto as suas características:

Características	Bem Privado	Bem Público
Divisibilidade	Divisível	Indivisível
Exclusão	Aplicável	Não Aplicável
Consumo	Individual	Coletivo
Rivalidade	Rival	Não Rival
Financiamento	Preço	Tributo

Quadro 3 – Principais diferenças entre Bens Públicos e Bens Privados quanto as suas características. Fonte: (PIRES, 2009, p. 10).

Quanto às Necessidades Meritórias, Musgrave (1974) esclarece que:

São atendidas por serviços sujeitos ao princípio de exclusão e são satisfeitas pelo mercado, dentro dos limites de procura efetiva. Tornam-se necessidades públicas se consideradas de tal modo meritórias que sua satisfação seja suprida através do orçamento público, além daquilo que é provido pelo mercado e pago pelos compradores particulares. São exemplos de necessidades meritórias, as merendas escolares, subsídio para aquisição de casa de baixo custo e educação

gratuita. **As necessidades que parecem ser meritórias podem envolver elementos substanciais de necessidade social.** (MUSGRAVE, 1974, p. 34, grifo nosso).

No caso da redistribuição dos rendimentos, Musgrave (1974) alerta a sua importância por meio da seguinte justificativa:

A menos que seja dado o estado da distribuição, os indivíduos não podem transladar suas preferências, quer sejam de natureza privada ou pública, para um padrão de procura efetiva. E, ao menos que o estado de distribuição dado possa ser aceito como apropriado, o padrão de procura efetiva resultante não poderá ser aceito como orientação para emprego eficiente dos recursos. A tarefa da Divisão de Distribuição é determinar e assegurar este estado apropriado de distribuição. Agindo assim, a citada divisão pode supor que a satisfação das necessidades públicas está corretamente determinada pela Divisão de Alocação e que a Divisão de Estabilização mantém o pleno emprego e a estabilidade do nível de preços. (MUSGRAVE, 1974, p. 40, grifo nosso).

Giambiagi e Além (2011), referindo-se à função estabilizadora, demonstram que essa função do Estado passa a ser defendida, principalmente, a partir da publicação do livro *Teoria Geral do Juro, do Emprego da Moeda* em 1936. Até então, acreditava-se que a flexibilidade de preços e salários garantiria o equilíbrio. Sendo assim, o principal objetivo da intervenção do Estado, neste caso, é proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por alto nível de desemprego e/ou alto nível de inflação. Para obter tal resultado, o Estado utiliza a política fiscal e a monetária para controlar o nível de demanda agregada ou o volume de moeda em circulação na economia.

No que diz respeito aos chamados “ajustamentos necessários na alocação de recursos no mercado”, isto é, as ações desenvolvidas pelo Estado com vistas a mitigar as chamadas “falhas de mercado”, as quais impedem que ocorra a situação de ótimo de Pareto, cumpre destacar, além dos bens públicos, os conceitos de externalidade, assimetria de informações e mercados de concorrência imperfeita.

Conforme define Fernandes (2011), as externalidades constituem:

Efeitos residuais, ou não planejados, gerados por uma atividade principal no consumo ou na produção, e que afetam, positiva ou negativamente, o nível de utilidade ou a capacidade produtiva de terceiros não diretamente envolvidos na atividade principal, não sendo esses efeitos internalizados pelo sistema de preços (Fernandes, 2011, p.23).

O exemplo clássico de externalidade positiva são os investimentos em infraestrutura e educação. Ao alocar recursos para garantir o aumento da oferta de

insumos importantes, como a energia elétrica ou para a melhoria da educação, o Estado, por meio dos gastos públicos, está beneficiando todos os setores da economia e a sociedade em geral. Por outro lado, quando uma empresa emite uma quantidade abundante de poluentes na atmosfera, ou é autorizada a fabricar veículos sem o controle adequado da emissão de gases no ar, está contribuindo para elevação dos casos de doenças respiratórias, epidérmicas, etc, com o conseqüente aumento da demanda no setor de saúde pública, que passa a necessitar de mais recursos, pressionando o orçamento público.

Conforme apontam GIAMBIAGI E ALÉM (2011):

A existência de externalidades justifica a intervenção do Estado, que pode se dar através de: a) produção direta ou concessão de subsídios, para gerar externalidades positivas; b) de multas ou de impostos, para desestimular externalidades negativas e c) por meio da regulamentação (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011, p.6).

Outro fator que influencia na eficiente alocação de recursos e na equidade de oportunidades entre os indivíduos é a assimetria na distribuição da informação. No famoso artigo de Kenneth Arrow, de 1963, intitulado “*Uncertainty and the welfare economics of medical care*²⁵”, o autor exemplifica o tema a partir da constatação da incerteza de um paciente em relação à qualidade dos serviços de saúde que lhe vão ser prestados, bem como ao custo a eles associados. No exemplo em comento, a assimetria de informação médico-paciente assume um peso significativo na relação comercial, uma vez que, sob o ângulo do paciente, trata-se de um consumo que na maior parte das vezes não é planejado e que assume uma conotação de risco associado a um custo em si, o qual é desigual em relação ao custo dos serviços de saúde que, no caso do profissional médico ou instituição ofertante, não está previamente precificado no mercado, haja vista o conjunto de instituições públicas e privadas não lucrativas que prestam o serviço. Ainda assim, o custo da transação dá ao prestador de serviço uma vantagem dados os riscos assumidos pelo paciente ao concordar em receber os serviços.

Outros exemplos de assimetria de informação são: i) o mercado de veículos usados, no qual o vendedor possui mais informações que o comprador quanto à qualidade do bem; ii) o mercado de seguros, no qual os consumidores estão bem mais informados que os vendedores quanto às suas próprias características e; iii) o mercado de trabalho,

²⁵ A Incerteza da Economia do Bem-Estar da Assistência Médica (tradução livre).

no qual o empregador possui menos informações do que o seu novo empregado quanto à sua produtividade, assiduidade, relação interpessoal, etc.

Diante do cenário de incerteza trazido pela assimetria de informações, o indivíduo, conforme aponta Fernandes (2011), poderá assumir duas posições alternativas:

- a) Aversão ao risco; b) neutralidade em relação ao risco. No caso de ser avesso ao risco, este entra na sua função utilidade como um mau, isto é, a utilidade é uma função negativa do risco. No caso da neutralidade em relação ao risco, este não entra na função utilidade do sujeito; logo, o indivíduo é indiferente ao risco que, por isso, em nada contribui para o seu nível de satisfação (Fernandes, 2011, p.192).

A seguir a ilustração gráfica:

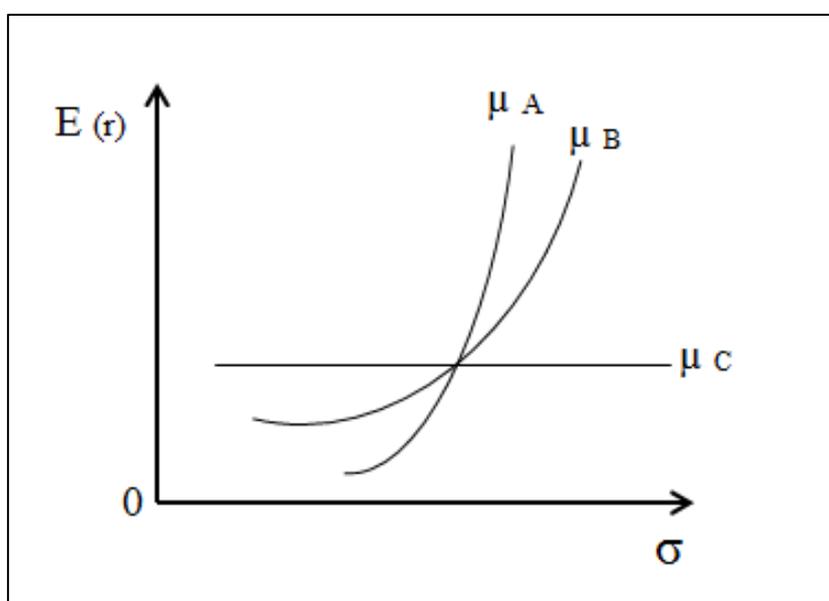


Figura 5. Curvas de Indiferência de dois investidores avessos ao risco. Fonte: Fernandes, 2011, p.192 - Elaboração Própria.

O investidor A é mais avesso ao risco que o investidor B; a sua taxa marginal de substituição entre o risco e a rentabilidade esperada é maior do que para B. No caso do investidor C, que é neutro em relação ao risco, apresenta curva de indiferença horizontal (Fernandes, 2011, p.193).

A informação assimétrica pode levar ao risco comportamental, que consiste em uma mudança no comportamento do agente econômico que deixa de sofrer a totalidade das consequências adversas resultantes do seu comportamento, podendo até dele se beneficiar.

Para o caso da assimetria de informação, a forma de ação do Estado, em geral, está relacionada à introdução de uma legislação que possibilite uma maior transparência no mercado (Giambiagi e Além, 2011, p. 8).

Outra falha de mercado relevante diz respeito à existência de monopólios naturais que, por propiciar a uma determinada empresa elevado poder de mercado – o que pode se refletir em cobrança abusiva de preços -, resulta, caso não haja regulação²⁶, em uma perda de bem-estar da sociedade.

Pelo exposto, pode-se inferir que a teoria das finanças públicas, a partir do reconhecimento de algumas falhas no sistema de mercado, e sob a influência da teoria keynesiana, introduz, de um lado, a necessidade de intervenção do Estado no sentido de melhorar a alocação de recursos, garantindo as condições necessárias ao crescimento econômico sustentado e, de outro lado, de melhorar as relações sociais e atender aos requisitos mínimos do bem-estar coletivo.

A partir da década de 1970, diante do crescimento do endividamento observado na maior parte dos países e a conseqüente redução na capacidade do setor público de acomodar as crescentes demandas da sociedade por bens públicos e meritórios, passa-se a questionar, de forma mais veemente, não mais o papel do Estado no que se refere à necessidade da distribuição ótima no sentido de Pareto, dado o reconhecimento da existência de falhas de mercado, mas, principalmente, as ditas “falhas dos governos”, que inviabilizam o desenvolvimento esperado.

Neste contexto, ganha força a teoria das escolhas públicas, responsável por incluir no debate importantes contribuições sobre o comportamento dos agentes públicos enquanto responsáveis pela alocação de recursos públicos na sociedade.

2.3.4 Teoria das escolhas públicas: uma abordagem sobre os gastos públicos a partir das falhas de governo

Buchanan é considerado o maior expoente da chamada *public choice*, que consiste em uma teoria que, a partir de uma aproximação entre as ciências econômica e política, constata que o comportamento e as motivações dos agentes que operam nos mercados políticos são sempre orientados para a maximização de interesses individuais ou de grupos, o que demonstra que as instituições públicas são imperfeitas e apresentam falhas.

²⁶ Dentre as formas de regulação destacam-se a fixação de preço máximo, lucro máximo, etc.

Fernandes (2011), no que se alude às falhas de governo, levanta o seguinte questionamento:

Em que medida a perseguição daqueles objetivos econômicos, em si mesmo louváveis, é compatível com a busca dos objetivos políticos ou, então, em que medida os objetivos políticos influenciam e determinam as decisões de caráter econômico? (FERNANDES, 2011, p. 205).

O autor prossegue a análise da seguinte forma:

Outra questão que se lhe encontra indelevelmente associada é a própria existência de um interesse coletivo (o bem comum, o bem geral) independente dos interesses individuais. A resposta, não necessariamente muito elaborada, é que a coletividade, em si mesma, não possui uma existência tangível com vontade e desígnios próprios; pelo contrário, são as pessoas que a constituem, individualmente consideradas, que possuem gostos, preferências e objetivos capazes de se manifestarem, e são elas, e não a coletividade enquanto tal, que tomam decisões.

Pelo exposto, surgem novas indagações: i) a exemplo do que acontece para o consumidor individual, a partir da agregação de preferências individuais, capazes de exprimirem as preferências coletivas e, portanto, aquilo que, a cada momento, é o bem comum ou, o que é mesmo o bem coletivo? ii) será que os políticos servem o bem comum submetidos aos princípios éticos do serviço público?; iii) será que a eficiência econômica é, necessária e fatalmente, uma finalidade inquestionável valorizada e perseguida pela sociedade? (FERNANDES, 2011, p. 205).

Silva (2011) complementa que não se pode esquecer que o político é um indivíduo que, como qualquer outro, defende o seu interesse privado e, no exercício de suas funções públicas, muitas vezes não age em defesa do alcance das melhores condições sociais e econômicas – preconizadas pelo *welfare state* e demais teorias desenvolvimentistas apresentadas no presente estudo. Os autores da TEP partem da premissa que o povo não existe enquanto entidade orgânica, como um ser em si mesmo, capaz de ter opiniões ou de tomar decisões. Quem o faz, eventualmente em seu nome, são alguns indivíduos.

Conforme aponta Pereira (1997), a origem mais recente da TEP pode situar-se em seis obras, hoje clássicas, escritas por economistas e um cientista político, nos finais da década de cinquenta e década de sessenta: Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962).

Conforme destaca Araújo (2003), a pergunta fundamental colocada pela TEP é:

Se o Estado existe como uma espécie de substituto do mercado para fornecer bens públicos e eliminar externalidades negativas, como seria possível a

revelação das preferências por esses bens públicos? A análise de Arrow (1951), por meio do teorema da impossibilidade, demonstrou a inexistência de um sistema lógico, direto e geral que tornasse possível a agregação de preferências individuais.

Downs (1957) tentou preencher a lacuna deixada por Arrow (1951), demonstrando que a competição entre partidos políticos (via votos) poderia produzir resultados nos processos políticos semelhantes aqueles produzidos por firmas competitivas nos processos de mercado. Sob esta interpretação foi assumido o princípio de que para todas as atividades políticas o interesse material individual, por si só, determina o comportamento político dos indivíduos (Araújo, 2003, p. 47).

No que se refere à eficiência do gasto público na promoção do desenvolvimento, a Teoria da Escolha Pública – TEP assume relevante papel ao tentar entender, por meio de uma análise tanto positiva quanto normativa²⁷, em que medida a preocupação com a qualidade do gasto e o desenvolvimento econômico é compatível com as preocupações e objetivos políticos (FERNANDES, 2011, p. 205).

Pereira (1997) amplia a análise ao salientar que:

A teoria da escolha pública veio clarificar os problemas inerentes à tomada de decisão coletiva e pôr a nu alguns problemas que hoje identificamos com os “fracassos do governo” e do sistema político: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à atuação de lobbies, financiamento ilegal de partidos políticos, etc. Esta visão mais realista do processo político de certa forma tem alterado um pouco o ideal democrático, e tem mostrado que eventualmente as aspirações desse ideal (como referido por Bobbio) estavam demasiado elevadas em relação àquilo que o método democrático permite (PEREIRA, 1997, p. 19).

Conforme aponta Mitchell e Simmons *apud* Campos (2008):

Presume-se que a política seja um sistema consistente em quatro grupos tomadores de decisão – eleitores, políticos, burocratas e grupo de interesses. Presume-se que indivíduos sejam maximizadores racionais de utilidade que buscam benefícios do sistema político: os políticos buscam votos, os burocratas segurança no trabalho e orçamentos, grupos de interesse e eleitores buscam mais riqueza e renda (CAMPOS, 2008, p.297).

Segundo Araújo (2003), a análise da TEP para as decisões coletivas (*nonmarketing*) consiste em:

(i) supor os mesmos pressupostos da teoria econômica (racionalidade, auto-interesse dos indivíduos, etc.); (ii) retratar o processo de revelação das preferências de maneira análoga à do mercado (eleitores estabelecem trocas, indivíduos revelam sua preferência pelo voto); e (iii) fazer as mesmas perguntas que as teorias tradicionais de preços fazem (Existe equilíbrio? Ele é estável? É pareto eficiente? Como é alcançado?) (ARAÚJO, 2003, p. 48). a

²⁷ Refere-se à análise dos resultados que devem ser alcançados. No caso específico o papel do Estado no processo de desenvolvimento sustentado, com elevação do bem-estar social.

Araújo (2003) observa ainda que, dentre as ideias enfatizadas pela TEP que são relevantes para a pesquisa atual sobre políticas econômicas, destacam-se:

(i) *log-rolling* - é o termo usado para denotar a troca de apoio entre políticos; quando os partidos são baseados em princípios de lealdade e disciplina partidária, a maior parte da atividade de *log-rolling* é desenvolvida no interior dos partidos (na formulação dos seus programas); quando, ao contrário, os partidos são fracos e seus membros indisciplinados, as atividades de *log-rolling* tendem a ser intensas e muitas vezes sem princípios.

(ii) *grupos de interesse* - muitos grupos sociais organizados têm intenso interesse em influenciar o governo pelos grandes ganhos que estão em jogo. Estes grupos são constituídos por empresas, associações empresariais, grupos específicos de funcionários do governo, etc.

Tais grupos são organizados, têm recursos, e podem financiar lobistas de modo a exercer pressão sobre os legisladores e membros dos poderes executivo e judiciário de modo que seus discursos ideológicos se pareçam com as reivindicações do interesse público. Os favores que eles almejam são obtidos à custa dos contribuintes, que por não estarem organizados, não têm condições de resistir – a pressão concentrada ultrapassa a resistência difusa.

(iii) *burocratas* - vários teóricos da *public choice* estudaram a burocracia, tanto em organizações públicas, como privadas. Os interesses e motivações dos burocratas, a relação entre os interesses individuais e os da corporação. De acordo com Niskanen (1971) os burocratas tendem a maximizar os orçamentos dos órgãos governamentais, pois o seu interesse está diretamente vinculado à amplitude da sua ação administrativa.

(iv) *rent-seeking* - tarifas sobre produtos e monopólios proporcionam ganhos para indústrias. Tradicionalmente os economistas têm estudado os custos relacionados às perdas de consumo associadas à introdução dessas tarifas.

v) cumpre destacar que Tullock (1967) identificou outros custos associados à busca pelas empresas (*seeking*) por tarifas e monopólios. Teóricos da *public choice* detectaram custos semelhantes em regulação comercial ou industrial, licenciamento para profissões qualificadas, políticas de proteção ambiental, competição por cargos políticos, e projetos de constituições nacionais (ARAÚJO, 2003, p. 48).

Ante o exposto, tem-se uma primeira contribuição da TEP – que corresponde à identificação das falhas de governo e a sua consecutiva influência sobre a qualidade do gasto público. Um segundo passo, não menos importante, corresponde ao entendimento dos teóricos da *public choice* em relação às ações mitigadoras dos prováveis desvios na condução da política fiscal vis-à-vis as motivações dos agentes que operam nos mercados políticos.

Sobre este aspecto, Buchanan (1975), destaca que a proteção do interesse social perpassa pela imposição de regras rígidas e estáveis, de preferência constitucional. As quais, além de prevenir manipulações e o prejuízo de terceiros, representa um símbolo de responsabilidade fiscal.

A responsabilidade fiscal, neste contexto, apresenta outro importante papel diante da prática da ilusão fiscal, a qual, segundo o autor, pode ser igualmente

responsabilizada pelo crescimento dos gastos públicos acima do nível considerado sustentável. Segundo Buchanan, a reeleição, que constitui o principal objetivo dos políticos, leva-os a privilegiar os empréstimos para o financiamento das despesas públicas de maneira a reduzirem, no presente, o esforço fiscal dos contribuintes, que também são eleitores. Tal postura inviabiliza que o Estado mantenha, no futuro, a um mesmo nível de tributação, os serviços e bens públicos disponibilizados à sociedade sem elevar o seu endividamento.

Ademais, Fernandes (2011), baseando-se em Buchanan, aponta que as sociedades democráticas apresentam a tendência inata de gerar déficits pelos seguintes aspectos:

1. A função objetivo dos políticos é a reeleição;
2. O desejo dos eleitores de maximizarem os benefícios líquidos que auferem do Estado consubstanciados na máxima produção de bens e serviços com a minimização da tributação;
3. A autoridade dos políticos gastarem sem tributar;
4. A falta de incentivo sentida por qualquer governo para ser fiscalmente responsável dada a impopularidade das medidas necessárias e a potencial rotatividade das administrações decorrentes de eleições periódicas em datas pré-definidas que não asseguram a continuação das políticas de contenção pelos governos seguintes. Logo, as democracias tendem a gastar e não tributar. Portanto, são incapazes, por si mesmas, de controlar os déficits e a acumulação da dívida pública. (FERNANDES, 2011, p. 205).

Ainda em relação às ações mitigadoras, a Escola de Virgínia²⁸ defende que as constituições possuem um papel fulcral para a TEP, uma vez que definem quais decisões competem aos agentes públicos, quais as regras de decisão coletiva, quem é responsável por tomar as decisões, bem como os limites impostos aos indivíduos ou grupos organizados no meio público.

Conforme aponta Jonh Rawls (1971), dado que no período pré-constitucional a incerteza quanto ao futuro é comum para todos, é mais fácil aos membros da comunidade chegar a um acordo sobre a Constituição do que sobre as matérias a decidir no período pós-constitucional.

Fernandes (2011), referindo-se ao pensamento de Rawls, explica que:

É importante atentar para o aspecto motivacional das Constituições (...). A norma constitucional é menos exigente porque lhe bastam as escolhas institucionais e as questões relativas à sua estrutura. **Distintamente, a forma de funcionamento de cada aspecto definido compete às normas pós-constitucionais de natureza substantiva, inclusivamente regulamentar, e que são muito mais exigentes quer ao nível da especialização quer do**

²⁸ Notadamente os autores Buchanan, Tullock, Olson, e Downs.

pormenor da informação produzida (FERNANDES, 2011, p.209, grifo nosso).

A questão constitucional é determinante para se mensurar a eficiência dos mercados políticos, independentemente das falhas políticas. A Escola de Virgínia, por um lado, sugere que os processos políticos são ineficientes no sentido de Pareto devido ser capaz apenas de promover o bem-estar de um determinado grupo em detrimento dos demais num jogo de soma zero, sendo que os custos e os benefícios recaem frequentemente sobre terceiros e não sobre quem toma as decisões. Aliado a isso, partem do pressuposto que não existe mecanismo para proceder à avaliação do desempenho do setor público. A Escola de Chicago, por outro lado, entende que os custos de transação são reduzidos pelos eleitores que possuem a informação completa sobre os programas governamentais e, antes do embate eleitoral, das propostas dos candidatos adversários. Isso torna a concorrência no âmbito político de tal proporção que os agentes políticos precisam maximizar a disseminação de informações por todos que participam nos mercados políticos, tornando o sistema mais transparente e o mercado político mais eficiente.

Sobre esta questão, Fernandes (2011) argumenta que:

As escolhas políticas não podem, portanto, ser as que agradam a grupos específicos, mas, necessariamente, as que agradam a maioria do eleitorado. Se o Estado enfatiza a distribuição do rendimento em vez da eficiência econômica é porque essa é a opção preferida pela maioria da população. Para a Escola de Chicago os mercados políticos não são mais ineficientes do que os mercados econômicos; os níveis de ineficiência são, de fato, minimizados

Para Buchanan, uma constituição que traz a ideia de equilíbrio orçamentário e necessidade de boa gestão das finanças públicas é capaz de modificar, de forma positiva, as expectativas de cada cidadão em relação ao custo-benefício que a escolha do eleitorado propicia nas escolhas de natureza fiscal, ao passo que limita a capacidade de endividamento e crescimento da máquina pública acima do que seria sustentável para a sociedade em termos de custos.

2.3.5 Teoria da agência: breves considerações sobre o papel da legislação e a assimetria de informação na definição da qualidade do gasto público

A TEP atribuiu um relevante papel à sociedade quanto a sua capacidade de impor regras rígidas e estáveis, de preferência constitucional, que possam prevenir manipulações e falhas inerentes ao mercado político.

Seguindo essa linha, a teoria da agência realiza uma importante contribuição no campo teórico em relação à qualidade do gasto público, uma vez que, mesmo de forma indireta, apresenta uma visão sobre a relação governo-sociedade. Segundo a teoria da agência, para que haja uma melhor qualidade no gasto público é fundamental que se reduza às assimetrias de informações entre o governo e os cidadãos para que se restrinja a possibilidade de infidelidade na relação de confiança existente e se possa aumentar o retorno em quantidades de bem-estar gerado a partir de cada uma unidade da despesa público realizada.

Pires (2010), referindo-se à teoria da agência aplicada ao setor público, explica que o governo, enquanto conjunto formado por governantes eleitos periodicamente e burocratas e tecnocratas detentores de cargos estáveis de carreira, é o grupo-agente e os cidadãos/eleitores/contribuintes são o grupo-principal. O governo, tendo poder e recursos obtidos por meio da tributação imposta aos cidadãos - que assumem o papel de contribuintes-, decide e age na busca de um suposto interesse coletivo. Os cidadãos decidem, periodicamente, enquanto eleitores, o grupo agente que irá definir e coordenar as políticas públicas que a eles interessa. Ao mesmo tempo, os contribuintes, sustentam financeiramente as atividades do governo, assim como remuneram todos os agentes governamentais, políticos com cargos eletivos e burocratas/tecnocratas. Essa macrorrelação de agência é normatizada pela Constituição (um grande contrato ou “contrato social”) e pelas demais leis e decretos.

O arcabouço legal que normatiza a macrorrelação de agência contribui diretamente para redução das assimetrias de informação entre governo e os cidadãos, ao tempo que definem os papéis de cada agente público, bem como o grau de discricionariedade do poder político relativamente a certos privilégios oferecidos a grupos específicos, à utilização da máquina pública para projetos políticos, à obrigatoriedade na prestação de contas à sociedade, entre outros.

Esse aspecto, bem como as demais teorias abordadas no presente estudo, abre caminho para a discussão da próxima seção da dissertação - que versa sobre os aspectos da legislação brasileira vigente relacionados ao gasto público.

2.4 Aspectos da legislação brasileira vigente relacionados ao gasto público no contexto fiscal recente

O arcabouço legal brasileiro que normatiza não só o gasto público, mas as finanças públicas como um todo, possui forte influência de algumas estratégias de desenvolvimento apresentadas na seção anterior, notadamente a teoria das finanças públicas, a organização política e econômica do Estado Bem-Estar Social e a *public choice*.

Dentre as peças legislativas consideradas relevantes no que tange ao gasto público, sobressai-se a Carta Magna. Elaborada em um ambiente marcado por um forte clima emocional, por reivindicações de universalização dos direitos da cidadania, a Constituição Federal de 1988, inspirada na literatura do *Welfare State*, ampliou os direitos sociais²⁹ e estabeleceu, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil,³⁰ a garantia do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, elevando o Estado brasileiro ao nível de principal provedor social e organizador da economia.

Conforme ressalta Rezende (2015), o novo texto constitucional atribuiu ao Estado a responsabilidade de garantir o usufruto daqueles direitos por todos aqueles que não dispusessem de condições financeiras para tanto. No âmbito das garantias instituídas, destaca-se a figura da seguridade social, a qual, diferentemente do antigo Instituto de Previdência aos trabalhadores formalmente empregados e suas famílias, foi estendida, além da previdência, para os serviços de saúde e assistência social³¹, passando a ser um benefício para todos os cidadãos independente de terem contribuído para o seu financiamento.

Além da universalização do sistema público de saúde, do regime de atendimento aos idosos do meio rural, do estabelecimento do piso de um salário mínimo para as aposentadorias e da ampliação da rede de assistência social, a chamada

²⁹ Conforme o Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 engloba a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

³⁰ Conforme o Artigo 3 da Constituição Federal de 1988.

³¹ Conforme o Artigo 194 da Constituição Federal de 1988

constituição cidadã impôs ao Estado a obrigação de garantir o acesso à educação pública e gratuita.

Rezende (2015) destaca que o novo regime, por ser financiado por toda a sociedade, propiciou as condições para expansão do gasto público, uma vez que o direcionamento dos benefícios contrastava com o caráter difuso da repartição do ônus do financiamento.

Conforme demonstram Rigolon e Giambiagi (1999), após o lançamento do Plano Real, em julho de 1994, os desequilíbrios fiscais se agravaram, devido à combinação de aumentos autônomos de gastos, à redução significativa da inflação e à elevação da taxa de juros real, fatores esses que aumentaram o endividamento. Os déficits elevados e o crescimento explosivo das dívidas estaduais³² introduziram sérios riscos à manutenção da estabilidade macroeconômica e das perspectivas de retomada do crescimento.

Giambiagi e Além (1999), complementarmente, destacam que o descompasso entre as demandas sociais e a capacidade do orçamento em representá-las se traduziu, durante anos, no Brasil, em aumento de preços. Com o Plano Real, o excesso de demandas por gasto sobre o valor da receita, implicou no aumento da dívida pública, que, – sem contar a base monetária – passou de 26% para 31% do PIB entre 1994 e 1996.

A partir da segunda metade da década de 1990, após a conquista da estabilidade de preços e diante de um ambiente institucional mais favorável, observou-se um conjunto de medidas estruturais que tinham como objetivo controlar o endividamento público, direta ou indiretamente, a partir de uma melhoria da racionalidade fiscal, com maior grau de transparência e controle do gasto público.

Influenciado em grande parte pela discussão teórica emergente na década de 1970, incluindo os pressupostos da *public choice* relativos à implementação de regras rígidas à expansão do endividamento, foi adotado um conjunto de medidas, dentre as quais se destacaram a reforma da previdência (1998/1999); a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; a renegociação das dívidas estaduais; o saneamento do sistema financeiro e o estabelecimento de um sistema de metas de inflação.

³² A dívida líquida de estados e municípios aumentou ininterruptamente, de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998. A participação dessa dívida na dívida líquida do setor público (exceto base monetária), que era de apenas 15% em 1989, passou para 39%, na média, entre 1995 e 1998 (RIGOLON E GIAMBIAGI, 1999, p.117)

As medidas relacionadas à reforma da previdência, conforme apontam Giambiagi e Além (2011), foram desdobradas em duas fases: i) a aprovação da emenda constitucional da previdência social em 1998 e; ii) a aprovação do fator previdenciário em 1999. A emenda constitucional possibilitou tornar mais rígidas as regras para aposentadoria na administração pública, reduzindo certos privilégios como aposentadorias muito precoces e “desconstitucionalizou” o cálculo das aposentadorias do INSS. Com base nessa possibilidade, o Congresso Nacional aprovou, no ano seguinte, o “fator previdenciário”, que tornou o cálculo da aposentadoria baseado em critérios de natureza atuarial, diretamente proporcional à idade da pessoa e ao tempo de contribuição.

Encaminhada em abril de 1999 à Câmara dos Deputados, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi promulgada em maio de 2000. Trata-se de um marco regulatório que mudou radicalmente, em pouco mais de 10 anos, a práxis fiscal brasileira.

Segundo Oliveira (2015), os objetivos da LRF qualificam-se como macroeconômicos, financeiros e orçamentários, os quais visam à prevenção de déficits “imoderados e recorrentes” e ao controle da dívida pública. Nos termos do §1º do Artigo 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar** (Lei Complementar 101, 2000, p.1, grifo nosso).

Dentre as inovações trazidas pela LRF, cita-se o estabelecimento de um limite máximo para as despesas com pessoal, que corresponde a um dos principais componentes das despesas de custeio. No caso dos Estados, os gastos com pessoal não poderiam ultrapassar 60% da receita corrente líquida (RCL).

O art. 16º da LRF, que trata sobre a geração da despesa, afirma, conforme interpretação de Oliveira (2015), que toda iniciativa de criar, expandir ou aperfeiçoar a ação governamental que acarrete aumento da despesa, deve ser instruída com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro (no exercício em que se deva iniciar o aumento de despesa e nos dois seguintes) e ser submetida a prévia verificação de adequação orçamentária e financeira (atestada pelo ordenador de despesa) antes de ser aprovada, quando for o caso, e de serem promovidas as licitações necessárias à execução da ação.

Quanto ao amadurecimento do ajuste dos Estados e municípios, nos quais praticamente inexistiam ações de controle fiscal, o governo federal assumiu um papel central ao, no ano de 1995, por intermédio da Resolução nº 162, iniciar a construção do arcabouço legal que levaria às futuras medidas de ajuste fiscal a serem adotadas pelos Estados e Distrito Federal.

Na ocasião, criou-se o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados - PAF, que visava o equilíbrio das finanças estaduais. Dados os sucessivos déficits registrados pelos entes federativos, fez-se necessária, em complementação, a edição da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, que possibilitou o refinanciamento das dívidas que os Estados possuíam com a União. Além de ter reduzido o saldo devedor à época, alongou o prazo de pagamento e reduziu os encargos financeiros, o que permitiu que os pagamentos das dívidas fossem compatíveis com a realidade fiscal dos entes. Em contrapartida, foi necessário o correto adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e o cumprimento das metas anuais para um triênio, estipuladas no âmbito dos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal.

Dadas às melhorias na situação econômica do país, propiciadas, de um lado, em função das ações adotadas durante a década de 1990, dentre elas a conquista da estabilidade da moeda e a introdução de mecanismos de responsabilidade fiscal, e, de outro lado, ao cenário externo mais favorável, com melhor desempenho da economia mundial (crescimento médio de 3,9% *a.a.* entre 2003 – 2010), abundância de liquidez internacional (com juros extremamente baixos nos mercados internacionais) e a melhoria nos termos de troca (que resultou no *boom* das exportações), houve uma elevação na despesa pública, com destaque para a despesa primária total, a qual passou de 13,71% do PIB em 1991 para 19,5% do PIB em 2015, conforme dados da Secretaria de Política Econômica (1991) e da Secretaria do Tesouro Nacional (2015).

Sobre esse aspecto, cumpre destacar que significativa parcela das despesas primárias correspondeu à expansão da despesa do INSS e de custeio dos Programas Sociais (seguro desemprego, acréscido de abono salarial, o bolsa família e o benefício assistencial da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Do ponto de vista da classificação funcional, verificou-se que o crescimento dos gastos se concentrou nas funções previdência, assistência social (incluindo o LOAS), trabalho (seguro-desemprego e abono salarial) e educação (Almeida, 2013, p.119).

A elevação dos gastos primários, apesar de ter pressionado o orçamento e contribuído para elevação das despesas públicas em proporção do PIB, permitiu uma

melhoria nas condições de vida da população em situação de vulnerabilidade social, com destaque para a redução das desigualdades de renda.

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD do IBGE, a proporção da população classificada como pobre reduziu cerca de 10 p.p nos últimos dez anos. O *Coefficiente de Gini*, que mede a concentração de renda familiar *per capita*, diminuiu de 0,545 em 2004 para 0,490 em 2014.

Enquanto as condições econômicas conjunturais eram favoráveis, o Estado brasileiro detinha condições não apenas para implementar programas de combate às desigualdades, como ainda para mantê-los. No entanto, com as consecutivas frustrações na arrecadação e piora nas condições econômicas, a sustentabilidade do crescimento das despesas primárias passou a ser um grave problema a ser enfrentado no campo das finanças públicas.

Quanto ao ambiente externo, com a deterioração da economia internacional, pós-crise de 2009, os países emergentes se destacaram como impulsionadores do crescimento mundial. Em 2015, no entanto, assistiu-se ao fim do ciclo de valorização das *commodities*, que culminou com a desaceleração no crescimento da China e baixo crescimento ou recessão nos demais países que formam o grupo dos BRIC's³³.

No caso do Brasil, além dos efeitos externos, a economia foi impactada pela necessidade dos ajustes fiscal e monetário, além da abrupta retração do consumo das famílias e do investimento; elevação da inadimplência; quedas nos índices de confiança dos empresários e dos consumidores; redução da renda real; aumento do endividamento e do déficit público. Tal cenário resultou em uma queda do PIB em 2015³⁴, na ordem de 3,8% em relação ao ano anterior e em uma inflação que atingiu 10,7%, estourando o teto da meta adotada pelo Banco Central, de 6,5% (Secretaria do Tesouro Nacional, 2016, p. 16).

Com o encolhimento da economia, a receita total diminuiu na ordem de 6,2% em termos reais entre os anos de 2014 e 2015, enquanto a despesa cresceu 2,1% em termos reais naquele mesmo período (STN). Além da crise econômica, diante do cenário de crise política, com destaque para os efeitos da Operação Laja - Jato, as pautas submetidas ao legislativo no sentido de contenção de gastos públicos não foram aprovadas, o repercutiu no resultado primário, cujo déficit registrado em 2015 foi de R\$ 118,44 bilhões, bem como no crescimento da Dívida Bruta do Governo Geral, a qual passou de 51,7% do PIB,

³³ Grupo de Países emergentes formado por Brasil, Rússia, Índia e China.

³⁴ Pior resultado em 25 anos

em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Naquele ano, as contenções se restringiram às despesas discricionárias, as quais se demonstraram insuficientes para equilibrar as finanças públicas, apesar do registro da elevação de alguns tributos³⁵.

Diante do impasse entre o crescimento das despesas e queda no PIB e na arrecadação, foi submetida ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 241, que propôs a instituição de um Novo Regime Fiscal válido para a União, segundo o qual se fixa, durante vinte anos, a meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de sua aprovação.

Aprovada na Câmara, a mencionada PEC recebeu outra numeração (55) e foi submetida ao Senado Federal, tendo sido aprovada pelo plenário, sendo promulgada por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016.

No rol da legislação relacionada ao gasto público, faz-se necessário mencionar ainda o Projeto de Lei do Senado nº 229/2009, conhecido como qualidade fiscal, o qual, dentre outros aspectos, traz à baila o controle e a avaliação na administração pública, que deverão ser:

- I – objetivos, contendo indicadores qualitativos e quantitativos, conforme as características da política e a tangibilidade de seus resultados, que permitam a mensuração do desempenho consoante os propósitos e os resultados da política pública implementada;
- II – públicos e acessíveis quanto à terminologia utilizada e à disponibilização em meios eletrônicos;
- III – oportunos, ao possibilitar que seus resultados se constituam em informações efetivas para o aprimoramento da política e a melhoria da gestão e da alocação dos recursos; e
- IV – comparáveis, ao tomar como referência padrões nacionais e internacionais definidos por organismos internacionais, bem como indicadores correlatos observados em países em estágio de desenvolvimento semelhante ao do Brasil. (§ 3º do Art. 76. Do PL nº 229/2009).

Dentre as alterações propostas por meio do PL nº 229/2009, ressalta-se o estabelecimento, com amparo nos arts. 163, incisos I e V, e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; alterando ainda a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e revogando a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

³⁵ (i) IPI para automóveis, móveis, laminados e painéis de madeira e cosméticos; (ii) PIS/Cofins sobre importação; (iii) IOF-Crédito para pessoa física; (iv) PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis; (v) PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas; além da correção de taxas e preços públicos.

Sobre o mencionado PL, conforme publicação no sítio do Senado Federal, consta que houve o envio à Câmara dos Deputados para revisão, nos termos do Art. 65 da CF.

Ante o exposto, verifica-se que a Constituição Federal de 1988, ao ampliar os direitos sociais, pressionou a expansão dos gastos públicos e da tributação, ao tempo que reduziu o espaço do orçamento público brasileiro para elevação de investimentos, em especial em momentos de restrição econômica. Dada a elevação do endividamento público, foi implementado um conjunto de reformas ao longo dos últimos 30 anos, cujo objetivo foi, por meio de regras mais rígidas e estáveis vinculadas à racionalidade fiscal, prevenir déficits e controlar o endividamento.

Apesar da expansão do gasto verificada no período pós CF 88, quando se relaciona a Carga Tributária Bruta – CTB do país e o retorno dado à sociedade em termos de bem-estar, nota-se que o Brasil se encontra em uma situação extremamente desconfortável.

Do lado das receitas, conforme dados da Receita Federal, verificou-se uma expressiva elevação da CTB do país, a qual atingiu 35,95% do PIB, em 2013, contra 22,43%, em 1988, o que representou um crescimento de 60,32%.

Não obstante esse aumento do tamanho do Estado brasileiro no período 1988-2013 verificou-se, conforme dados do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, que o Índice de Retorno de Bem-Estar à Sociedade – IRBES – medido por uma relação entre carga tributária e o retorno dos recursos à população em termos de bem-estar para os 30 países de maior carga tributária, que o Brasil, pelo 5º (quinto) ano consecutivo, posicionou-se na última colocação no ranking (30º), enquanto países como a Grécia e a Argentina, que apresentam uma relação Carga Tributária / PIB menor do que a do Brasil obtiveram melhores posições no ranking, 16º e 19º, respectivamente.

Dada essa relação, nota-se que, apesar dos esforços no sentido de compatibilizar os anseios de melhoria nas condições sociais à realidade fiscal do país, pouco se verificou em termos de controle qualitativo do gasto público, o qual emerge como uma condição *sine qua non* para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico pactuado com a sociedade brasileira por meio da Constituição Federal em vigor, sendo o Projeto de Lei do Senado nº 229/2009 atualmente a principal ação nesse sentido.

No presente capítulo, foi apresentado um conjunto de temas relacionados ao gasto público que permitiu identificar, em um primeiro momento, quais são os requisitos necessários à qualificação do gasto público e o que se precisa saber, em termos de

princípios constitucionais da administração pública, classificação do gasto público na peça orçamentária e demais aspectos da legislação brasileira, para avaliá-lo de forma adequada.

Outro aspecto explorado correspondeu à revisão das principais teorias que tratam sobre o papel do gasto público no âmbito das estratégias de desenvolvimento, bem como algumas justificativas relacionadas ao comportamento dos agentes públicos na definição dos gastos.

Esta reflexão possibilitou verificar a influência que algumas teorias possuem sobre o teor das legislações e sobre as finanças públicas, bem como as suas consecutivas alterações em função da conjuntura fiscal, econômica e social do país.

Posto isto, previamente à avaliação do gasto público em educação no Maranhão, que corresponde ao cerne do presente trabalho, torna-se pertinente entender como se deu a trajetória da política educacional e o financiamento à educação no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Estes assuntos compreendem o objeto do próximo capítulo.

3 POLÍTICA EDUCACIONAL E O FINANCIAMENTO À EDUCAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme aponta Silva (2011), no período posterior à promulgação da Carta Constitucional brasileira, o sistema educacional do país foi marcado por várias transformações, dentre as quais se destacam: *i*) a garantia da educação como um direito social; *ii*) descentralização da política educacional – com divisão da responsabilidade entre os entes federados –; e *iii*) a vinculação constitucional de recursos para a educação³⁶.

Nos primeiros anos da Nova República, que correspondente ao mandato de José Sarney (1985 -1990), ainda refletindo o texto constitucional, havia um grande apelo à “universalização da educação aliada a um ensino de qualidade”. A pretensão era matricular 25 milhões de crianças entre 7 e 14 anos de idade até 1989. Para legitimar essa meta, foi criado o programa: “Educação para Todos – Caminho de Mudança”, o qual não logrou êxito, havendo, em 1989, uma taxa nacional de matrícula no ensino fundamental de 84% e uma taxa de conclusão da educação fundamental em torno 14%, conforme dados do MEC/SAG/Coordenadoria de Informações para o Planejamento.

Na era Fernando Collor (1990 a 1992), houve o lançamento do Programa Nacional de Educação (PNAC). A sua principal meta era, em quatro anos, reduzir em até 70% o analfabetismo. Além do PNAC, houve, em 1991, o lançamento do documento intitulado “Brasil - um projeto de reconstrução nacional”, segundo o qual a educação era considerada uma das áreas onde a presença do Estado seria fundamental, cabendo à iniciativa privada um papel complementar.

O Programa Setorial de Ação do Governo (1991 – 1995), por sua vez, tinha como meta inserir o país na nova revolução tecnológica pela qual atravessava o mundo. Tais propostas apontavam para a educação como fonte potencializadora das possibilidades de um desenvolvimento sustentado e de uma sociedade democrática, de acordo com os princípios difundidos pela Teoria do Capital Humano (YANAGUITA, 2011, p.4).

Com o *impeachment* de Fernando Collor em 1992, assume o Governo o Vice-Presidente Itamar Franco (1992-1994). No breve período que passou à frente da presidência da república, apesar de ter priorizado o combate à inflação, foi apresentado o

³⁶Conforme Artigo. 212 da Constituição Federal de 1988, a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003, o qual foi coordenado pelo MEC e formulado em consonância ao objetivo pragmático para atender às condições internacionais de financiamento à educação, representando um marco para as políticas educacionais voltadas para a educação básica, além de ter retomado, no âmbito das diretrizes governamentais, a visão da descentralização, bem como o novo modelo de gestão para as escolas públicas, dando-as autonomia financeira, administrativa e pedagógica.(SAVIANI, 1999).

Durante a era Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003), ainda em seu primeiro mandato, foi apresentado o documento “mãos à obra”, o qual enfatizou novamente a discussão sobre a descentralização e apresentou as medidas necessárias à inovação educacional.

Dentre as medidas adotadas, além de ênfase na avaliação de resultados como forma de controle mais eficiente (SAEB, ENEM, ENC – Provão - e CAPES), houve a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, o qual foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.

O FUNDEF subvencionou uma parcela dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados e Municípios – FPE e FPM, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, do Imposto sobre Produto Industrializado, proporcional às exportações IPIexp e parcelas de recursos federais³⁷ para a educação, sendo que a distribuição de recursos tinha como critério o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental.

Os recursos do FUNDEF deveriam ser aplicados da seguinte forma: i) 60% destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental e; ii) o restante dos recursos (até 40% do total) destinados à cobertura de despesas diversas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino (Manual de orientação FUNDEF, 2004, p.14).

Conforme aponta Yanaguita (2011), o FUNDEF retirou recursos dos demais níveis de ensino para aplicá-los exclusivamente no ensino fundamental, já que suas matrículas não eram levadas em conta para repasses *per capita* do Fundo.

³⁷ Complementação que o Governo Federal realiza quando o estado não consegue alcançar o valor mínimo por aluno.

Oliveira (2004) *apud* Yanaguita (2011), a partir de dados provenientes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, afirma que houve, no período de 1996 a 2002, um crescimento de 61,57% da rede municipal e um decréscimo de 22,91%, 12,75% e 21,27% das redes estadual, privada e federal, respectivamente.

Outra Lei importante do período diz respeito à Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº 9.324, dezembro de 1996), que modificou a organização da educação nacional, atribuindo ao Estado e à família a responsabilidade compartilhada da educação.

Ademais, a LDB segmentou os níveis de educação em educação básica, que engloba a educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental e médio, e educação superior, que engloba cursos por área.

No âmbito da educação superior foi instituído, em 1999, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, cujo objetivo era o financiamento do ensino superior de estudantes matriculados em instituições privadas de ensino que não dispunham de recursos para arcar com os custos do ensino superior privado.

Quanto ao Salário-Educação, com a edição da Lei nº 9.766/1998, parte da Quota Estadual do Salário-Educação passou a ser dividida entre o Estado e os respectivos municípios, com base no número de alunos por estes atendidos, porém de acordo com regulamentação por meio de lei estadual nesse sentido.

Silva (2011), relembra que, em 1998, foi implantado o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, com o objetivo de oferecer ao aluno uma referência que o pudesse ajudar nas suas escolhas futuras, tanto em relação à continuidade dos estudos, quanto em relação ao mercado de trabalho.

Dentre as principais ações voltadas para a área da educação que foram desenvolvidas no governo Lula (2003 – 2011), destaca-se a ampliação dos instrumentos de avaliação de políticas educacionais, tais como o censo da educação básica, que passou a coletar informações por aluno, a Prova Brasil (iniciada a partir de 2005) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (criado em 2007).

Quanto às mudanças na forma de financiamento observadas no período pós 2003, ressalta-se a criação, em substituição ao FUNDEF, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB),

promulgado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

Dentre os objetivos do FUNDEB consta a obrigatoriedade, para os entes, de criar mecanismos de controle social, assegurar a redistribuição dos recursos vinculados à educação básica, melhorar qualitativamente a educação e valorizar o magistério.

A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, instituiu o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Dentre os critérios para concessão das bolsas, ressalta-se a necessidade de o candidato ter feito todo o ensino médio em escola pública ou sido bolsista integral em escola privada e não ter diploma de curso superior e uma renda familiar mensal *per capita* de até 3 salários mínimos.

A Lei nº 10.832/2003 introduziu modificações significativas na repartição do montante da arrecadação do salário-educação, de forma que, de um lado, restou elevado o montante de recursos alocados no orçamento do FNDE e, de outro, foi assegurada participação dos municípios na parcela até então direcionada aos governos estaduais (PORTAL FNDE, 2016)³⁸.

No período do Governo Dilma (2011- 2016), por sua vez, destaca-se o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), estabelecido pela Lei nº 12.513/2011, cuja finalidade foi ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Dentre os objetivos do PRONATEC, frisa-se a ampliação e interiorização da oferta de cursos de educação profissional técnica; a expansão da rede física de educação profissional e tecnológica; o estímulo à articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

Além do PRONATEC, houve a ampliação do FIES, seja por meio da Lei nº 12.956, de 27 de fevereiro de 2014 que abriu crédito no valor de R\$ 2.531.486.253,00 (dois bilhões, quinhentos e trinta e um milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil, duzentos e cinquenta e três reais), ou ainda por meio da expansão do atendimento dos beneficiários,

haja vista que passou a atender alunos de mestrado e doutorado (2007) e educação profissional e tecnológica (2011).

Apresenta-se, no quadro 4, o resumo da trajetória da política educacional por mandato presidencial, desde o Governo do presidente José Sarney, iniciado em 1985 até o Governo da presidente Dilma, em 2016.

Governo	Política educacional
José Sarney (1985 – 1990)	- Ausência de uma política educacional. - Programa Educação para Todos – Caminho de Mudança: objetivo de universalizar a educação. - Investimento em Educação: entre 2,9 e 3,7 % do PIB
Fernando Collor de Mello (1990 – 1992)	- Ausência de uma política educacional - PNCA: proposta de redução do analfabetismo em 70% em 5 anos - Educação como um direito social - Investimento em Educação: entre 3,6 e 3,9% do PIB
Itamar Franco (1992-1994)	- Definição de uma política educacional - Elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos - Proposta de descentralização do ensino e novo modelo de gestão para as escolas públicas, dando-as autonomia financeira, administrativa e pedagógica - Criação de uma política para atender a educação básica, tecnológica e superior - Investimento em Educação: entre 3,6 e 3,9% do PIB
Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) (1999 – 2002)	- Educação como meta prioritária - Políticas de Avaliação da Educação - Aprovação da LDB - Reforma na estrutura do sistema brasileiro de educação - Criação do FUNDEF, do FIES e do ENEM - Avanço na Universalização do ensino - Investimento em Educação: entre 3,7 e 4,7% do PIB
Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2006) (2007 – 2010)	- Políticas educacionais voltadas para atender todos os níveis de educação - Reformulação de Programas e ações - Criação da Prova Brasil, IDEB, FUNDEB e PROUNI - Investimento em Educação: entre 3,7 e 5,6% do PIB
Dilma Rousseff (2011 – 2014) (2015- 2016)	- Ampliação das políticas educacionais voltadas à formação profissional - Criação do PRONATEC - Ampliação do FIES - Investimento em Educação: entre 5,8 e 6,1% do PIB

Quadro 4 – Trajetória da política educacional brasileira de Sarney a Dilma. Elaboração própria a partir do modelo de Silva (2011).

O comportamento das políticas educacionais e do volume de recursos destinados à educação acompanhou a conjuntura econômica e fiscal observada nos últimos 30 anos posteriores ao processo de redemocratização.

Dentre os avanços conquistados, ressalta-se a expressiva ampliação do acesso ao ensino fundamental no país. Sobre este tema, dados do INEP/MEC, demonstram o notório crescimento do número de crianças matriculadas. No ano 2000, em torno de 90,3% das crianças de 7 a 14 anos estavam matriculadas na escola, resultado que passou para 96,3% em 2014.

Houve ainda melhoria nas taxas de conclusão do ensino fundamental e médio. Conforme aponta Veloso *et al* (2011), no ano de 1995, apenas 29% dos jovens com 16 anos haviam concluído o ensino fundamental, ao passo que, no ano de 2007, esse percentual elevou-se para 61%. No mesmo período, a proporção de jovens de 19 anos com ensino médio completo elevou-se de 17% para 45%.

Outro aspecto positivo foi a elevação do nível de gasto público em educação em relação ao PIB, o qual passou de 2,9% em 1985 para 6,1% em 2015, resultado superior à média registrada para os países da OCDE (5,6%), conforme estudos da própria OCDE.

No entanto, apesar dos avanços atinentes ao acesso ao ensino e ao crescimento nas taxas de conclusão, ainda persiste um conjunto representativo de resultados negativos no âmbito da qualidade da educação. O Indicador de Analfabetismo Funcional (INAF), por exemplo, que é medido pelo Instituto Paulo Montenegro revelou, para o ano de 2012, que 38% das pessoas com ensino superior e 65% das pessoas com ensino médio completo eram consideradas analfabetas funcionais, isto é, mesmo sabendo ler e escrever algo simples, essas pessoas não possuíam as competências necessárias para satisfazer as demandas do seu dia a dia e viabilizar o seu desenvolvimento pessoal e profissional, conforme critério metodológicos do próprio Instituto.

Em complemento, os dados advindos do INEP para a Prova Brasil indicam que, no ano de 2011, somente 12% dos alunos do Brasil aprenderam o adequado em matemática para o 9º ano da rede pública de ensino e apenas 1% dos que aprenderam o adequado foram considerados com o nível avançado. Em 2015, o percentual para o mesmo indicador subiu para 14% e para os alunos com o nível avançado para 2%.

Outro indicador qualitativo relevante corresponde à avaliação do *Programme for International Student Assessment* (PISA), que é coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O PISA avalia, a cada triênio, o que alunos de 15 anos, no final da educação obrigatória, adquiriram em relação a conhecimentos e habilidades essenciais para a completa participação na sociedade moderna.

Os dados provenientes do PISA para o ano de 2015 apontam que a nota do Brasil piorou em relação a 2012 e 2009. Sendo que, comparativamente à 2012, a nota registrada em 2015 variou negativamente em 1,7%, conforme demonstrado no Gráfico 1.

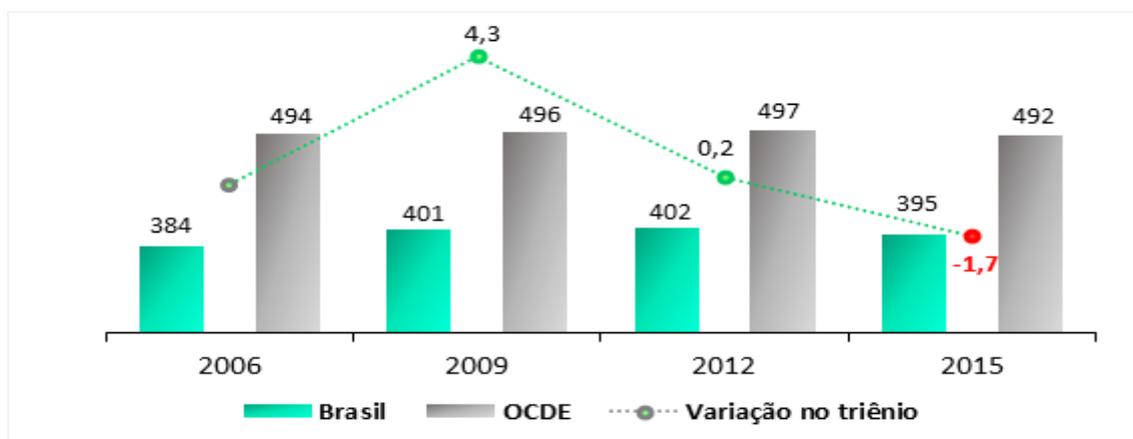


Gráfico 1- Evolução da média das notas do PISA para o Brasil e Média dos países da OCDE entre os anos de 2006 e 2015. Fonte: PISA (2015). Elaboração própria.

Cumpra ainda ressaltar que, além do Brasil ter registrado uma pontuação inferior à média dos países da OCDE durante o período (2006 a 2015), as suas notas apresentaram um comportamento mais instável e, por conseguinte, um desvio padrão superior as notas da OCDE.

Tal comportamento é observado não apenas para as médias das notas, mas para cada área de conhecimento, conforme demonstrado na Tabela 1. Ademais, as notas para matemática foram as que apresentaram maior desvio padrão durante os anos, sendo a área de conhecimento que mais contribuiu para a queda da média no ano de 2015 em relação à 2014, uma vez que variou negativamente 14 pontos em termos absolutos.

Tabela 1- Notas do PISA para o Brasil e conjunto dos países da OCDE entre os anos de 2006 e 2015, por área de conhecimento e média

Unidade Territorial	Área de conhecimento e média	Nota (Pisa)				Desvio Padrão (2006 a 2015)
		2006	2009	2012	2015	
Brasil	Matemática	370	386	391	377	9,3
	Leitura	393	412	410	407	8,6
	Ciências	390	405	405	401	7,1
	Média	384	401	402	395	8,1
OCDE	Matemática	494	495	494	490	2,2
	Leitura	489	493	496	493	2,9
	Ciências	498	501	501	493	3,8
	Média	494	496	497	492	2,3

Fonte: PISA

A instabilidade no comportamento das notas do Brasil registradas pelo PISA são aplicáveis também entre as redes de ensino no país. Dados para o ano de 2015 demonstram que as redes de ensino pública municipal e estadual contribuíram para que o país obtivesse a 62ª posição no ranking dos 68 países participantes do PISA naquele ano³⁹, haja vista que obtiveram notas médias de 322 e 388, respectivamente (Gráfico 2).

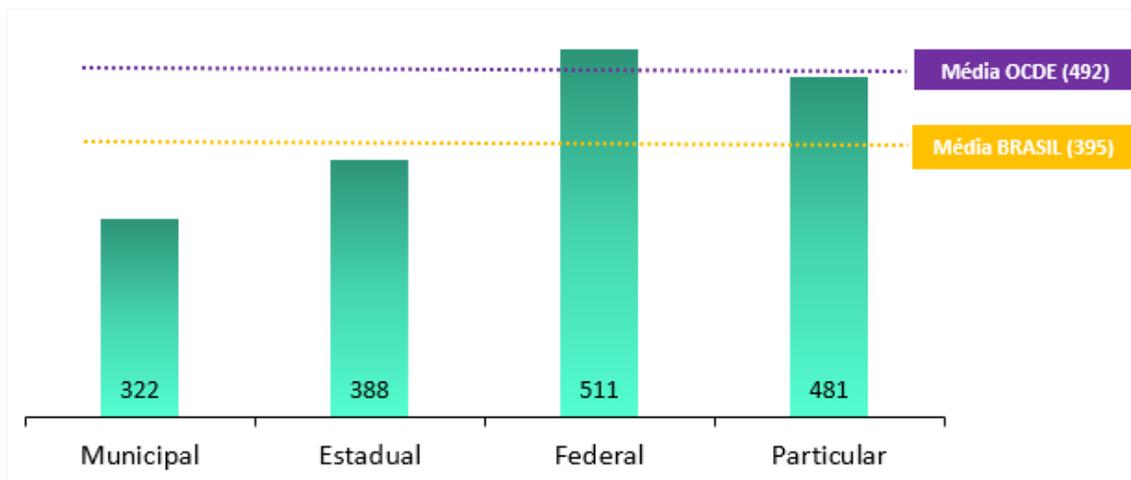


Gráfico 2 - Evolução da média das notas do PISA para a OCDE, por rede de ensino do Brasil e para a média geral do Brasil no ano de 2015. Fonte: PISA/ INEP (2015). Elaboração própria.

Por outro lado, o ensino particular e público federal obtiveram notas mais satisfatórias se comparados à média dos países da OCDE. Considerando apenas o ensino particular, tem-se uma nota média de 481, que é equivalente à Islândia, que ocupou a 34ª posição dentre 68 países considerados. No caso do ensino público federal a situação é ainda mais emblemática: a nota registrada para 2015 (511) é similar à Coreia, que ocupou a 11ª posição no ranking em questão.

No presente capítulo, verificou-se que, entre 1985 e 2015, que corresponde ao período pós redemocratização, houveram várias mudanças na política educacional e nas formas de financiamento à educação no Brasil, dentre as quais se destacam o amadurecimento e fortalecimento da política educacional, incluindo a criação de instrumentos de avaliação do ensino, elevação de recursos destinados à área educacional,

³⁹ Foram excluídas as cidades-estados, as províncias e demais regiões não consideradas países. O rol dos 68 países são: República Dominicana, Argélia, Líbano, Macedônia, Lituânia, Romênia, Brasil, Jordânia, Cazaquistão, Geórgia, Rússia, Colômbia, Uruguai, Albânia, Costa Rica, México, Catar, Peru, Argentina, Vietnã, Turquia, Tailândia, Chipre, Bulgária, Moldávia, Chile, Kosovo, Grécia, República Eslovaca, Montenegro, Israel, Hungria, Malásia, Croácia, Islândia, Luxemburgo, Itália, Letônia, Estados Unidos, República Checa, Espanha, Trinidad e Tobago, Áustria, Suécia, França, Portugal, Reino Unido, Austrália, Bélgica, Polônia, Noruega, Dinamarca, Nova Zelândia, Suíça, Holanda, Alemanha, Eslovênia, Irlanda, China, Coreia, Finlândia, Emirados Árabes, Canadá, Estônia, Malta, Japão, Indonésia, Tunísia,

dentre outros. Tais medidas, apesar de ter demonstrado importantes avanços em termos quantitativos, não se traduziram em melhorias relevantes em termos qualitativos.

Sobre este aspecto, Veloso *et al* (2011), mostrou que as características familiares e do aluno, como o nível de escolaridade da mãe e o fato de o aluno ter cursado a pré-escola, não ter atraso escolar e reprovação, dentre outros, impactam positivamente no aprendizado. Além disso, afirma que variáveis que capturam um ambiente estimulante para os estudos, como número de livros e presença de computador em casa, também são correlacionadas de forma positiva com a nota em matemática.

Ainda sob o foco da educação infantil, Veloso *et al* (2011) afirma que a educação de qualidade nos primeiros anos de vida contribui para o estímulo de determinadas características de comportamento e traços de personalidade, como sociabilidade, autoestima, persistência e motivação e, além disso, reduz a probabilidade de envolvimento com drogas e participação em atividades criminosas.

Em complemento, Giannetti (2011) relata, a partir de estudos sobre saneamento básico, que uma criança de 0 a 2 anos, que consome em média 87% de energia metabólica para a constituição do seu cérebro, caso adquira nessa faixa etária alguma doença crônica, um parasita ou mesmo uma diarreia mais severa, poderá ter comprometida a sua formação neural pelo resto da vida, o que se traduz em altas taxas de repetência e baixas taxas de proficiência.

Apresentada a trajetória da política educacional e o financiamento à educação no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, bem como os principais resultados obtidos pelo país em termos quantitativos e qualitativos, passa-se para a avaliação da qualidade do gasto público em educação no Maranhão para os anos de 2007 e 2015.

4 AVALIAÇÃO DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO NO MARANHÃO: perfil, aspectos metodológicos, mensuração e análise dos resultados

Houve, durante os últimos 30 anos, um conjunto representativo de transformações no campo da educação, ensejadas por alterações legislativas e políticas públicas, no sentido de tornar a educação um direito social. Além disso, assistiu-se, naquele período, a um processo de descentralização da política educacional, a partir de uma maior divisão das responsabilidades entre os entes subnacionais, bem como por meio da criação de vinculações constitucionais, fundos e linhas de crédito específicas, com o objetivo de elevar e melhor distribuir os recursos necessários ao desenvolvimento do sistema educacional brasileiro.

Como é sabido, o Brasil, quer seja pelo processo de ocupação de seu território, sua dinâmica populacional ou ainda pela existência de um vasto conjunto de diferentes domínios morfoclimáticos, quer seja por aspectos puramente administrativos, culturais ou institucionais, é marcado por fortes desigualdades regionais tanto de caráter econômico quanto social, que são traduzidas em indicadores sociais que expressam diferentes níveis de demanda por serviços públicos e uma gama difusa de preferências da sociedade, tanto de natureza privada quanto de natureza pública.

É evidente que a pressão da demanda por serviços públicos, em localidades onde os índices de pobreza são elevados, é natural uma vez que a maior parte da sua população não pode provê-los de forma particular. Isso ocorre tanto para os bens públicos puros quanto para os bens meritórios, como é o caso da educação e da saúde.

Nesta senda, a educação, enquanto necessidade meritória de forte caráter de necessidade social que, além disso, é capaz de produzir externalidades positivas via elevação do nível de utilidade ou capacidade produtiva do sistema econômico como um todo, assume elevado grau de prioridade no âmbito das políticas públicas e dos inúmeros problemas sociais observados no país, independentemente da região estudada.

Por este motivo, previamente à mensuração e análise dos resultados associados à qualidade do gasto público maranhense na função educação, faz-se necessário conhecer minimamente o perfil educacional do Estado bem como a demanda local por serviços públicos relacionados à função em questão.

Para tanto, utilizou-se indicadores específicos disponíveis no portal eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Ministério da Educação (MEC), que tratam sobre temas importantes como a alfabetização, o desempenho dos alunos, a escolaridade da população, abrangência da rede pública, taxa de abandono, taxa de aprovação, infraestrutura, perfil do corpo docente, entre outros.

4.1 Perfil da educação maranhense

Dentre os indicadores educacionais, o que mensura a participação de pessoas de 10 ou mais anos de idade por grupo de anos de estudos é, indubitavelmente, um dos mais desafiadores.

Conforme demonstrado na Tabela 2, o percentual da população de 10 anos ou mais de idade sem instrução representava, no ano de 2007, no caso do Maranhão, 17,9%, resultado similar à média do Nordeste (17,3%) e acima da média do Brasil (10,2%). No caso das pessoas com 15 anos ou mais anos de estudo, o percentual do Maranhão registrado para o mesmo ano foi de 2,5% ao passo que os valores observados para a média do Nordeste e do Brasil corresponderam a 3,5% e 6,4%, respectivamente.

No ano de 2015, ainda em referência ao indicador supracitado, o Maranhão apresentou ligeira melhora, tendo em vista que o percentual da população de 10 anos ou mais anos de idade sem instrução passou de 17,3% (2007) para 14,3% (2015). O mesmo se observou no caso das pessoas com 15 anos ou mais de estudo, cujo resultado foi elevado de 2,5% (2007) para 4,5% (2015).

Apesar da melhora, ao se comparar os resultados do Maranhão com a média do Nordeste e do Brasil, é notório que o desempenho maranhense foi aquém do observado na média da região a qual o Estado pertence e na média do próprio país, no período analisado.

Enquanto o Maranhão elevou a participação da população com 15 anos ou mais de estudo em 2 p.p entre 2007 e 2015, o crescimento registrado na média do Nordeste e do Brasil correspondeu a 2,7 e 3,5 p.p, respectivamente.

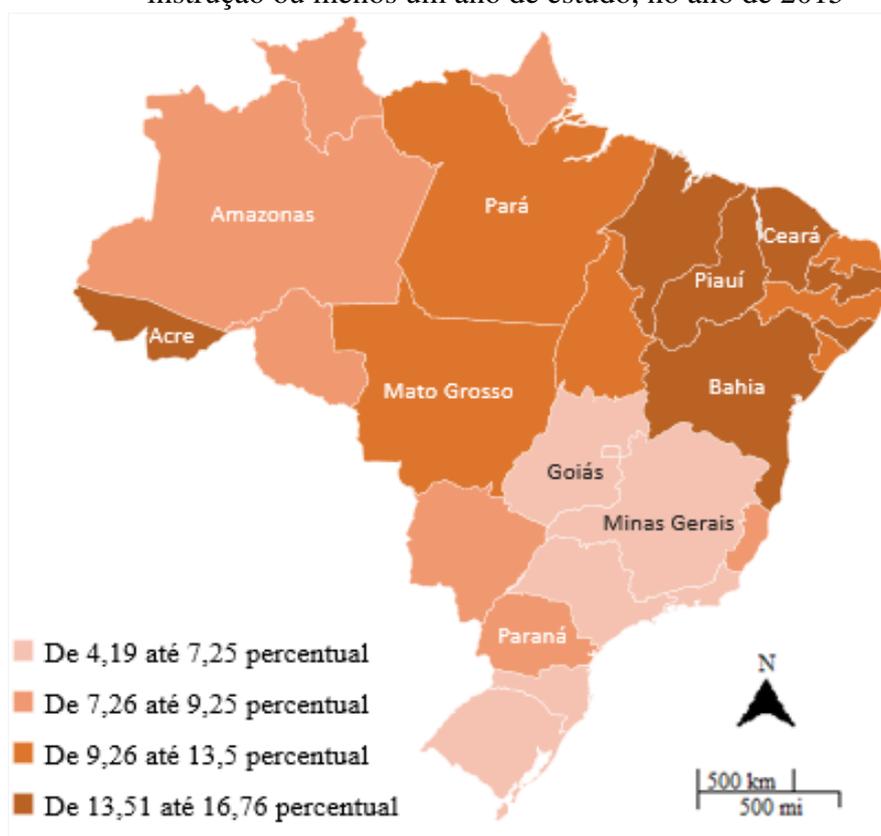
Tabela 2 - Participação de pessoas de 10 anos ou mais de idade por grupos de anos de estudo e por localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015

Unidade Territorial	Grupos de anos de estudo	Percentual de Pessoas de 10 anos ou mais de idade (ano 2007)	Percentual de Pessoas de 10 anos ou mais de idade (ano 2015)	Variação (2007 – 2015)
Brasil	Sem instrução e menos de 1 ano	10,2	8,5	-1,7
	15 anos ou mais	6,4	10,0	3,5
Nordeste	Sem instrução e menos de 1 ano	17,3	14,3	-3,0
	15 anos ou mais	3,5	6,1	2,7
Maranhão	Sem instrução e menos de 1 ano	17,9	15,4	-2,5
	15 anos ou mais	2,5	4,5	2,0

Fonte: IBGE/PNAD

Ao se observar o comportamento do indicador que mensura a participação de pessoas de 10 anos ou mais de idade sem instrução ou menos um ano de estudo, por unidade federativa, constata-se que dos 13 (treze) Estados que apresentaram, no ano de 2015, percentual da população sem instrução acima de 9,26%, 9 (nove) são da Região Nordeste, 3 (três) da Região Norte e 01 (um) da Região Centro Oeste (MAPA 1).

MAPA 1- Participação de pessoas de 10 anos ou mais de idade sem instrução ou menos um ano de estudo, no ano de 2015



Fonte: IBGE/PNAD

Os 05 (cinco) Estados com maior participação foram: Acre (16,7%), Alagoas (16,45%), Ceará (15,5%), Maranhão (15,3%) e a Paraíba (15,3%). Por outro lado, os cinco Estados com menor participação foram: Rio Grande do Sul (4,1%), São Paulo (5,0%), Santa Catarina (5,2%), Rio de Janeiro (5,4%) e Goiás (6,9%).

No que tange à alfabetização, consoante ao conteúdo exibido na Tabela 3, verifica-se que o Maranhão apresentou, em 2007, 24,6% da sua população acima de 5 anos na situação de não alfabetizada, resultado acima das médias do Nordeste (21,2%) e do Brasil (11,9%).

Tabela 3 - Participação de pessoas de 5 anos ou mais de idade por situação de alfabetização e por localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015

Unidade Territorial	Alfabetização	Pessoas de 5 anos ou mais - percentual do total geral (Ano 2007)	Pessoas de 5 anos ou mais - percentual do total geral (Ano 2015)	Varição 2007 - 2015
Brasil	Alfabetizadas	88,1	90,9	2,8
	Não alfabetizadas	11,9	9,1	-2,8
Nordeste	Alfabetizadas	78,8	83,5	4,7
	Não alfabetizadas	21,2	16,5	-4,7
Maranhão	Alfabetizadas	75,4	80,0	4,6
	Não alfabetizadas	24,6	20,0	-4,6

Fonte: IBGE/PNAD

No ano de 2015, a participação da população acima de 5 anos na situação de não alfabetizada foi reduzida para 20,0%, o que representou uma queda em relação ao ano de 2007 de 4,6 p.p. Este resultado foi similar ao observado na média do Nordeste, cuja redução para o mesmo período foi de 4,7 p.p – ambos acima da média nacional, de 2,8 p.p.

Ao se comparar os Estados que ocupam as últimas posições no ranking da alfabetização, verifica-se que a posição dos 4 (quatro) Estados que possuem maior percentual de analfabetos ficou inalterada entre os anos de 2007 e 2015, conforme demonstrado no Gráfico 3.

Cumprir enfatizar que o Maranhão, que ocupava no ano de 2015 a penúltima posição dos Estados com maior percentual da população acima de 5 anos na situação de analfabeta, comparativamente aos 4 (quatro) Estados que possuem maior percentual de analfabetos, foi aquele que apresentou menor avanço entre os anos considerados. Enquanto a Paraíba reduziu em 7,0 p.p a população analfabeta, o Piauí em 6,7 p.p., e Alagoas em 5,2 p.p., o Maranhão reduziu em 4,6 p.p.

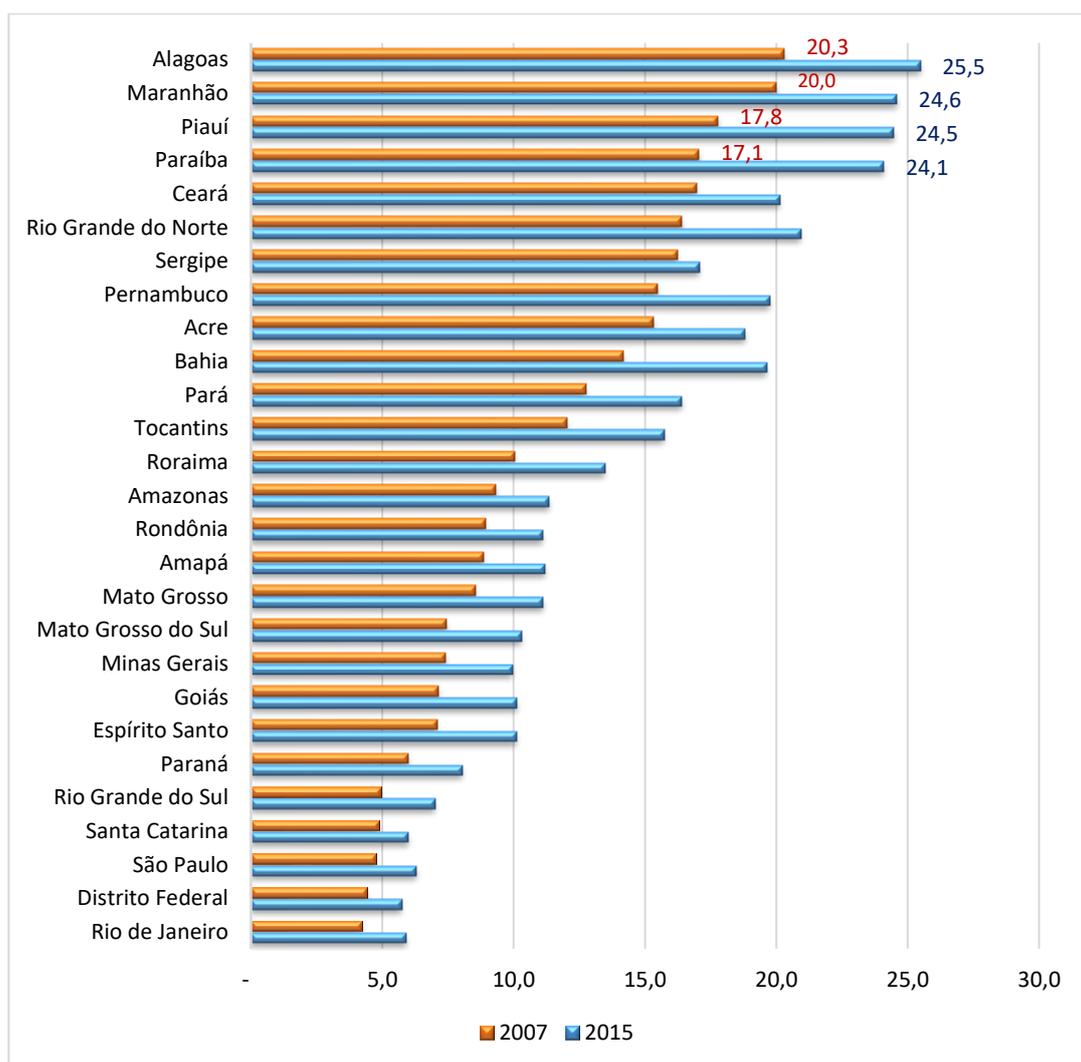


Gráfico 3 - Participação de pessoas de 5 anos ou mais de idade não alfabetizadas por Unidade Federativa, nos anos de 2007 e 2015. Fonte: IBGE/PNAD

Um indicador relevante no que se refere à dependência da população em relação aos serviços públicos ligados à educação corresponde à participação de estudantes de 4 anos ou mais de idade por rede e nível de ensino.

Em seguimento, analisando os dados disponíveis para os anos de 2007 e 2015, para as unidades territoriais Brasil, Nordeste e Maranhão, por nível de ensino, constata-se que para o agregado, isto é, considerando todos os alunos independentemente do nível de ensino que estão vinculados, 88,2% dos alunos do Maranhão, 83,0% dos alunos do Nordeste e 79,3% dos alunos do Brasil pertenciam ao ensino público no ano de 2007, tal qual demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 - Participação dos estudantes de 4 anos ou mais de idade na rede de ensino pública, por nível de ensino e por localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015

Unidade Territorial	Nível de ensino	(Participação de estudantes da Rede Pública)		Variação (2007 -2015)
		2007	2015	
Brasil	Total	79,3	75,9	-3,4
	Pré-escolar – total	74,9	72,3	-2,6
	Fundamental – total	88,3	85,4	-2,9
	Médio – total	84,0	87,4	3,4
	Superior	24,0	25,3	1,3
Nordeste	Total	83,0	77,8	-5,2
	Pré-escolar – total	71,6	66,5	-5,1
	Fundamental – total	88,7	84,4	-4,3
	Médio – total	87,5	89,5	2,0
	Superior	35,7	31,9	-3,8
Maranhão	Total	88,2	87,3	-0,9
	Pré-escolar – total	83,4	85,9	2,5
	Fundamental – total	92,7	93,8	1,1
	Médio – total	88,9	91,3	2,4
	Superior	47,3	24,7	-22,6

Fonte: IBGE/PNAD.

No ano de 2015, o Maranhão manteve a participação de estudantes na rede pública quase que inalterada comparativamente a 2007, tendo em vista que houve variação de 0,9 p.p. No caso do Nordeste e do Brasil a redução foi mais acentuada, de 5,2 p.p e 3,4 p.p, respectivamente.

Sobre o comportamento do Maranhão, entre 2007 e 2015, no que se refere à participação de estudantes na rede pública por nível de ensino, nota-se que, diferentemente do comportamento médio do Nordeste e do Brasil, o Estado elevou a participação de estudantes na rede pública em todos os níveis de ensino, com exceção do nível superior, o qual foi reduzido de 47,3% (2007) para 24,7% (2015), representando uma redução de 22,6 p.p.

No Nível Pré-escolar houve, no mesmo período, uma elevação da participação de alunos na rede pública de 2,5 p.p no Maranhão, a qual passou de 83,4%, em 2007, para 85,9%, em 2015. Na média do Nordeste e do Brasil, ao invés da elevação, houve uma redução de estudantes na rede pública de 5,2 p.p e 2,6 p.p, respectivamente.

No Nível Fundamental o comportamento foi similar. Enquanto no Maranhão houve uma elevação da participação de estudantes na rede de ensino público de 1,1 p.p entre 2007 e 2015, houve, no Nordeste, uma redução de 4,3 p.p e, no caso Brasil, uma redução de 2,9 p.p.

No Nível médio, apesar de ter se observado elevação do percentual de estudantes na rede pública em todas as unidades territoriais estudadas, o crescimento do Brasil (3,4 p.p) foi acima do Nordeste (2,4 p.p) e do Maranhão (2,0 p.p)

Ao se comparar entre as Unidades Federativas a participação dos estudantes de 4 anos ou mais de idade que frequentavam o nível fundamental na rede de ensino pública, nos anos de 2007 e 2015 (Gráfico 4), verifica-se que, enquanto a maior parte dos Estados diminuíram a participação, o Acre (4,8 p.p), Tocantins (2,2 p.p), Sergipe (1,7 p.p) e o Maranhão (1,1 p.p) elevaram a participação de alunos no ensino fundamental nos anos estudados.

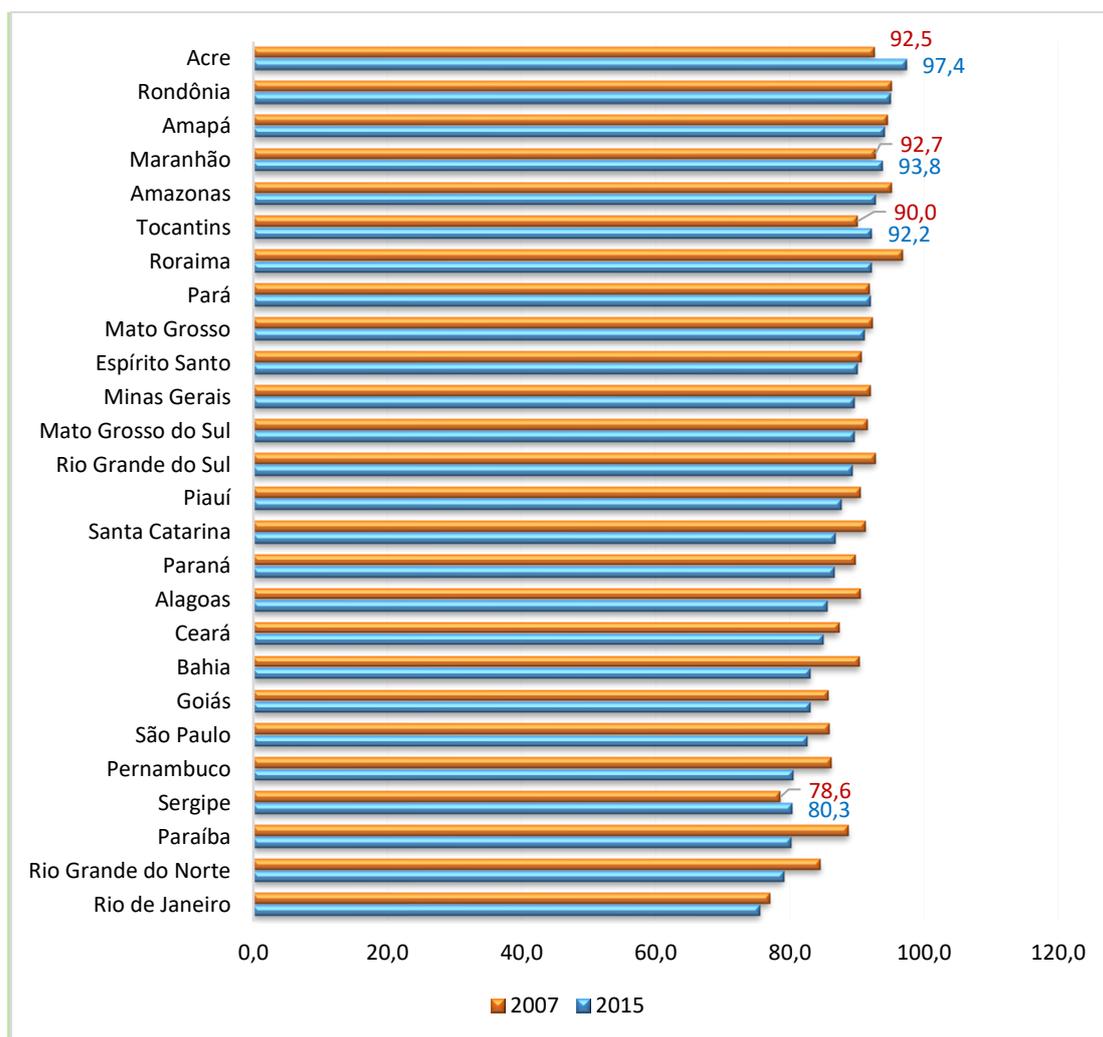


Gráfico 4 - Participação de estudantes de 4 anos ou mais de idade que frequentavam o nível fundamental na rede de ensino pública por Unidade Federativa, nos anos de 2007 e 2015. Fonte: IBGE/PNAD

Outro indicador importante na definição do perfil educacional é a taxa de abandono por níveis de ensino. Sobre este aspecto, o Maranhão, conforme demonstrado na Tabela 5, reduziu em 2,8 p.p a taxa de abandono para os anos iniciais do ensino fundamental entre 2007 e 2015 e em 4,1 p.p para os anos finais do ensino fundamental no mesmo período. No caso do Nordeste, a redução correspondeu a 4,0 p.p para os anos iniciais e 6,8 p.p para os anos finais. Vale ressaltar que, apesar da variação ter sido mais expressiva no Maranhão e no Nordeste, as taxas de abandono registradas para o ano de 2015 permaneceram superiores à média nacional.

Tabela 5 - Taxa de abandono por nível de ensino e por localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015

Unidade Territorial	Nível de ensino	Taxa de abandono		Variação (2007 - 2015)
		2007	2015	
Brasil	Ensino Médio	13,2	6,8	-6,4
	Anos Iniciais do Ensino Fund.	3,2	1,0	-2,2
	Anos Finais do Ensino Fund.	6,7	3,2	-3,5
Nordeste	Ensino Médio	19,3	8,0	-11,3
	Anos Iniciais do Ensino Fund.	5,7	1,7	-4,0
	Anos Finais do Ensino Fund.	11,8	5,0	-6,8
Maranhão	Ensino Médio	17,5	8,2	-9,3
	Anos Iniciais do Ensino Fund.	4,6	1,8	-2,8
	Anos Finais do Ensino Fund.	8,7	4,6	-4,1

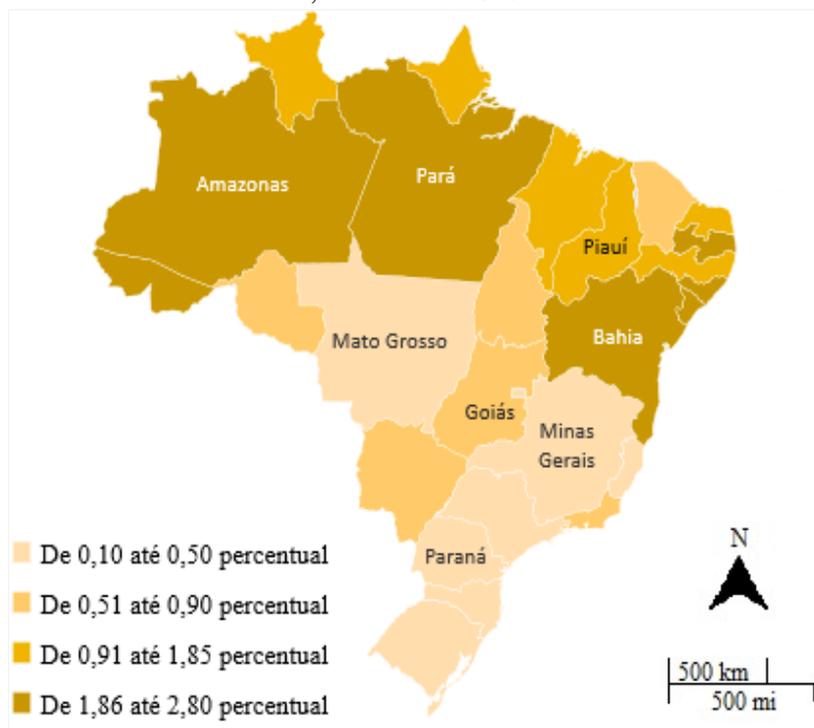
Fonte: MEC/INEP

Relativamente ao ensino médio, a primeira observação é que para todas as unidades territoriais estudadas e anos considerados, a taxa de abandono foi superior ao ensino fundamental.

Quanto à evolução do indicador em questão, nota-se que, tal qual observado para o ensino fundamental, tanto o Maranhão quanto o Nordeste avançaram mais que a média nacional durante os anos de 2007 e 2015, sendo que o desempenho do Maranhão foi inferior ao do Nordeste (Tabela 5).

Ao se analisar a taxa de abandono para os primeiros (MAPA 2) e para os últimos anos (MAPA 3) do ensino fundamental, por unidade da federação, verifica-se que, no ano de 2015, os Estados do Amazonas, Bahia, Pará, Paraíba, Sergipe e Alagoas, ocuparam as 06 (seis) últimas posições do Brasil no que se refere à taxa de abandono.

MAPA 2- Taxa de abandono nos primeiros anos do ensino fundamental, no ano de 2015



Fonte: MEC/INEP

MAPA 3- Taxa de abandono nos últimos anos do ensino fundamental, no ano de 2015



Fonte: MEC/INEP

Em complemento, nota-se que a variação entre a taxa de abandono nos últimos anos em relação aos primeiros anos do ensino fundamental é maior nos entes subnacionais localizados nas regiões Norte e Nordeste, com exceção dos Estados do Ceará e Pernambuco.

Um dos indicadores importantes em relação à infraestrutura, corresponde à média de alunos por turma. Os dados para os anos de 2007 e 2014, exibido na Tabela 6, evidenciam que há, para todas as unidades territoriais consideradas, um quantitativo de alunos por turma maior nos níveis de ensino fundamental, em especial nos anos finais e no ensino médio.

Tabela 6- Média de aluno por turma, por nível de ensino e localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2014

Unidade Territorial	Nível de ensino	Média de Aluno por Turma		Variação (2007 - 2014)
		2007	2014	
Brasil	Creche	15,5	14,8	-0,7
	Pré-escola	19,1	18,0	-1,1
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	23,5	21,6	-1,9
	Anos Finais do Ens. Fund.	29,8	27,0	-2,8
	Ensino Médio	34,4	30,7	-3,7
Nordeste	Creche	20,5	17,0	-3,5
	Pré-escola	18,9	17,3	-1,6
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	22,7	20,4	-2,3
	Anos Finais do Ens. Fund.	30,0	27,0	-3,0
	Ensino Médio	37,3	31,8	-5,5
Maranhão	Creche	23,0	18,1	-4,9
	Pré-escola	20,7	17,9	-2,8
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	24,3	21,8	-2,5
	Anos Finais do Ens. Fund.	27,8	26,2	-1,6
	Ensino Médio	37,0	33,0	-4,0

Fonte: MEC/INEP

Outra informação relevante sobre o indicador em questão, diz respeito à redução, entre os anos de 2007 e 2014, do número de alunos por turma para todos níveis de ensino e unidades territoriais estudados, o que é explicado, em parte, pela redução do número de matrículas realizadas no período, consoante ao apresentado na Tabela 7.

Tabela 7- Número de Matrículas, por nível de ensino e localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2014

Unidade Territorial	Nível de ensino	Número de Matrículas		Variação (2007 - 2014)
		2007	2014	
Brasil	Creche	1.579.581	2.891.976	1.312.395
	Pré-escola	4.930.287	4.964.015	33.728
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	17.782.368	15.699.483	(2.082.885)
	Anos Finais do Ens. Fund.	14.339.905	12.760.184	(1.579.721)
	Ensino Médio	8.369.369	8.300.189	(69.180)
Nordeste	Creche	401.615	630.038	228.423
	Pré-escola	1.640.669	1.542.674	(97.995)
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	5.808.042	4.775.078	(1.032.964)
	Anos Finais do Ens. Fund.	4.379.158	3.836.105	(543.053)
	Ensino Médio	2.526.311	2.267.202	(259.109)
Maranhão	Creche	42.857	95.493	52.636
	Pré-escola	292.324	243.795	(48.529)
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	857.380	704.403	(152.977)
	Anos Finais do Ens. Fund.	559.967	550.643	(9.324)
	Ensino Médio	316.401	311.610	(4.791)

Fonte: MEC/INEP

Dentre os fatores que explicam a redução do número de matrículas em quase todos os níveis de ensino e localidades, destacam-se à queda da taxa de natalidade observada no período; o aumento na taxa de aprovação, que contribuiu para uma menor retenção dos alunos no sistema educacional; bem como a realização de melhorias operacionais que reduziram as duplicidades nas matrículas.

Especificamente em relação à taxa de aprovação e ao desempenho dos alunos, este último medido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, verifica-se, a exemplo do exposto na Tabela 8, que houve evolução para todas as unidades territoriais e níveis de ensino entre os anos de 2007 e 2015.

A taxa de aprovação no Maranhão cresceu abaixo da média do Nordeste e do país para todos os níveis de ensino considerados entre 2007 e 2015, com exceção dos anos iniciais do ensino fundamental, que variou 8,2 p.p. – resultado acima da média nacional.

Vale frisar que o Maranhão apresentou, tanto em 2007 quanto em 2015, taxas de aprovação que são compatíveis com a média nacional e da região. Não obstante, o resultado do IDEB é inferior às demais unidades territoriais consideradas, demonstrando que a melhoria da taxa de aprovação é superior, no caso do Maranhão, ao resultado do IDEB, com exceção do ensino médio, cujo resultado e variação foi compatível com a média regional.

Tabela 8 - Taxa de Aprovação e IDEB, por nível de ensino e localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015

Unidade Territorial	Nível de ensino	Taxa de Aprovação		IDEB (Rede Total)	
		2007	2015	2007	2015
Brasil	Ensino Médio	74,1	81,7	3,5	3,7
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	85,8	93,2	4,2	5,5
	Anos Finais do Ens. Fund.	79,8	85,7	3,8	4,5
Nordeste	Ensino Médio	71,6	80,5	3,1	3,4
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	79,2	90,3	3,5	4,8
	Anos Finais do Ens. Fund.	72,6	81,0	3,1	4,0
Maranhão	Ensino Médio	75,0	80,7	3,0	3,3
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	84,0	92,2	3,7	4,6
	Anos Finais do Ens. Fund.	80,3	84,3	3,3	3,8

Fonte: MEC/INEP

Ao se comparar, para aquelas unidades territoriais, os desempenhos registrados para o IDEB nas redes municipais e privada, verifica-se que, tanto em 2007 quanto em 2015, as notas registradas na rede privada foram superiores às registradas na rede pública, apesar da variação das notas da rede pública durante o período ter sido superior à variação das notas da rede privada entre os anos em questão (Tabela 9).

Tabela 9 - Comparativo entre os resultados do IDEB, por nível, rede de ensino e localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2007 e 2015

Unidade Territorial	Nível de ensino	IDEB (Rede Pública)			IDEB (Rede Privada)		
		2007	2015	Var. 15/07	2007	2015	Var. 15/07
Brasil	Anos Iniciais do Ens. Fund.	4,0	5,3	1,3	6,0	6,8	0,8
	Anos Finais do Ens. Fund.	3,5	4,2	0,7	5,8	6,1	0,3
Nordeste	Anos Iniciais do Ens. Fund.	3,3	4,6	1,3	5,5	6,3	0,8
	Anos Finais do Ens. Fund.	2,9	3,7	0,8	5,4	5,7	0,3
Maranhão	Anos Iniciais do Ens. Fund.	3,5	4,4	0,9	5,3	6,1	0,8
	Anos Finais do Ens. Fund.	3,2	3,7	0,5	5,3	5,5	0,2

Fonte: MEC/INEP

Quanto ao comportamento observado no Maranhão, percebe-se que, mesmo seguindo a tendência do Nordeste e do Brasil no que se refere ao avanço da variação positiva das notas da rede pública em relação à rede privada, a rede pública maranhense apresentou variação inferior às demais abrangências territoriais, diferentemente da rede privada, cuja variação foi similar às registradas para Nordeste e para o Brasil.

Ainda em relação ao desempenho dos alunos maranhenses, nota-se que tanto a rede pública quanto a rede privada, as notas do IDEB são inferiores às do Nordeste e do Brasil.

Tabela 10 - Percentual de docentes com curso superior, por nível de ensino e localização - Brasil – Nordeste e Maranhão, nos anos de 2011 e 2014

Unidade Territorial	Nível de ensino	Docentes com Curso Superior (%)		Variação (2011 - 2014)
		2011	2014	
Brasil	Creche	51,6	61,7	10,1
	Pré-escola	55,4	64,9	9,5
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	66,2	74,1	7,9
	Anos Finais do Ens. Fund.	83,1	85,3	2,2
	Ensino Médio	92,7	93,2	0,5
Nordeste	Creche	32,8	44,0	11,2
	Pré-escola	34,2	45,3	11,1
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	46,2	57,2	11,0
	Anos Finais do Ens. Fund.	67,0	73,1	6,1
	Ensino Médio	83,9	88,6	4,7
Maranhão	Creche	22,5	30,8	8,3
	Pré-escola	24,8	32,6	7,8
	Anos Iniciais do Ens. Fund.	35,7	42,8	7,1
	Anos Finais do Ens. Fund.	54,6	56,6	2,0
	Ensino Médio	85,8	93,4	7,6

Fonte: MEC/INEP

Ainda sobre o perfil docente, cumpre enfatizar que o Maranhão apresentou, em 2014, percentual de professores com curso superior abaixo das médias do Nordeste e do Brasil para todos os níveis de ensino, com exceção do ensino médio, cujo percentual foi superior às demais abrangências territoriais. Enquanto o percentual de docentes com nível superior no ensino médio foi de 93,4% no Maranhão, o Nordeste registrou 88,6% e o Brasil 93,2%.

Por outro lado, o percentual registrado para os níveis Creche, Pré-escola e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, no caso do Maranhão, no ano de 2014, foi inferior a 50%, sendo abaixo de 1/3 no caso da Creche (30,8%) e Pré-escola (32,6%) – resultado inferior à média nacional, que correspondeu, naquele ano, a 61,7% nas Creches e 64,9% na Pré-escola.

A partir dos dados apresentados nesta seção é possível inferir que as regiões Norte e Nordeste do país, devido à persistência ao longo dos anos dos resultados adversos registrados para a maior parte dos indicadores educacionais, possuem expressiva carência e dependência em relação aos serviços públicos ligados à educação.

No caso do Maranhão, que se posicionou, ao longo dos últimos anos, entre os Estados que apresentaram os piores indicadores educacionais do país, a situação é ainda mais desafiadora. Além de possuir uma crescente dependência do setor público, demonstrada pela evolução do percentual de alunos vinculados à rede pública, o Estado apresentou uma evolução inferior a maior parte dos Estados no que tange aos indicadores

de desempenho dos alunos (notas do IDEB), taxa de alfabetização e anos de escolaridade da população.

Tendo em vista a inércia dos indicadores educacionais registrados para o Maranhão, analisar-se-á, nas próximas seções, em que medida a qualidade do gasto público dos entes municipais maranhenses explica, comparativamente aos municípios das demais unidades federativas do país, o fenômeno em questão.

Previamente a esta análise, serão apresentados os aspectos metodológicos utilizados para aferição da qualidade do gasto público.

4.2 Aspectos metodológicos

Esta seção será dividida em duas partes. Na primeira parte serão exibidos brevemente os principais estudos acadêmicos e modelos que estão relacionados à mensuração da qualidade do gasto público. Além das possibilidades, serão apresentadas as suas limitações e os critérios utilizados para a escolha do modelo a ser utilizado neste trabalho. Na segunda parte, após escolhido um dos modelos, o objetivo é demonstrar como se deu a escolha das variáveis e os procedimentos de coleta e tratamento dos dados.

4.2.1 Modelos de avaliação da qualidade do gasto público: limites e possibilidades

Assistiu-se, no período recente, a uma série de publicações de textos canônicos que buscaram, a partir dos dados disponíveis sobre a execução das despesas públicas, aferir a qualidade dos gastos públicos realizados pelos entes federativos, dentre os quais se destacam os autores Trompieri *et al* (2009), Brunet, Berte e Borges (2012), Cavalcante e Lariu (2012).

Tais autores procuraram qualificar a relação gasto-produto (*inputs- outputs*) e gasto-resultado (*inputs- outcomes*) a partir da utilização da Análise Envoltória de Dados (DEA)⁴⁰ – modelo não paramétrico, da metodologia de Fronteira Estocástica (FE) – modelo paramétrico, ou, ainda, a partir de modelos mais simplificados, os quais não exigem a utilização de softwares específicos, conhecimentos prévio de programação linear ou a utilização de linguagens de programação como Fortran e C, tais como os

⁴⁰ A Análise Envoltória de Dados (DEA – sigla em inglês de Data Envelopment Analysis) é uma ferramenta não-paramétrica que avalia a eficiência técnica relativa de unidades produtivas, chamadas de Unidades tomadoras de decisão (DMU, da sigla em inglês Decision Making Units), comparando entidades que realizam tarefas similares e se diferenciam pela quantidade de recursos utilizados (inputs) e de bens produzidos (outputs). (Wilhen e Souza, p. 124, 2008).

adotados por Brunet, Berte e Borges (2012) e Cavalcante e Lariu (2012) os quais, apesar de similares ao modelo DEA, são considerados mais simples.

Trompieri *et al* (2009), ao avaliar a qualidade dos gastos públicos municipais do Estado do Ceará em educação e saúde para o ano de 2002, utilizando a metodologia DEA, verificou que municípios eficientes em transformar insumo em produto, não necessariamente são eficientes na transformação de insumo em resultado, e vice-versa, apontando para a subutilização dos produtos na consecução das políticas públicas e o mau planejamento na definição dos produtos necessários para o alcance dos resultados desejados.

Além disso, averiguou que tanto para o caso da educação como o da saúde o IDH mostrou-se contribuir bem mais para o aumento da eficiência do que o gasto *per capita*, indicando assim que os municípios que apresentam melhores condições socioeconômicas favorecem para uma maior eficiência em transformar produtos em resultados (Trompieri *et al*, p.14, 2009).

Para obter tais resultados, foi utilizado o método DEA para derivar as funções de fronteira de produção e os respectivos escores de eficiência para cada município, os quais foram obtidos a partir de indicadores de insumo, produto e resultado (Quadro 5), de modo que o município eficiente (localizado na fronteira) seu escore de eficiência deveria ser igual a 1 (um) ou 100 (cem) por cento.

Indicadores de Saúde	
Indicadores de Insumo	Gasto com saúde <i>per capita</i>
Indicadores de Produto	Número de unidades de saúde per capita
	Número de profissionais de saúde com nível superior <i>per capita</i>
	Número de agentes comunitários de saúde <i>per capita</i>
	Taxa de cobertura do Programa Saúde da Família – PSF
Indicadores de Resultado	100 - Taxa de Mortalidade Infantil por mil nascidos vivos
	100 - Taxa de Internação Infantil por Diarreia
Indicadores de Educação	
Indicadores de Insumo	Gasto com educação por aluno matriculado na rede de ensino municipal
Indicadores de Produto	Número de professores por aluno matriculado na rede de ensino municipal
	Número de salas de aula por aluno matriculado na rede de ensino municipal Número de estabelecimentos da rede de ensino municipal por aluno matriculado
Indicadores de Resultado	Taxa de escolarização do ensino infantil
	Taxa de escolarização do ensino fundamental
	Taxa de aprovação do ensino fundamental
	Nota da prova SPAECE dos alunos da 4ª série do ensino fundamental

Quadro 5 – Indicadores selecionados. Fonte: (Trompieri *et al*, p.9, 2009)

A análise da fronteira de produção, proveniente da teoria microeconômica neoclássica, indica, no caso da teoria da firma, a maior quantidade de produto que pode ser obtida a partir de determinada quantidade de insumos. Em outras palavras, corresponde ao ponto ótimo de produção obtido no conjunto de todas as combinações de insumos e produtos que compreendem formas tecnologicamente viáveis de produzir. (VARIAN, 2012, p.353).

No caso da teoria da firma, os produtores localizados sobre a fronteira de produção são considerados tecnicamente eficientes. Analogamente, em se tratando de setor público, o ente eficiente é aquele que, a partir de um determinado orçamento, consegue oferecer o maior grau de bem-estar a sua população.

O trabalho de Brunet, Berte e Borges (2012), por sua vez, que também avalia a qualidade do gasto público para diversas funções orçamentárias a partir da pesquisa comparada dos governos municipais, estaduais e Distrito Federal, relaciona o gasto *per capita* realizado nas diversas funções orçamentárias e o seu retorno em termos de unidades de bem-estar. Tal modelo foi intitulado pelos autores de Índice da Qualidade do Gasto Público (IQGP).

O modelo por eles utilizado, parte da mensuração de índices de produtos ofertados e de resultados alcançados, os quais são obtidos da seguinte forma: *i*) pela ponderação de indicadores, que espelham a atuação dos governos dos entes em determinada função por meio dos produtos ofertados à população ou dos resultados alcançados em termos de melhoria da qualidade de vida e; *ii*) por meio da ponderação da despesa *per capita* realizada pelas unidades da federação na função selecionada. Algebricamente, assume a seguinte forma:

$$Q = \frac{P}{I} \quad \text{ou} \quad Q = \frac{R}{I} \quad (1)$$

Onde:

Q é qualidade do gasto público

P é o índice de produtos ofertados

R é o índice de resultados alcançados

I é o índice de insumo ou da despesa realizada

Para obtenção do resultado final, relativo, faz-se o uso do tratamento estatístico *escore padronizado*⁴¹, por meio da função estatística de *distribuição cumulativa normal*. Ademais, dado que os índices de produto e resultado são combinações de escores padronizados de vários indicadores, a escolha realizada quanto à ponderação foi considerar o mesmo peso para todos os indicadores (Brunet *et al*, 2012, p.48).

Os índices de produto e resultado são obtidos da seguinte forma:

$$P, R = \frac{\left[\frac{\epsilon_1 - \mu_1}{\vartheta_1} \right] + \left[\frac{\epsilon_2 - \mu_2}{\vartheta_2} \right] + \dots + \left[\frac{\epsilon_n - \mu_n}{\vartheta_n} \right]}{n} \quad (2)$$

Portanto,

$$P, R = \sum_{i=1}^{i=n} \left[\left(\frac{\epsilon_1 - \mu_1}{\vartheta_1} \right) \right] \cdot n^{-1} \quad (2.1)$$

Onde:

ϵ é o escore bruto de um indicador na função selecionada para determinada unidade da federação.

μ e ϑ são, respectivamente, a média e o desvio padrão dos escores brutos de todas as unidades da federação para determinado indicador da função selecionada

E n é o número total de indicadores da função selecionada.

O índice de insumo, por seu lado, corresponde à ponderação da despesa per capita na função selecionada para determinado ente federativo, sendo obtido conforme função a seguir:

⁴¹ Os escores padronizados indicam quanto acima ou abaixo da média um determinado resultado está em termos de unidade padronizada de desvio. Em outras palavras, demonstram a posição relativa da medida de um indivíduo dentro do grupo ao qual pertence.

$$I = \frac{\left[\frac{D}{p}\right] - m}{\sigma} \quad (3)$$

Onde:

D é a despesa total efetuada na função selecionada.

p é o total da população do ente da federativo.

m e σ são, respectivamente, a média e o desvio padrão da despesa per capita de todas as unidades da federação na função selecionada.

Assim, a qualidade do gasto público, Q , é dada por:

$$Q = \frac{P,R}{I} = \frac{\sum_{i=1}^{i=n} \left[\left(\frac{\epsilon_1 - \mu_1}{\vartheta_1} \right) \right] \cdot n^{-1}}{\left[\left(\frac{D}{p} \right) - m \right] \cdot \sigma^{-1}} \quad (4)$$

Para melhor entendimento da metodologia e da aplicação gráfica, considere-se o exemplo do Quadro 6, no qual são apresentados os indicadores de despesa, desempenho e de qualidade do gasto para quatro entes hipotéticos na função educação:

Ente Hipotético	Despesa	Desempenho	Qualidade do Gasto
Região A	0,3	0,3	1,0
Região B	0,7	0,7	1,0
Região C	0,4	0,6	1,5
Região D	0,8	0,4	0,5

Quadro 6 – Indicadores de despesa, desempenho e qualidade do gasto de quatro entes na função educação. Fonte: Brunet, Berte e Borges (2012).

Sobre o Quadro 6, Brunet, Berte e Borges (2012), inferem que:

- i) Proporcionalmente as os entes A e B possuem igual qualidade em termos do gasto. A diferença entre elas é que, enquanto o ente A apresenta menor desempenho e dispêndio de recursos públicos, a unidade B tem um melhor desempenho, resultado direto do acréscimo na sua despesa.

- ii) A unidade C é a que apresenta a melhor qualidade do gasto, mesmo que seu desempenho seja inferior ao apresentado pela unidade B.
- iii) A unidade D é a que possui a pior qualidade do gasto.
- iv) Comparativamente, a qualidade do gasto da unidade C é 50% melhor do que as unidades A e B, e três vezes melhor do que a unidade D.
- v) As unidades A, B e C são eficazes, enquanto que a unidade D é ineficaz.

A partir das inferências realizadas e considerando um gráfico de dispersão para os quatro entes, com o eixo das abcissas representando a despesa por aluno e o eixo das ordenadas correspondendo ao desempenho dos estudantes, representa-se, comparativamente os quatro entes em termos de qualidade do gasto da seguinte forma:

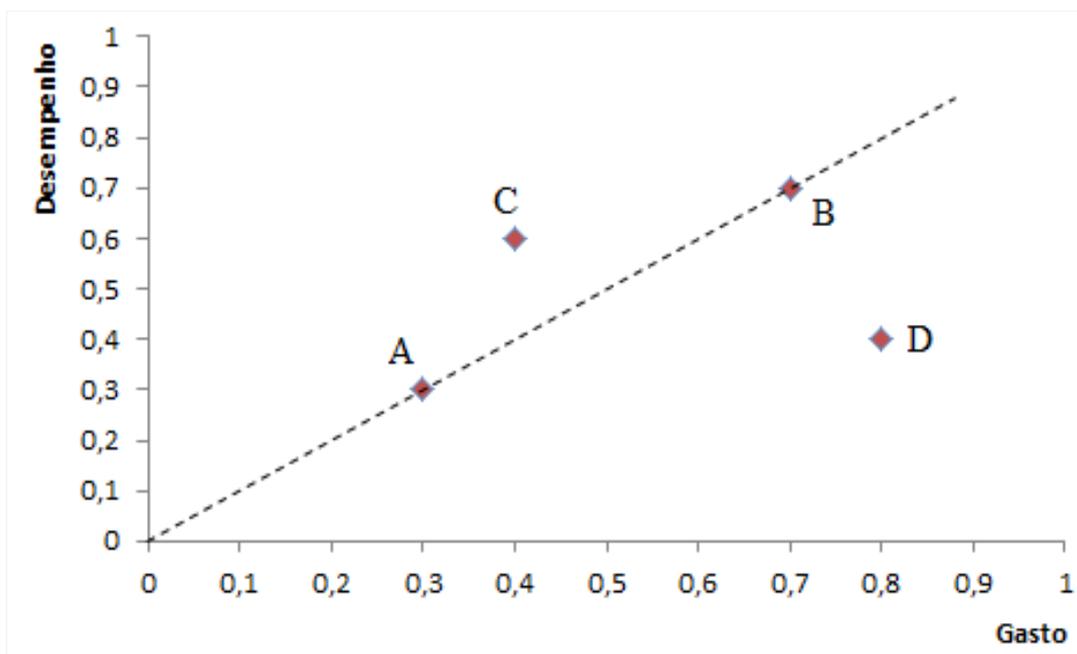


Gráfico 5 - Representação gráfica do Indicador de Qualidade do Gasto em educação de 4 unidades hipotéticas. Fonte: Brunet, Berte e Borges (2012). Elaboração própria.

Relativamente ao Gráfico 5, verifica-se que a bissetriz, representada pela reta corresponde ao lugar geométrico dos pontos em que o indicador de desempenho é igual ao indicador de despesa.

Deste modo, conclui-se que os entes A e B, mesmo localizados na fronteira mínima, são considerados eficazes, enquanto que o ente C tem melhor qualidade no gasto público, pois, para cada unidade de insumo despendida, o retorno, quantificado pelo indicador de desempenho é maior do que um, portanto, eficaz por definição. O ente D,

por outro lado, apresenta um retorno, medido pelo indicador de desempenho, inferior ao indicador de despesa, portanto, ineficaz.

Os autores Cavalcante e Lariu (2012), em trabalho similar, no qual se realizou a análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais nos municípios brasileiros, utilizam o método de regressão linear simples⁴² para testar empiricamente o relacionamento entre o gasto público municipal *per capita* e as variáveis que captam aspectos essenciais da capacidade administrativa e da provisão das políticas realizadas. Algebricamente, o modelo está estruturado da seguinte forma:

$$y = \alpha + \beta_i X + \epsilon \quad (1)$$

Onde:

y é a variável dependente (capacidade administrativa e provisão de serviços)

α é o parâmetro de intercepto

β_i é o parâmetro de inclinação que mensura o efeito da variável independente X

X é a variável independente (gasto *per capita*)

ϵ é o vetor dos erros, supondo que em distribuição normal com média igual a zero e variância $\sigma^2 I$.

Os autores utilizaram o método de mínimos quadrados ordinários (MQO) cujo objetivo correspondeu à apresentação dos coeficientes de determinação (R^2), medida da qualidade do ajustamento ou do poder explicativo do modelo utilizado.

Para mensurar o desempenho municipal das políticas sociais, os autores esclarecem que:

foi utilizada a análise multicritério ou de apoio multicritério à decisão, A metodologia adotada foi a técnica de pesquisa operacional intitulada Promethée que compara pares de unidades (municípios) para cada critério, gerando uma classificação que resulta no respectivo índice ou escore síntese

⁴² Trata-se de uma equação para se estimar a condicional (valor esperado) de uma variável y , dados os valores de algumas outras variáveis x . Quando o processo é uma reta chama-se de linear e, quando houver apenas uma variável dependente, regressão linear simples.

do município, baseado em todas as suas características comparadas. No sentido de evitar comparações entre unidades extremamente diferentes, como por exemplo, São Paulo e uma cidade com menos de cinco mil habitantes, os municípios foram ponderados por porte populacional.

Os dados utilizados na elaboração das variáveis dependentes do modelo abrangem, no que se refere à capacidade administrativa, os indicadores de recursos humanos, oriundos do IBGE, Censo Educacional/INEP e DATASUS, de infraestrutura do órgão gestor, de legislação e instrumentos de gestão, de convênios, parcerias e conselho de participação social (IBGE). Quanto aos indicadores de provisão de serviços, utilizam-se os programas municipais de transferência de renda, frequência escolar, leitos de internação, dentre outros. Tais indicadores são oriundos do IBGE, INEP, DATASUS, etc (Cavalcante e Lariu, 2012, p.351).

Dentre os resultados obtidos pelos autores, destaca-se que as análises de regressão indicaram uma fraca relação entre o gasto municipal *per capita* e os indicadores de capacidade administrativa e a provisão de serviços à população.

A descoberta dos autores tem em comum o fato de que a mensuração da qualidade do gasto refutou a hipótese primária de que quanto maiores os níveis de gasto público maior a efetividade dos serviços prestados, o que abre espaço para uma fértil agenda de pesquisa no que diz respeito à aderência entre a boa gestão e a qualidade do gasto público ou, ainda, entre o nível de controle exercido sobre o gasto e a sua qualidade em termos de retorno de unidades de bem-estar à população.

Apesar das valiosas contribuições dos estudos selecionados, cumpre mencionar as limitações dos modelos utilizados em termos de capacidade de representar a realidade. A primeira limitação, diz respeito à dificuldade de separar os efeitos relacionados ao gasto público das variáveis de caráter demográfico, estrutural, qualidade da burocracia, ambiente político e de natureza socioeconômicas na explicação das variações dos indicadores de resultado ou de produto.

A segunda limitação corresponde dificuldade de separar, examinar e medir os resultados provenientes dos níveis de gastos federal, estadual, municipal. Sobre este aspecto, dependendo do grau de atuação dos níveis federal ou estadual em um determinado município, poderá mascarar o resultado desempenhado no nível municipal, independentemente de ser positivo ou negativo.

Outra limitação diz respeito à confiabilidade dos dados disponíveis para o nível local. Apesar dos avanços realizados nos últimos anos, ainda se observa falhas, sendo que na maior parte dos casos a informação da despesa disponível ocorre apenas a nível mais agregado, não havendo a possibilidade de obtenção de dados de despesa ao nível de programa ou ação orçamentária, o que reduz a capacidade analítica e o detalhamento da destinação dos recursos.

Considerando os modelos e as suas limitações na explicação da qualidade do gasto público, optou-se, no caso da avaliação da qualidade do gasto público no Maranhão, por utilizar Índice da Qualidade do Gasto Público – IQGP desenvolvido por Brunet, Berte e Borges.

A opção da escolha ocorreu por se entender que, além de se trabalhar com dados de fácil obtenção em fontes secundárias, o modelo tem como vantagem a sua facilidade na construção e a interpretação dos resultados obtidos que, conforme apontam os autores, diz respeito à simples comparação: entes federativos com maior qualidade de despesa obtêm maior rendimento na utilização dos recursos públicos, ou seja, a qualidade do seu gasto público é melhor.

4.2.2 Escolha das variáveis do modelo e procedimentos de coleta de dados

No que se refere às fontes de dados utilizadas para mensuração da qualidade do gasto público em educação, têm-se:

- **Despesas municipais na Função Educação:** os dados utilizados para os anos de 2007 e 2015 são provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do portal eletrônico “Compara Brasil” (www.comparaBrasil.com). Registre-se que foram utilizados os valores empenhados na função educação a preços constantes do ano de 2015. Portanto, os valores de 2007 foram inflacionados para os de 2015.
- **Matrículas nas redes municipais do Ensino Básico:** os dados utilizados para os anos de 2007 e 2015 são provenientes do Ministério da Educação / INEP – Censos Escolares. As duas variáveis permitem calcular a despesa por aluno matriculado.
- **Para o cálculo do desempenho escolar dos estudantes:**
 - a. Escores obtidos pelos estudantes na avaliação de língua portuguesa da 4^a/5^a série do Ensino Fundamental. Fonte: Ministério da Educação / INEP – SAEB 2007 e 2015.
 - b. Escores obtidos pelos estudantes na avaliação de matemática da 4^a/5^a série do Ensino Fundamental. Fonte: Ministério da Educação / INEP – SAEB 2007 e 2015.

A composição destas variáveis retrata o desempenho dos estudantes do Ensino Básico público das redes municipais das unidades da federação, bem como a qualidade do gasto público.

Quanto à coleta dos dados a nível municipal, utilizou-se os seguintes procedimentos:

- **Despesas municipais na Função Educação:** n,o sítio Compara Brasil é possível obter, a partir da base da STN, as despesas empenhadas por função e município. Vale registrar que, para 2007, dos 5.564 municípios existentes naquele ano, 5.469 apresentaram informações. Enquanto em 2015, dos 5.570 municípios existentes naquele ano, 4.911 registraram informações.
- **Matrículas nas redes municipais do Ensino Básico:** as matrículas foram obtidas por meio dos microdados dos Censos Escolares de 2007 e 2015, as quais se encontram disponíveis para *download* no site do INEP na seção de dados⁴³.

Ainda sobre o número de matrículas, é importante ressaltar que, para 2007, dos 5.564 municípios existentes naquele ano, 5.461 apresentaram informações. Enquanto em 2015, dos 5.570 municípios existentes naquele ano, 5.568 registraram informações para o número de matrículas.

⁴³ Ao fazer o download, são obtidas três pastas: “Dados”, que contém os microdados, “inputs”, que possuem uma programação para leitura dos arquivos em softwares específicos e a pasta “Leia-me”, arquivo que contém o dicionário de variáveis e o questionário do Censo Escolar.

Para obtenção da base de dados em formato excel (.xls) é necessário se utilizar um software, tais como o R, IBM SPSS ou SAS, os quais possibilitam organizar os dados do Censo por município. No presente trabalho, foi utilizado o IBM SPSS – reconhecida ferramenta utilizada para pesquisa de mercado, que possibilita aplicação analítica, Data Mining, Text Mining e estatística que transformam os dados em informações. A correta extração e manipulação dos microdados foi encontrada na seção de orientação do arquivo em formato PDF. disponível na pasta “leia-me”.

Na pasta “dados” são encontrados os arquivos “docentes” e “matrículas”, que estão separados por região do país, assim como os bancos de dados “escolas” e “turmas”, que incluem os dados para todo o Brasil. Para obter as informações para todos os municípios, foi utilizada a base “matrículas”.

Utilizando a ferramenta IBM SPSS foi possível visualizar o banco de dados acessando a pasta inputs. Após a visualização, foi iniciado o tratamento dos dados, que correspondeu à delimitação apenas das variáveis consideradas no modelo. A principal delimitação correspondeu ao filtro do número de matrículas apenas para a dependência administrativa municipal, o que ocorreu com o auxílio do dicionário de variáveis encontrado na pasta “leia-me”.

Na pasta “leia-me” é encontrado o DICIONÁRIO_TS_MATRICULA, e com apoio do tradutor do ID_DEPENDENCIA_ADM_ESC, foi possível verificar que o código 3 correspondia ao filtro para a dependência administrativa municipal. A partir de tal procedimento, foi possível obter a segunda base de dados necessária para início da análise das informações.

- **Escores obtidos pelos estudantes na avaliação de língua portuguesa e matemática da 4ª/5ª série do Ensino Fundamental:** Outra variável fundamental para avaliação do gasto público em educação corresponde à média do desempenho escolar de cada município, a qual pode ser obtida no site do INEP. Similarmente à base do Censo Escolar, as informações da Prova Brasil são disponibilizadas na forma de microdados.

O procedimento para obtenção das informações, variou de acordo com o ano. Para 2007, utilizou-se a ferramenta IBM SPSS, tal qual procedido no caso das matrículas, extraíndo-se as informações a partir do banco “municípios”. Utilizou-se, então, os dados relativos as notas dos municípios, somente para a rede municipal de ensino.

Em 2015, por sua vez, não houve a necessidade de realizar a extração dos dados via IBM SPSS, uma vez que o arquivo obtido por meio de download do site do INEP disponibiliza uma pasta intitulada “planilha de resultados” a partir da qual se pode obter os dados em formato Excel (.xls) para o Brasil, regiões, unidades federativas e municípios. Tal qual procedido para o ano de 2007, foram utilizados os dados somente para a rede municipal de ensino.

Sobre este aspecto, é importante ressaltar que foi desconsiderada a desagregação por localidade (urbana e rural), tendo sido utilizada a média ponderada para o município como um todo, a qual já é calculada na base de dados do INEP.

Sobre este aspecto, percebeu-se que, para alguns municípios, que só haviam alunos da rede urbana ou rural não foram calculadas as notas médias. Esse problema foi identificado apenas para o ano de 2015 e para um total de 15 municípios⁴⁴ do país. No entanto, a ausência da informação não inviabilizou a inclusão desses municípios, uma vez que foram realizados os cálculos para a nota média⁴⁵.

Cumprir informar, complementarmente, que a intenção inicial era utilizar as notas tanto para os primeiros quanto para os últimos anos do ensino fundamental com o objetivo de se mensurar a qualidade da educação básica municipal, com exceção do ensino médio, que é, prioritariamente, de responsabilidade dos Estados. No entanto, verificou-se que uma significativa parcela dos alunos do 9º ano que realizou as provas era

⁴⁴ Os municípios são: Miracema do Tocantins (Tocantins), Fontoura Xavier (Rio Grande do Sul), Jacareacanga (Pará), Grão Mogol (Minas Gerais), Tacuru (Mato Grosso do Sul), Douradina (Mato Grosso do Sul), Caarapó (Mato Grosso do Sul), Amambai (Mato Grosso do Sul), São José do Xingu (Mato Grosso), Nova Iorque (Maranhão), Santa Quitéria (Ceará), Missão Velha (Ceará), Icapuí (Ceará), Cascavel (Ceará) e São Luís do Quitunde (Alagoas)

⁴⁵ A realização do cálculo da nota média seguiu os critérios do próprio INEP, a fim de evitar possíveis discrepâncias.

vinculada às escolas administradas pela esfera de governo estadual, o que levaria à redução do universo de municípios utilizados no estudo.

Para se ter uma ideia da representatividade dos alunos do 9º ano vinculados às escolas estaduais, especificamente para o ano de 2015, 1.925 municípios não possuem notas de alunos vinculados à dependência municipal, ao passo que, para os anos iniciais a quantidade de municípios que não possuem notas de alunos vinculados à dependência municipal é de 84.

Diante expressiva diferença, optou-se por se trabalhar a análise utilizando-se apenas para os anos iniciais do ensino fundamental (4ª / 5ª séries), dada a sua maior representatividade.

Ainda sobre as notas para os anos iniciais do ensino fundamental, é importante ressaltar que, para 2007, dos 5.564 municípios existentes naquele ano, 4.992 apresentaram informações para as notas em português e matemática. Enquanto em 2015, dos 5.570 municípios existentes naquele ano, 5.069 registraram informações para as notas em português e matemática.

Após a extração e organização da base de dados, o passo seguinte foi a definição do universo de municípios que seriam utilizados no modelo. Sobre este aspecto, foram retirados da análise, além do Distrito Federal, por conta das suas peculiaridades administrativas, todos os municípios que não apresentaram informações disponíveis para todas as variáveis do modelo e anos considerados, de modo que o montante de municípios que compõem o conjunto geral correspondeu ao total que apresentou disponibilidade de informação para os anos de 2007 e 2015, o qual correspondeu ao total de 4.156 municípios, distribuídos por Estado, da seguinte forma:

Tabela 11- Número de municípios considerados em relação ao total existente e a sua representatividade, por Unidade Federativa

Unidade Federativa	Nº de Municípios Existentes (A)	Nº de Municípios Considerados (B)	Representatividade (%) (B)/(A)
Rondônia	52	46	88,4
Acre	22	10	45,4
Amazonas	62	47	75,8
Roraima	15	5	33,3
Pará	144	65	45,1
Amapá	16	3	18,7
Tocantins	139	99	71,2
Maranhão	217	152	70,0
Piauí	224	176	78,5
Ceará	184	154	83,7
Rio Grande do Norte	167	113	67,6
Paraíba	223	183	82,0

(Continuação)			
Unidade Federativa	Nº de Municípios Existentes (A)	Nº de Municípios Considerados (B)	Representatividade (%) (B)/(A)
Pernambuco	185	179	96,7
Alagoas	102	65	63,7
Sergipe	75	70	93,3
Bahia	417	360	86,3
Minas Gerais	853	582	68,2
Espírito Santo	78	64	82,0
Rio de Janeiro	92	64	69,5
São Paulo	645	533	82,6
Paraná	399	368	92,2
Santa Catarina	295	216	73,2
Rio Grande do Sul	497	264	53,1
Mato Grosso do Sul	79	62	78,4
Mato Grosso	141	102	72,3
Goiás	246	174	70,7
Total ¹	5.569	4.156	74,6

Fonte: Elaboração própria a partir de INEP e STN

Nota: ¹Foi excluído o Distrito Federal

Nota-se, com base na Tabela 11, que o modelo considera 74,6% dos municípios brasileiros, que corresponde a 4.156 em termos absolutos. No caso do Estado do Maranhão, a representatividade correspondeu a 70,0%, o que corresponde em termos absolutos a 152 municípios.

Definido o universo de municípios que participarão do estudo, é importante apresentar as principais análises que serão realizadas atinentes à qualidade do gasto na função educação.

A primeira forma, corresponde à comparação do Maranhão com os demais Estados, no agregado dos municípios de cada Estado. O objetivo, neste caso, é verificar a situação da educação maranhense em relação aos demais Estados, a partir da dinâmica observada no âmbito municipal.

A segunda análise traz um comparativo entre os municípios brasileiros em grupos específicos. Para tanto, a partir da utilização da medida de posição “quartil”, foram definidos os pontos que possibilitam posicionar as frequências em grupos de similar tamanho. Além disso, definiu-se, a partir dos cálculos dos quartis, faixas de distribuição de frequência de acordo com o volume de despesa (por aluno) empenhada na função educação ou qualidade do ensino. O seu objetivo é verificar se houve alguma mobilidade dos municípios, especialmente os maranhenses, entre os grupos específicos de despesa por aluno e qualidade do ensino, entre os anos de 2007 e 2015.

A última forma de apresentação é mais focada no Estado do Maranhão. Ao invés de comparar os municípios maranhenses com o agregado dos municípios do país, a

região comparada passa a ser o próprio Estado. Nesta análise, busca-se verificar a posição relativa dos municípios maranhenses entre si e não mais a do Maranhão em relação ao resto do país. O objetivo é melhor compreender a dinâmica local, após posicionados os municípios do Estado no âmbito nacional.

4.3 Mensuração da qualidade do gasto público na função educação e análise dos resultados

Conforme verificado nos primeiros capítulos do presente trabalho, os gastos públicos devem atender a um conjunto de princípios constitucionais da administração pública para que as ações realizadas possam se traduzir em resultados satisfatórios em termos de indicadores de efetividade.

No caso da educação não é diferente. Cada unidade monetária aplicada na função educação deve retornar não apenas em unidades mensuráveis através de melhores taxas de proficiência e demais indicadores qualitativos, como também através da percepção de uma sociedade composta por cidadãos de comportamento e traços de personalidade, como sociabilidade, autoestima, persistência e motivação e, mais que isso, capazes de, por meio do acúmulo de competências, adquirir as liberdades econômica e social – necessárias ao desenvolvimento.

4.3.1 Primeira análise: avaliação da qualidade do gasto público municipal maranhense na função educação comparativamente aos demais municípios do país, no agregado dos Estados.

A Tabela 12, a seguir, se refere à rede municipal de cada uma das unidades da federação para os anos de 2007 e 2015, considerando os 4.156 municípios que compõem o universo utilizado. Além dos escores brutos para as despesas com educação, são exibidos o número de matrículas da rede de ensino municipal do agregado dos municípios para cada uma das unidades federativas.

Os valores da despesa na função educação para o ano de 2007 foram inflacionados pelo IPCA a preços de 2015 para fins de comparação, sendo que tanto os valores de 2007 quanto os de 2015 estão apresentados em milhões de reais.

O Distrito Federal, conforme relatado anteriormente, por suas características administrativas, não foi incluído na análise.

A primeira informação relevante obtida por meio da Tabela 12 corresponde à taxa de crescimento real da despesa na função educação, a qual atingiu um nível médio

de 49,7% entre os anos de 2007 e 2015, sendo que em alguns Estados, o agregado da despesa por município atingiu valores a 90%, como é o caso do Maranhão (94%), Pará (94,5%) Amapá (97,9%) e Roraima (128,3%). Em termos absolutos, as maiores variações foram registradas em São Paulo (R\$ 9,2 bilhões de reais), Rio de Janeiro (R\$ 2,8 bilhões de reais), Minas Gerais (R\$ 2,5 bilhões de reais), Maranhão (R\$ 2,1 bilhões de reais) e o Pará (R\$ 1,7 bilhões de reais).

Em relação ao número de matrículas, apesar de ter tido o crescimento médio menos expressivo (9,3%), apresentou grande variação entre os Estados. Enquanto estados de Roraima (138,7%) e do Amapá (132%) apresentaram taxas de crescimento superior a 100%, os Estados do Rio de Janeiro (-1,4%), Sergipe (-1,6%) e a Bahia (-2,7%) registraram taxas negativas de crescimento.

O agregado dos 152 municípios maranhenses considerados apresentou um crescimento de 22% no número de matrículas, passando de 1.193.425 em 2007 para 1.455.935 em 2015.

Tabela 12 - Agregado das despesas municipais na função educação (em milhões) e número de matrículas por unidade federativa e taxa de crescimento, entre 2007 e 2015.

Unidades Federativas ¹	Despesa na Função Educação			Número de Matrículas		
	2007 ²	2015	Cresc real (2015/2007)	2007	2015	Crescimento (2015/2007)
RO	638,26	922,69	44,6	171.156	190.559	11,3
AC	205,94	327,24	58,9	56.131	83.507	48,8
AM	1.410,21	2.169,63	53,9	531.975	605.111	13,7
RR	118,25	270,01	128,3	18.720	44.692	138,7
PA	1.876,77	3.650,14	94,5	846.865	1.037.893	22,6
AP	119,24	235,99	97,9	27.593	64.019	132,0
TO	571,43	932,79	63,2	137.928	207.301	50,3
MA	2.306,19	4.482,08	94,3	1.193.425	1.455.935	22,0
PI	1.197,31	2.022,76	68,9	540.762	569.407	5,3
CE	3.150,91	5.108,53	62,1	1.467.743	1.470.653	0,2
RN	1.006,06	1.507,91	49,9	328.666	367.108	11,7
PB	1.318,10	2.193,40	66,4	528.105	545.005	3,2
PE	3.326,76	5.369,56	61,4	1.276.886	1.323.949	3,7
AL	955,12	1.507,46	57,8	430.583	458.312	6,4
SE	884,61	1.319,65	49,2	292.834	288.234	(1,6)
BA	5.479,25	9.303,81	69,8	2.436.383	2.370.934	(2,7)
MG	6.569,25	9.141,05	39,1	1.537.947	1.637.877	6,5
ES	2.052,54	2.625,74	27,9	434.710	507.575	16,8
RJ	6.611,38	9.497,81	43,7	1.567.140	1.545.005	(1,4)
SP	24.566,35	33.770,63	37,5	3.696.836	4.043.269	9,4
PR	4.336,92	6.452,47	48,8	960.046	1.031.090	7,4
SC	2.873,21	4.740,19	65,0	612.548	783.938	28,0
RS	4.809,22	6.305,96	31,1	854.049	1.039.384	21,7
MS	1.247,38	2.013,17	61,4	287.174	341.962	19,1

(Continuação)

Unidades Federativas ¹	Despesa na Função Educação			Número de Matrículas		
	2007 ²	2015	Cresc real (2015/2007)	2007	2015	Crescimento (2015/2007)
MT	1.198,56	1.707,59	42,5	297.898	342.955	15,1
GO	2.120,98	3.572,87	68,5	487.604	614.938	26,1
Total	80.950,20	121.151,12	49,7	21.021.707	22.970.612	9,3

Fonte: Elaboração própria a partir de INEP e STN

¹foi excluído o Distrito Federal

² os valores de 2007 foram inflacionados a preços de 2015 pelo IPCA

A partir dos dados referentes às despesas totais na função educação e o número de matrículas na rede municipal de ensino, apresentados na Tabela 12, é possível calcular o escore bruto de despesa por aluno, que corresponde a razão entre a despesa registrada na função educação e o número de matrículas. Os resultados podem ser visualizados na Tabela 13 a seguir:

Tabela 13 - Agregado das despesas municipais na função educação (em milhões) por unidade federativa, por aluno e taxa de crescimento entre 2007 e 2015.

Unidades Federativas ¹	Despesa por Aluno (em reais)		
	2007	2015	Crescimento (2015/2007)
Rondônia	3.729	4.842	29,8
Acre	3.669	3.919	6,8
Amazonas	2.651	3.586	35,3
Roraima	6.317	6.042	(4,4)
Pará	2.216	3.517	58,7
Amapá	4.321	3.686	(14,7)
Tocantins	4.143	4.500	8,6
Maranhão	1.932	3.078	59,3
Piauí	2.214	3.552	60,4
Ceará	2.147	3.474	61,8
Rio Grande do Norte	3.061	4.108	34,2
Paraíba	2.496	4.025	61,2
Pernambuco	2.605	4.056	55,7
Alagoas	2.218	3.289	48,3
Sergipe	3.021	4.578	51,6
Bahia	2.249	3.924	74,5
Minas Gerais	4.271	5.581	30,7
Espírito Santo	4.722	5.173	9,6
Rio de Janeiro	4.219	6.147	45,7
São Paulo	6.645	8.352	25,7
Paraná	4.517	6.258	38,5
Santa Catarina	4.691	6.047	28,9
Rio Grande do Sul	5.631	6.067	7,7
Mato Grosso do Sul	4.344	5.887	35,5
Mato Grosso	4.023	4.979	23,8

(Continuação)

Unidades Federativas ¹	Despesa por Aluno (em reais)		
	2007	2015	Crescimento (2015/2007)
Goiás	4.350	5.810	33,6
Média (μ)	3.708	4.788	34,9
Desvio Padrão (σ)	1.285	1.248	22,3

Fonte: Elaboração própria a partir de INEP e STN

¹foi excluído o Distrito Federal

Nota-se, com base na Tabela 13, que houve uma taxa média de crescimento representativa da despesa por aluno (34,9%), entre os anos de 2007 e 2015, por outro lado, o desvio padrão, apesar de ter diminuído, apresentou um valor representativo em ambos os anos, indicando uma grande variação entre as taxas registradas para os Estados.

Enquanto Estados como a Bahia (74,5%), Ceará (61,8%), Piauí (60,4%) e o Maranhão (59,3%) apresentaram elevadas taxas de crescimento da despesa por aluno entre os anos considerados, o Amapá (-14,7%) e Roraima (-4,4%) tiveram taxas de crescimento negativas.

A partir do indicador de despesa por aluno, calcula-se o escore padronizado pelo método da função de distribuição acumulada normal que, no caso específico, foi calculado no Excel⁴⁶. Após esses cálculos, encontra-se o índice de insumo ou despesa, tal qual demonstrado no modelo do IQGP⁴⁷. Na Tabela 14, a seguir, são apresentados os resultados obtidos:

Tabela 14 - Escores padronizados das despesas municipais na função educação por aluno, unidade federativa e posição relativa, entre 2007 e 2015.

Unidades Federativas ¹	Despesa por Aluno (Escore Padronizado)		Posição relativa dos Escores Padronizados da despesa	
	2007	2015	2007	2015
Rondônia	0,51	0,52	14	12
Acre	0,49	0,25	15	19
Amazonas	0,21	0,17	18	21
Roraima	0,98	0,84	2	6
Pará	0,13	0,16	23	23
Amapá	0,68	0,19	9	20
Tocantins	0,63	0,41	12	14
Maranhão	0,09	0,09	26	26
Piauí	0,13	0,17	24	22
Ceará	0,12	0,15	25	24
Rio Grande do Norte	0,31	0,30	16	15
Paraíba	0,18	0,27	20	17

(Continuação)

⁴⁶ Para a realização do cálculo no citado software foi utilizada a função “=DIST.NORM.N”, sendo selecionado o valor da despesa média por aluno para cada estado (agregado municipal), a média e desvio padrão.

⁴⁷ (Seção 4.2.1).

Unidades Federativas ¹	Despesa por Aluno (Escore Padronizado)		Posição relativa dos Escores Padronizados da despesa	
	2007	2015	2007	2015
Pernambuco	0,20	0,28	19	16
Alagoas	0,13	0,12	22	25
Sergipe	0,30	0,43	17	13
Bahia	0,13	0,25	21	18
Minas Gerais	0,67	0,73	10	9
Espírito Santo	0,78	0,62	4	10
Rio de Janeiro	0,65	0,86	11	3
São Paulo	0,99	1,00	1	1
Paraná	0,73	0,88	6	2
Santa Catarina	0,77	0,84	5	5
Rio Grande do Sul	0,93	0,84	3	4
Mato Grosso do Sul	0,69	0,81	8	7
Mato Grosso	0,60	0,56	13	11
Goiás	0,69	0,79	7	8

Fonte: Elaboração própria a partir de INEP e STN

¹foi excluído o Distrito Federal

Os escores padronizados apresentados na Tabela 14 variam de 0 a 1. Os agregados de municípios que apresentaram os índices próximos a 1 possuem maior volume de despesa por aluno na distribuição de todas as despesas consideradas.

Os Estados que mais melhoraram o índice comparativamente aos demais no agregado dos valores foram Rio de Janeiro, que saiu da 11ª posição no ranking dos 26 Estados em 2007, para a 3ª posição, Paraná, que passou da 6ª para a 2ª posição e Sergipe, que passou da 17ª para a 13ª posição. Os que mais pioraram foram o Amapá, que passou da 9ª para a 20ª posição e o Espírito Santo, que passou da 4ª para 10ª posição entre os anos de 2007 e 2015.

O Maranhão, nos dois anos considerados, posicionou-se, em ambos os anos, na última posição (26ª) no *ranking* da distribuição da despesa em educação. São Paulo, por outro lado, ocupou a primeira posição do *ranking* em ambos os anos.

Apesar da relevância do índice de despesa por aluno bem como o a dinâmica do agregado dos municípios por Estado para este indicador, é importante verificar o comportamento do índice de desempenho ou resultado. As variáveis utilizadas são as médias das notas coletadas da Prova Brasil para os anos de 2007 e 2015.

Preliminarmente à apresentação das notas da Prova Brasil, é importante mencionar que elas variam de 0 a 350 pontos, conforme escala da Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, as quais são segmentadas por níveis (Tabela 15).

Tabela 15- Níveis da SAEB para a Prova Brasil (5º ano do ensino Fundamental).

Nível	Português (pontos)	Matemática (pontos)
1	0 – 149	125 – 149
2	150 – 174	150 – 174
3	175- 199	175- 199
4	200 – 224	200 – 224
5	225 – 249	225 – 249
6	250 – 274	250 – 274
7	275 – 299	275 – 299
8	300 – 324	300 – 324
9	325 – 350	325 – 350

Fonte: INEP (2013)

Na Tabela 16 são exibidos os escores brutos das notas da rede municipal de ensino para os primeiros anos do ensino fundamental e por unidade federativa para os anos de 2007 e 2015.

Em relação ao comportamento das notas entre anos, apesar da melhora observada tanto em Português quanto em Matemática, o desvio padrão do ano de 2015 foi superior ao de 2007 para ambas as disciplinas. O Maranhão, que apresentou tímida melhoria nos resultados, apresentou uma nota para Matemática em 2015 (184,25), que é bem próxima a média apresentada por todos os municípios há quase uma década anterior, uma vez que a média apresentada em 2007 correspondeu a 183,02.

Tabela 16 - Agregado das notas da rede municipal de ensino para os primeiros anos do ensino fundamental, por unidade federativa, entre 2007 e 2015.

Unidades Federativas ¹	Escore bruto das notas (2007) - 4º ano		Escore bruto das notas (2015) - 5º ano	
	Português	Matemática	Português	Matemática
Rondônia	165,62	181,69	196,07	208,27
Acre	164,28	175,45	197,76	209,51
Amazonas	159,92	175,33	190,67	201,35
Roraima	170,13	184,67	196,15	212,34
Pará	160,30	174,83	182,83	193,54
Amapá	157,81	170,69	176,97	187,66
Tocantins	162,99	177,71	193,03	202,66
Maranhão	154,40	172,19	172,37	184,25
Piauí	161,09	176,68	185,95	197,57
Ceará	158,84	174,00	210,34	220,63
Rio Grande do Norte	150,02	168,01	181,42	193,18
Paraíba	159,06	176,43	185,12	197,24
Pernambuco	156,46	173,40	187,55	201,68
Alagoas	153,70	170,48	177,30	191,89

(Continuação)

Unidades Federativas ¹	Escore bruto das notas (2007) - 4º ano		Escore bruto das notas (2015) - 5º ano	
	Português	Matemática	Português	Matemática
Sergipe	156,70	174,15	174,24	190,66
Bahia	160,62	175,92	182,70	194,72
Minas Gerais	173,48	193,84	214,73	226,32
Espírito Santo	178,92	196,19	208,68	219,06
Rio de Janeiro	177,97	194,03	207,89	218,74
São Paulo	181,89	201,04	216,97	230,22
Paraná	184,51	205,35	218,36	234,13
Santa Catarina	181,34	200,49	221,36	234,36
Rio Grande do Sul	176,35	194,70	206,00	218,85
Mato Grosso do Sul	179,31	196,99	205,55	214,57
Mato Grosso	171,25	188,22	201,86	212,82
Goiás	170,44	186,04	208,21	215,87
Média (μ)	166,44	183,02	196,16	208,16
Desvio Padrão (σ)	9,92	11,03	14,48	14,35

Fonte: Elaboração própria a partir de INEP e STN/ ¹foi excluído o Distrito Federal

Ainda sobre a Tabela 16, observou-se que as maiores notas em 2007 foram dos municípios do Paraná e, em 2015, dos municípios de Santa Catarina, sendo que a média do último foi a única que alcançou o nível 5 da Escala SAEB.

Similarmente aos dados apresentados para a despesa por função, os escores padronizados das notas, apresentados na Tabela 17, variam de 0 a 1 e os agregados de municípios que apresentaram os índices próximos a 1 apresentaram maior nota na distribuição de todas as despesas consideradas.

Tabela 17 - Agregado das notas da rede municipal de ensino para os primeiros anos do ensino fundamental, por unidade federativa, entre 2007 e 2015.

Unidade Territorial	Escore padronizado		Escore padronizado		Posição relativa dos Escores Padronizados das notas		Posição relativa dos Escores Padronizados das notas	
	PRT	MTM	PRT	MTM	PRT	MTM	PRT	MTM
RO	0,47	0,45	0,52	0,50	12	12	14	14
AC	0,41	0,25	0,24	0,54	13	17	12	13
AM	0,26	0,24	0,17	0,35	18	18	16	17
RR	0,65	0,56	0,84	0,50	11	11	13	12
PA	0,27	0,23	0,15	0,18	17	19	20	21
AP	0,19	0,13	0,19	0,09	21	24	24	25
TO	0,36	0,32	0,41	0,41	14	13	15	15
MA	0,11	0,16	0,09	0,05	24	23	26	26

(Continuação)

Unidade Territorial	Escore padronizado		Escore padronizado		Posição relativa dos Escores Padronizados das notas		Posição relativa dos Escores Padronizados das notas	
	PRT	MTM	PRT	MTM	PRT	MTM	PRT	MTM
PI	0,3	0,28	0,16	0,24	15	14	18	18
CE	0,22	0,21	0,15	0,84	20	21	5	5
RN	0,05	0,09	0,29	0,15	26	26	22	22
PB	0,23	0,28	0,27	0,22	19	15	19	19
PE	0,16	0,19	0,28	0,28	23	22	17	16
AL	0,1	0,13	0,11	0,1	25	25	23	23
SE	0,16	0,21	0,43	0,07	22	20	25	24
BA	0,28	0,26	0,24	0,18	16	16	21	20
MG	0,76	0,84	0,74	0,9	8	8	4	4
ES	0,9	0,88	0,62	0,81	5	5	6	6
RJ	0,88	0,84	0,86	0,79	6	7	8	b8
SP	0,94	0,95	1	0,92	2	2	3	3
PR	0,97	0,98	0,88	0,94	1	1	2	2
SC	0,93	0,94	0,84	0,96	3	3	1	1
RS	0,84	0,86	0,85	0,75	7	6	9	7
MS	0,9	0,9	0,81	0,74	4	4	10	10
MT	0,69	0,68	0,56	0,65	9	9	11	11
GO	0,66	0,61	0,79	0,8	10	10	7	9

Fonte: Elaboração própria a partir de INEP e STN
 †foi excluído o Distrito Federal

Os Estados que mais melhoraram o índice, comparativamente aos demais, no agregado dos valores foram: o Ceará, que saiu da 21ª posição no ranking dos 26 Estados em 2007 na nota de matemática, para 5ª posição no ano de 2015, o Rio Grande do Norte, que passou da 26ª para a 15ª posição em português e Sergipe, que passou da 22ª para a 13ª posição em português. Os que mais pioraram foi o Piauí, que passou da 15ª para a 22ª posição em português, o Pará, que passou da 17ª para a 23ª posição em português e o Acre, que passou da 13ª para a 19ª posição em português entre os anos de 2007 e 2015.

O Estado do Maranhão também piorou, saindo da 24ª para a 26ª posição em português e da 23ª para a 26ª posição em matemática durante o mesmo período.

A partir do cálculo dos escores padronizados das notas da Prova Brasil, torna-se possível mensurar o índice de desempenho, o qual é representado por meio das médias entre as notas de português e matemática para o mesmo ano, conforme Tabela 18.

Tabela 18 - Agregado das notas da rede municipal de ensino para os primeiros anos do ensino fundamental, por unidade federativa, entre 2007 e 2015.

Unidade Territorial	Escore padronizado (2007)			Escore padronizado (2015)			Posição relativa dos Escores Padronizados das notas	
	PRT	MTM	Qualidade do Ensino	PRT	MTM	Qualidade do Ensino	Qualidade do Ensino (2007)	Qualidade do Ensino (2015)
RO	0,47	0,45	0,46	0,50	0,50	0,50	12	14
AC	0,41	0,25	0,33	0,54	0,54	0,54	14	13
AM	0,26	0,24	0,25	0,35	0,32	0,33	18	16
RR	0,65	0,56	0,60	0,50	0,61	0,56	11	12
PA	0,27	0,23	0,25	0,18	0,15	0,17	19	21
AP	0,19	0,13	0,16	0,09	0,08	0,08	23	25
TO	0,36	0,32	0,34	0,41	0,35	0,38	13	15
MA	0,11	0,16	0,14	0,05	0,05	0,05	24	26
PI	0,30	0,28	0,29	0,24	0,23	0,24	15	18
CE	0,22	0,21	0,21	0,84	0,81	0,82	20	5
RN	0,05	0,09	0,07	0,15	0,15	0,15	26	22
PB	0,23	0,28	0,25	0,22	0,22	0,22	17	19
PE	0,16	0,19	0,17	0,28	0,33	0,30	22	17
AL	0,10	0,13	0,11	0,10	0,13	0,11	25	23
SE	0,16	0,21	0,19	0,07	0,11	0,09	21	24
BA	0,28	0,26	0,27	0,18	0,17	0,18	16	20
MG	0,76	0,84	0,80	0,90	0,90	0,90	8	4
ES	0,90	0,88	0,89	0,81	0,78	0,79	5	6
RJ	0,88	0,84	0,86	0,79	0,77	0,78	6	7
SP	0,94	0,95	0,94	0,92	0,94	0,93	2	3
PR	0,97	0,98	0,97	0,94	0,96	0,95	1	2
SC	0,93	0,94	0,94	0,96	0,97	0,96	3	1
RS	0,84	0,86	0,85	0,75	0,77	0,76	7	8
MS	0,90	0,90	0,90	0,74	0,67	0,71	4	10
MT	0,69	0,68	0,68	0,65	0,63	0,64	9	11
GO	0,66	0,61	0,63	0,80	0,70	0,75	10	9

Fonte: Elaboração própria a partir de INEP e STN/ ¹foi excluído o Distrito Federal

No ranking geral da qualidade da educação para os primeiros anos do ensino fundamental da rede municipal, Santa Catarina, o Paraná e São Paulo alternaram as três primeiras posições nos anos de 2007 e 2015. As três últimas posições, por sua vez, foram alternadas naquele mesmo período entre um conjunto maior de Estados: o Maranhão, Rio Grande do Norte, Alagoas, Amapá e Sergipe.

Com os índices da despesa (insumos) e do desempenho (resultado), é possível calcular o índice de qualidade do gasto público – IQGP. O indicador de qualidade do gasto em educação, resultado da razão entre aqueles dois índices (insumo e resultado), possibilita comparar a qualidade da despesa em educação entre os municípios selecionados.

Tabela 19 - Índice de Qualidade do Gasto Público – IQGP municipal na função educação, por Unidade Federativa e posição relativa para os anos de 2007 e 2015.

Unidade Territorial	IQGP (2007)	IQGP (2015)	Posição relativa do IQGP (2007)	Posição relativa do IQGP (2015)
Rondônia	0,91	0,97	19	13
Acre	0,68	2,22	21	2
Amazonas	1,21	2,00	10	3
Roraima	0,62	0,66	23	22
Pará	2,02	1,08	3	11
Amapá	0,24	0,45	25	25
Tocantins	0,54	0,94	24	15
Maranhão	1,65	0,57	5	23
Piauí	2,36	1,46	1	4
Ceará	1,91	5,62	4	1
Rio Grande do Norte	0,22	0,52	26	24
Paraíba	1,46	0,83	6	20
Pernambuco	0,89	1,08	20	10
Alagoas	0,92	0,98	16	12
Sergipe	0,63	0,20	22	26
Bahia	2,10	0,72	2	21
Minas Gerais	1,19	1,22	12	6
Espírito Santo	1,13	1,27	14	5
Rio de Janeiro	1,31	0,91	8	17
São Paulo	0,96	0,93	15	16
Paraná	1,32	1,08	7	9
Santa Catarina	1,21	1,14	11	8
Rio Grande do Sul	0,91	0,90	18	18
Mato Grosso do Sul	1,31	0,87	9	19
Mato Grosso	1,15	1,14	13	7
Goiás	0,91	0,95	17	14

Fonte: Elaboração própria a partir de INEP e STN/ ¹foi excluído o Distrito Federal

As informações atinentes ao índice de qualidade do gasto público em educação, calculada no presente trabalho, relevou que houve uma grande mobilidade na performance dos municípios no agregado dos Estados.

Os estados que mais melhoraram o índice de qualidade do gasto público em educação, comparativamente aos demais, no agregado dos valores foram: o Acre, que saiu da 21ª posição no ranking dos 26 Estados em 2007 para 2ª posição, Pernambuco, que passou da 20ª para a 10ª posição e Tocantins, que passou da 24ª para a 15ª posição entre os anos de 2007 e 2015. Os que mais pioraram foi a Bahia, que passou da 2ª para 21ª posição, o Maranhão, que passou da 5ª para a 23ª posição, a Paraíba, que passou da 6ª para a 20ª posição e o Rio de Janeiro, que passou da 8ª para a 17ª posição.

Os gráficos 6 e 7 relacionam os indicadores de despesa por aluno (eixo x) com a qualidade do ensino (eixo y). A bissetriz dos gráficos representada pela reta corresponde ao lugar geométrico dos pontos em que o indicador de desempenho é igual ao indicador de despesa. Os pontos localizados sobre a bissetriz são considerados eficazes, enquanto que aqueles que estão à esquerda da reta apresentam melhor qualidade no gasto público na função educação, uma vez que, para cada unidade de insumo despendida, o retorno, quantificado pelo indicador de desempenho, é maior do que um, portanto, eficaz por definição. Os Estados localizados do lado direito da reta, por outro lado, apresentam um retorno, medido pelo indicador de desempenho, inferior ao indicador de despesa, portanto, ineficaz.

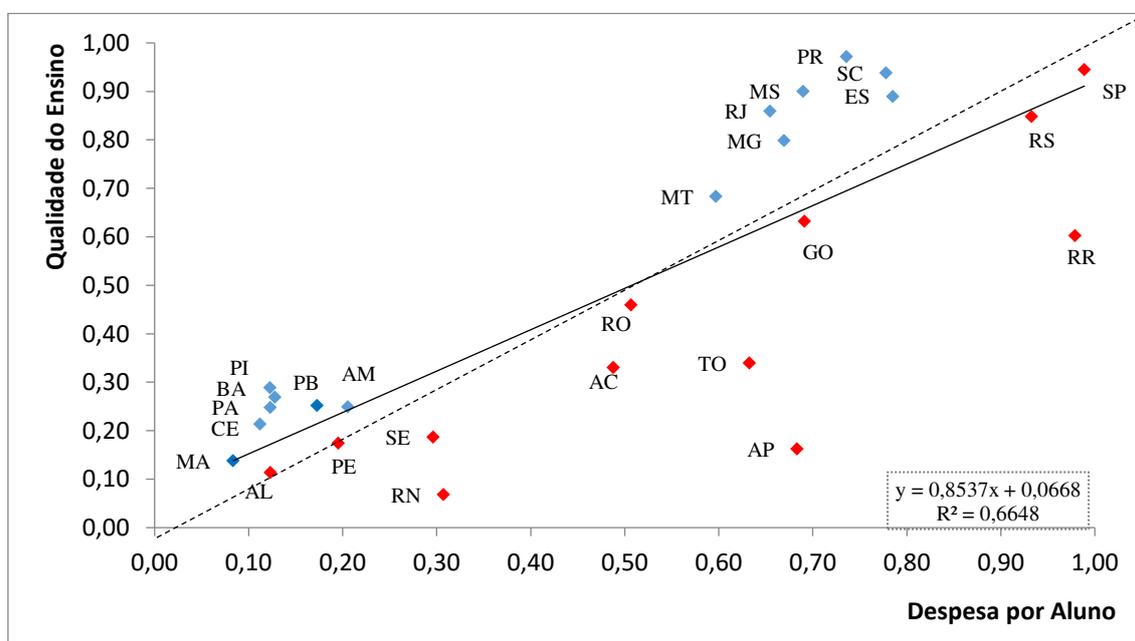


Gráfico 6 - Representação gráfica da relação entre os indicadores de despesa e desempenho nas redes municipais para os anos iniciais do ensino fundamental para as unidades da federação em 2007

Comparando-se os Gráficos 6 e 7, nota-se que, o quantitativo de municípios considerados ineficazes cresceu em 2015 se comparado a 2007. Neste, o número de Estados cujos municípios são considerados ineficazes correspondia a 12, enquanto em 2017 correspondia a 15 Estados. Ademais, houve notório crescimento do desempenho do Ceará e do Acre, sendo que os escores padronizados de despesa por aluno se mantiveram praticamente inalterados.

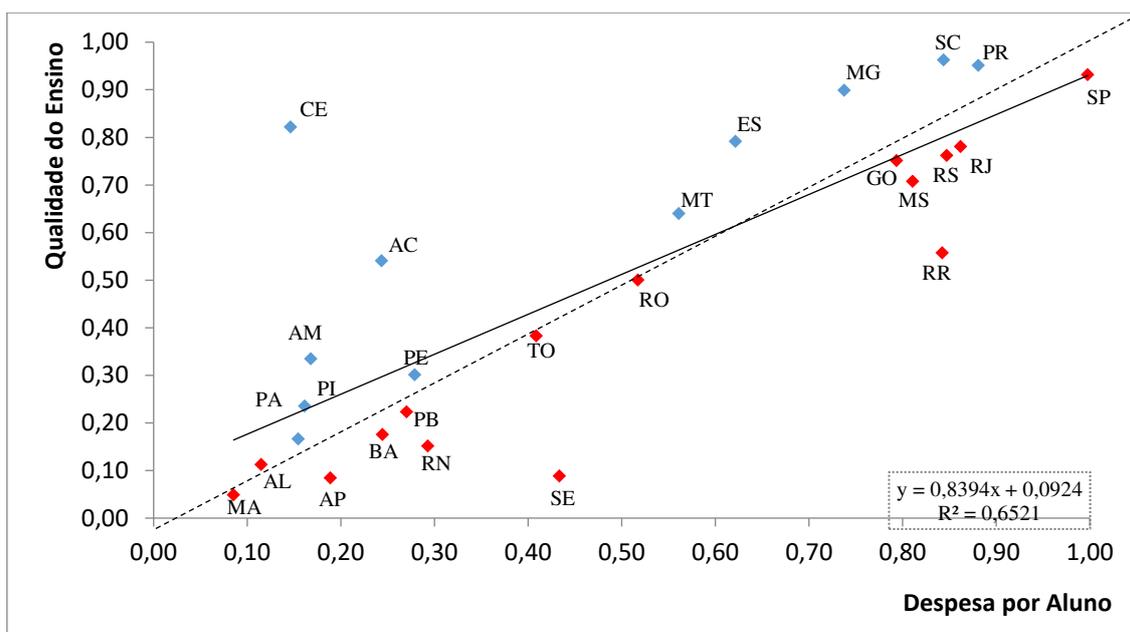


Gráfico 7 - Representação gráfica da relação entre os indicadores de despesa e desempenho nas redes municipais para os anos iniciais do ensino fundamental para as unidades da federação em 2015

Considerando-se as despesas por aluno, o maior dispêndio é do conjunto de municípios de São Paulo tanto em 2007 quanto em 2015. No ano de 2007 o Estado era seguido por Rio do Sul e Roraima e, no ano de 2015, por Paraná e Rio de Janeiro. Apesar dos valores bem acima das despesas por aluno dos demais agregados de municípios por Estado, todos os Estados citados foram considerados ineficazes em relação à qualidade do gasto público municipal em educação.

O Maranhão, nos dois anos considerados, apresentou a menor despesa municipal por aluno de todo o conjunto de Estados. Vale acrescentar que, diferentemente de 2007, em que o gasto público municipal em educação era considerado eficaz, em 2015, além de ter o seu gasto classificado como ineficaz, o Estado passou a ocupar a 23ª posição em relação às demais unidades federativas.

O Estado do Rio de Janeiro, mesmo melhor se colocando no quesito despesa por aluno no ano de 2015 comparativamente à 2007, apresentou um gasto público de pior qualidade, passando da classificação de eficaz, para ineficaz.

Entre os anos de 2007 e 2015, apurou-se que, do agregado dos 26 Estados considerados, em 24 unidades federativa, houve crescimento real da despesa por aluno, tendo havido crescimento real negativo apenas no Amapá e em Roraima. Dos 24 que elevaram os gastos, menos da metade (10) das unidades federativas apresentaram melhoras nos indicadores de desempenho escolar municipal comparativamente aos demais Estados.

Em termos gerais, nota-se que, tanto em 2007 quanto em 2015, a posição das unidades ocorreu ao longo da fronteira de desempenho mínimo (bissetriz). Por este motivo, dependendo da sua posição relativa, há uma relação direta entre despesa e desempenho. Isto é, ao se elevar as despesas, há uma tendência entre os municípios de se obter ganho no desempenho dos estudantes. No entanto, especialmente em 2015, apesar do registro de maiores notas na Prova Brasil, a melhoria no desempenho dos alunos não foi compatível ao esforço realizado na maior parte do país no que tange à elevação dos gastos por aluno registrada na função educação.

No caso do Maranhão, por exemplo, foi registrado uma elevação, em termos reais, da despesa municipal por aluno na ordem de 59,3%, entre 2007 e 2015, a qual, no entanto, foi acompanhada de uma perda na qualidade do ensino de mais de 60%.

Com as informações apresentadas até aqui, pode-se afirmar que um maior volume de recursos por aluno não é condição suficiente para a elevação do desempenho do ensino. Por um lado, Estados como o Ceará, que elevou, em termos reais, a despesa municipal por aluno em termos reais acima de 60%, elevou a qualidade da educação em mais de 280%. Por outro lado, Estados como a Bahia, tal qual o exemplo do Maranhão, após elevar, em termos reais, a despesa municipal por aluno em 74,5%, obteve uma perda no indicador de qualidade do ensino municipal de 34,8%.

Comparando-se os coeficientes de determinação (R^2)⁴⁸ ou quadrado do coeficiente de correlação apresentados nos Gráficos 6 e 7, de 0,66 (2007) e 0,65 (2015), nota-se que há, em termos gerais, uma forte relação entre as variáveis despesa por aluno e qualidade do ensino, sugerindo que em torno de 65% da variabilidade da qualidade do ensino é explicada por meio da elevação no volume de despesa por aluno.

4.3.2 Segunda análise: avaliação da qualidade do gasto público municipal na função educação para grupos de tamanho similar

A segunda análise, conforme demonstrado na seção anterior, traz um comparativo entre os municípios brasileiros em grupos específicos, distribuídos em quatro grupos de tamanho similar (a partir da utilização da medida de posição “quartil”) definida por intervalos de acordo com o volume de despesa (por aluno) empenhada na função educação ou qualidade do ensino.

⁴⁸ Apresenta a porcentagem de variação numa variável que é “explicada” estatisticamente pela variação na outra variável (STEVENSON, 2001, P.373)

No caso da despesa, optou-se por utilizar os quartis dos escores padronizados das despesas por aluno e por localidade, de modo que houvesse uma distribuição uniforme do quantitativo de municípios para o primeiro ano da série, que servirá de parâmetro para a análise do comportamento observado entre 2007 e 2015.

A partir do cálculo dos quartis da despesa por aluno para 2007, foram definidos intervalos, de modo que se obteve 4 conjuntos de municípios de similar tamanho. Para 2015, com o objetivo de captar o comportamento dos municípios entre os dois anos considerados, foram utilizados os mesmos intervalos de 2007.

No caso dos escores padronizados das despesas por aluno para 2007, o primeiro quartil, (0,19), é o número que deixou 25% dos municípios abaixo do total de observações e 75% acima, enquanto que o terceiro quartil, (0,70), deixou 75% dos municípios abaixo do total das observações e 25% acima. Já o segundo quartil (0,46) é a mediana, portanto, deixou 50% das observações abaixo e 50% das observações acima.

A partir da definição dos quartis, foram criados intervalos de dados, de modo a se obter os quatro conjuntos de municípios de igual tamanho para 2007 requeridos, conforme demonstrado no Gráfico 8.

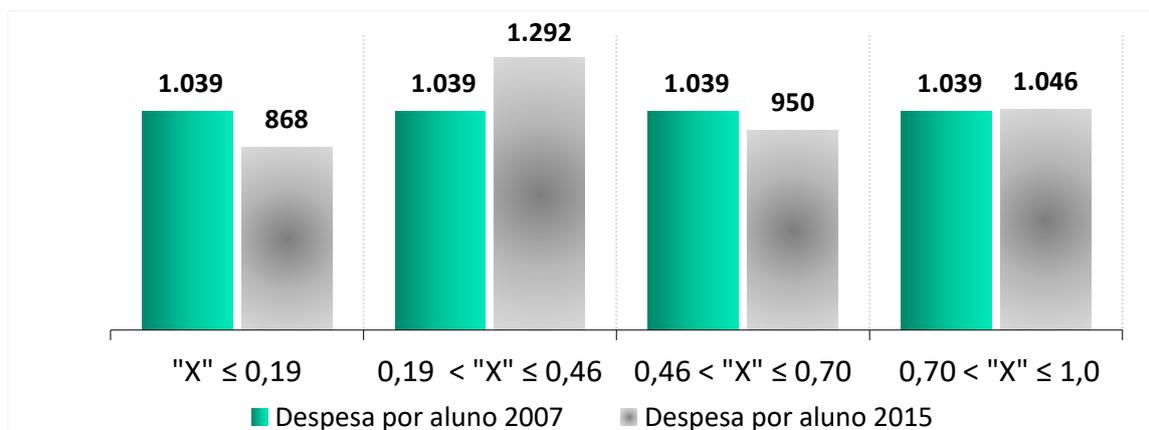


Gráfico 8 - Distribuição, para os anos de 2007 e 2015, do quantitativo de municípios por faixa de escore padronizado de despesa por aluno, a partir dos cálculos dos quartis para o ano de 2007.

A partir do Gráfico 8, verifica-se que, no ano de 2015, comparativamente à 2007, houve uma redução do quantitativo de municípios posicionados na primeira ("X" ≤ 0,19) e terceira (0,46 < "X" ≤ 0,70) faixas de escores padronizados a partir das despesas por alunos, ao passo que houve um acréscimo na segunda (0,19 < "X" ≤ 0,46) e quarta (0,70 < "X" ≤ 1,0) faixa de municípios nelas posicionados.

Sobre a mudança no quantitativo de municípios vinculados à primeira faixa entre os anos considerados, é oportuno destacar que o decréscimo de 171 municípios (de 1039 para 868) é explicado pelo seguinte comportamento: 414 municípios elevaram seus

escores padronizados de despesa por aluno, passando o seu posicionamento, em relação ao grupo de municípios, da primeira faixa para a segunda (395) e terceira faixas (19)⁴⁹. Além disso, 243 reduziram seus escores, sendo 12 da quarta, 24 da terceira e 207 da segunda faixa. Este resultado demonstra que uma parcela representativa de municípios posicionados na primeira faixa teve incrementos de despesa por aluno relativamente maior que os incrementos observados no conjunto de municípios estudados, ao passo que, uma parcela menor, mas também representativa, apresentou incrementos de despesa por aluno inferior aos demais, mudando o seu posicionamento para as primeiras faixas, cujas frequências relativas do indicador de despesa por aluno são menores.

O Gráfico 9, por sua vez, apresenta a distribuição, para os anos de 2007 e 2015, do quantitativo de municípios por qualidade de ensino, a partir dos cálculos dos quartis para o ano de 2007.

No caso da qualidade do ensino, o primeiro quartil, (0,22), é o número que deixou o 25% dos municípios abaixo do total de observações e 75% acima, enquanto que o terceiro quartil, (0,70), deixou 75% dos municípios abaixo do total das observações e 25% acima. Já o segundo quartil (0,44) é a mediana, portanto, deixou 50% das observações abaixo e 50% das observações acima.

As informações dispostas no Gráfico 9 demonstram que, no ano de 2015, comparativamente à 2007, houve uma redução do quantitativo de municípios (242) posicionados na segunda faixa ($0,22 < "X" \leq 0,46$) de qualidade de ensino. Por outro lado, houve um incremento na primeira (" $X" \leq 0,22$), terceira ($0,46 < "X" \leq 0,74$) e quarta ($0,74 < "X" \leq 1,0$) faixa, com destaque para a quarta faixa, que passou de 1.039 municípios a ela vinculados, para 1.139. Sobre a mudança no quantitativo de municípios posicionados na quarta faixa entre os anos considerados, verificou-se que o acréscimo de 100 municípios correspondeu ao incremento na qualidade do ensino em 436 municípios relativamente aos incrementos registrados no conjunto dos municípios. Desses 436, 288 são estavam posicionados na terceira faixa em 2007, 92 na segunda faixa e 55 na primeira faixa. Destes, os que passaram da primeira faixa para a quarta faixa, 265 municípios são do Estado do Ceará; 20 de Minas Gerais, 3 do Rio Grande do Sul; 1 do Piauí; 1 de Santa Catarina; 1 de Rondônia, 1 do Paraná; 1 de São Paulo; 1 de Pernambuco e 1 do Maranhão

⁴⁹ Dos 19 municípios que passaram da primeira para a terceira faixa, 6 são da Bahia (Ibitiara, Cícero Dantas, Feira de Santana, Anagé, Licínio de Almeida e Formosa do Rio Preto); 4 da Paraíba (Uiraúna, São Bentinho, Serra Redonda e São José dos Ramos); 3 de Pernambuco (Nazaré da Mata, João Alfredo e Bom Conselho); 1 do Sergipe (Salgado); 1 do Ceará (São Gonçalo do Amarante); 1 do Rio Grande do Norte (Serra de São Bento); 1 do Goiás (Montes Claros de Goiás); 1 do Mato Grosso (Água Boa) e 1 do Piauí (Anísio de Abreu)

(o município de Porto Rico do Maranhão, cujo indicador relativo de qualidade do ensino passou de 0,09 para 0,99 entre 2007 e 2015).

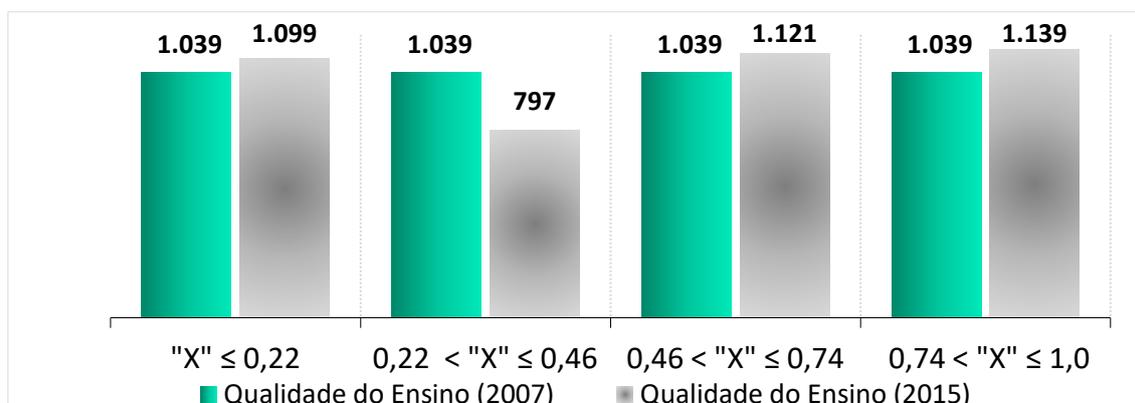


Gráfico 9 - Distribuição, para os anos de 2007 e 2015, do quantitativo de municípios por qualidade de ensino, a partir dos cálculos dos quartis para o ano de 2007.

Cumprе mencionar, que o resultado de Porto Rico do Maranhão decorre da melhoria no desempenho na Prova Brasil dos alunos dos primeiros anos do ensino fundamental da rede municipal de ensino. A média das notas em Português passou de 145,23, em 2007, para 253,27, em 2015. Em matemática, a nota média passou de 161,48 para 278,36, no mesmo período.

De acordo com os níveis da SAEB para a Prova Brasil, esse acréscimo permitiu ao município passar do 1º para o 6º nível em português e do 2º para o 7º nível em matemática.

Ainda sobre a distribuição dos municípios por faixa de qualidade de ensino, dos 1.039 municípios vinculados à melhor faixa no ano de 2007, 4 eram do Maranhão (Cachoeira Grande, Maranhãozinho, Nova Colinas e Rosário). Em 2015, dos 1.139 municípios vinculados à melhor faixa de qualidade do ensino, apenas Porto Rico do Maranhão, dentre os municípios maranhenses, conseguiu se posicionar na melhor faixa do indicador de qualidade do ensino.

Quanto aos municípios que apresentaram melhores índices de qualidade do gasto público na função educação, observa-se (Tabela 20) que, entre 2007 e 2015, os municípios pertencentes ao Maranhão tiveram significativa mudança em relação aos demais municípios. Do *ranking* dos 10 (dez) municípios mais bem posicionados nesse quesito, 4 eram pertencentes ao Maranhão, no ano de 2007. Em 2015, por outro lado, os dois municípios mais bem posicionados foram o Lagoa do Mato (6,0) e Porto Rico do Maranhão (5,7), os ocuparam a 47ª e 59ª posições, respectivamente.

Tabela 20 - 10 municípios que apresentaram melhores índice de Qualidade do Gasto Público – IQGP municipal na função educação, por Unidade Federativa e posição relativa para os anos de 2007 e 2015.

POS	2007			2015		
	Município	Estado	Qualidade do gasto	Município	Estado	Qualidade do gasto
1	Água Branca	PI	10,9	Ipupiara	BA	88,1
2	Angical do Piauí	PI	10,3	Barra do Garças	MT	55,6
3	Cachoeira Grande	MA	8,9	Tapiraí	SP	18,0
4	Sapucaia	PA	8,8	Bonfinópolis	GO	15,4
5	Santa Rita	MA	7,4	Maripá de Minas	MG	13,5
6	Mirangaba	BA	7,3	Frecheirinha	CE	11,7
7	Paulo Ramos	MA	7,3	Coreaú	CE	11,6
8	São Gonçalo dos Campos	BA	7,0	Nova Xavantina	MT	11,4
9	Padre Marcos	PI	6,9	Lajedo	PE	11,0
10	Maranhãozinho	MA	6,6	Itanhangá	MT	9,4

Fonte: Elaboração própria a partir de INEP e STN/ ¹foi excluído o Distrito Federal

Uma última análise necessária corresponde à avaliação da qualidade do gasto público na função educação especificamente para o Estado do Maranhão. Para realização desta análise, são extraídas da base de dados somente as informações disponíveis para os 152 municípios maranhenses, as quais serão trabalhadas para se verificar a posição relativa dos municípios do Estado entre si no quesito qualidade do ensino e gasto, bem como a sua evolução entre anos de 2007 e 2015.

4.3.3 Terceira análise: avaliação, entre os municípios maranhenses, da qualidade do gasto público municipal na função educação

Similarmente à análise realizada para o agregado dos municípios por unidade federativa, os gráficos 10 e 11 relacionam os indicadores de despesa por aluno (eixo x) com a qualidade do ensino (eixo y). Conforme explicado anteriormente, a bissetriz dos gráficos representada pela reta corresponde ao lugar geométrico dos pontos em que o indicador de desempenho é igual ao indicador de despesa, sendo que os pontos localizados sobre a bissetriz são considerados eficazes, enquanto que aqueles que estão à esquerda da reta apresentam melhor qualidade no gasto público na função educação e os que estão à direita da reta, por sua vez, apresentam gastos públicos ineficazes.

No Gráfico 10, a seguir, são apresentados os dados para o ano de 2007. A primeira constatação que se faz é que não há uma relação direta entre despesa efetuada e o desempenho obtido pelos governos municipais em educação. A linha de tendência (linha contínua) demonstra que ocorre uma redução na qualidade da despesa com a

elevação dos gastos – haja vista à inclinação inferior à reta delimitada pela fronteira de desempenho mínimo.

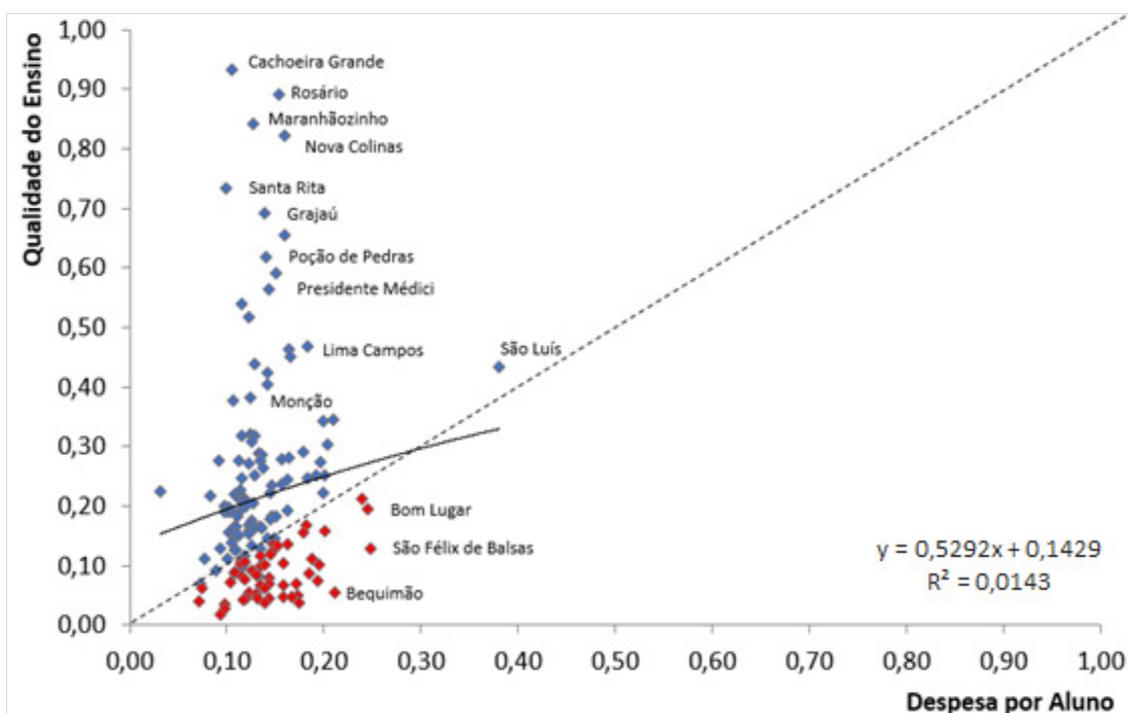


Gráfico 10 - Representação gráfica da relação entre os indicadores de despesa e desempenho nas redes municipais para os anos iniciais do ensino fundamental, por município do Maranhão, no ano de 2007

Dos 152 municípios considerados no estudo, 94 (61,84%) posicionaram-se à esquerda da bissetriz, sendo, portanto, classificados como eficazes em termos de qualidade do gasto na função educação. Destes, os 10 (dez) mais bem posicionados foram Cachoeira Grande, Santa Rita, Paulo Ramos, Maranhãozinho, Rosário, Nova Colinas, Grajaú, Alto Alegre do Pindaré, Poção de Pedras e São Francisco do Brejão, os quais, conforme demonstrado no Gráfico 10, apresentaram boa qualidade do ensino, não obstante o baixo volume de recursos despendidos em educação comparativamente aos municípios das demais unidades da federação. Os 10 municípios que apresentaram os piores resultados foram Lagoa do Mato, Presidente Sarney, Pirapemas, Riachão, Icatu, Bacuri, Cajapió, Bequimão, Peri Mirim e São Gonzaga do Maranhão, dos quais 7 estão localizados na Mesorregião Norte maranhense.

No ano de 2015, conforme demonstrado no Gráfico 11, houve uma piora na qualidade do gasto público, uma vez que dos 152 municípios estudados, apenas 48 (31,57%) apresentaram eficácia na qualidade do gasto público na função educação. Em relação ao eixo x, que trata da despesa por aluno, verifica-se que houve, em relação ao

comportamento registrado para 2007, um afastamento à direita da posição dos municípios, demonstrando um crescimento, em termos reais, da despesa por aluno.

Não obstante o mencionado crescimento, 104 municípios (68,42%) exibiram baixa qualidade do gasto público, demonstrando um acréscimo no número de unidades municipais ineficientes comparativamente ao ano de 2007.

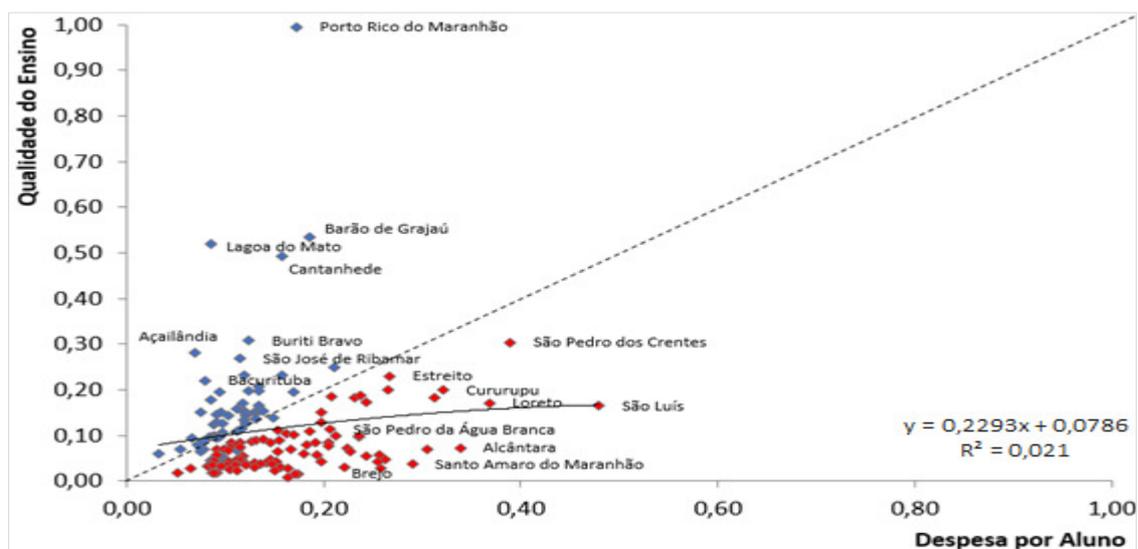


Gráfico 11 - Representação gráfica da relação entre os indicadores de despesa e desempenho nas redes municipais para os anos iniciais do ensino fundamental, por município do Maranhão, no ano de 2015

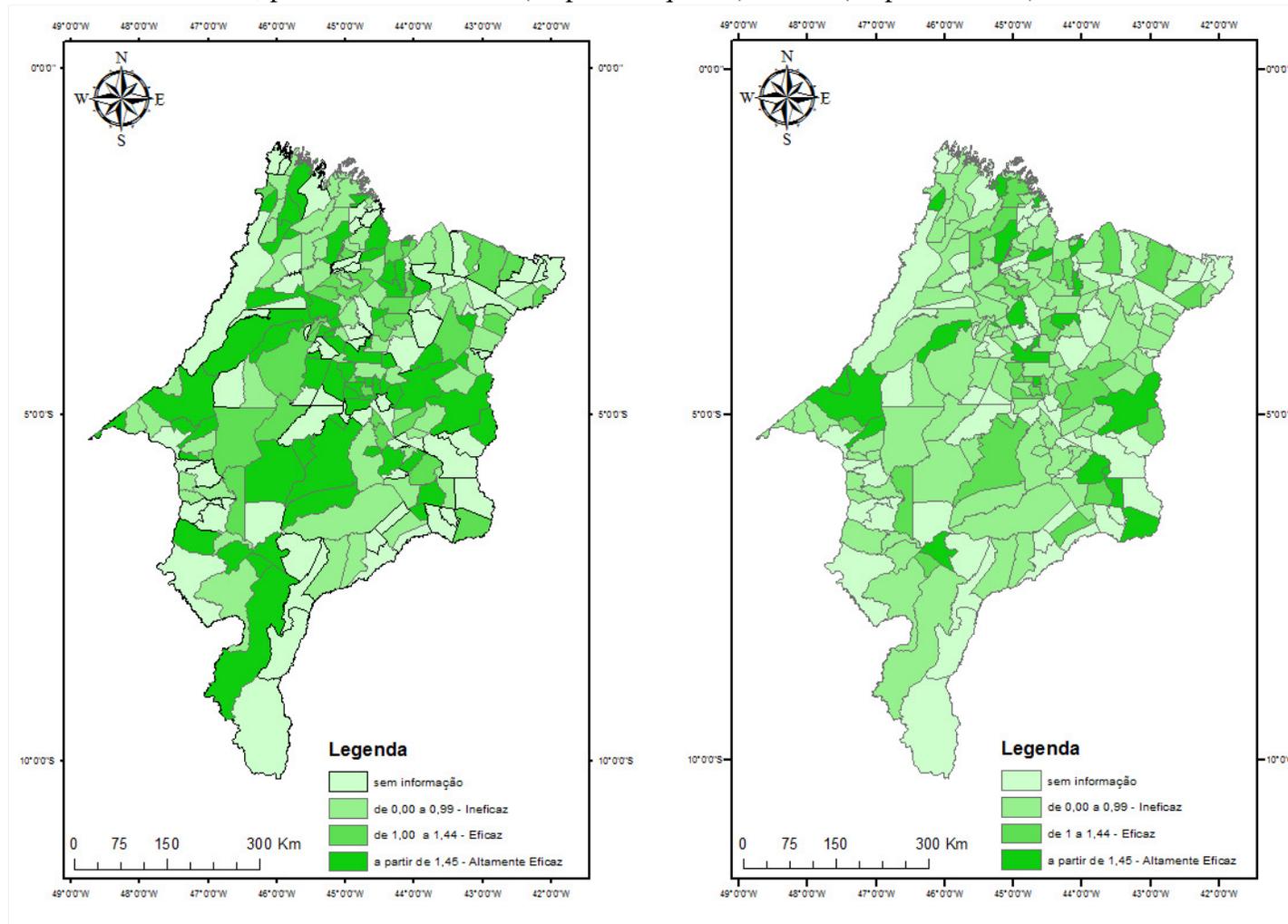
Em termos gerais, apenas 11 municípios dos 152 considerados obtiveram menor nota em 2015 relativamente a 2007 em português, 25 em matemática e apenas 3 municípios reduziram a despesa por aluno, em termos reais, entre os anos considerados. Todavia, a maior parte dos municípios apresentaram piora na qualidade do gasto público conforme verificado, o que se explica em função devido aos acréscimos de despesa observados na maior parte dos municípios não se traduziu em melhorias do ensino na mesma proporção. Em outras palavras, para cada unidade de insumo despendida a mais, o retorno, quantificado pelo indicador de qualidade do ensino, foi inferior.

Comparando-se os coeficientes de determinação (R^2) apresentados nos Gráficos 10 e 11, de 0,014 (2007) e 0,021 (2015), nota-se que há, em termos gerais, uma baixa relação entre as variáveis despesa por aluno e qualidade do ensino, sugerindo que menos de 3% da variabilidade da qualidade do ensino é explicada por meio da elevação no volume de despesa por aluno.

O Mapa 5 classifica os municípios do Maranhão, segundo suas respectivas qualidades do gasto, em três faixas: ineficazes, eficazes e altamente eficazes. Os critérios

utilizados para definição dos intervalos são: qualidade do gasto inferior a um para ineficaz; e a média da amostra e o desvio padrão para eficaz e altamente eficaz. Para fins de comparação, utilizou-se os parâmetros dos intervalos para o conjunto de dados de 2007, os quais foram aplicados ao ano de 2015.

MAPA 5- Índice de Qualidade do Gasto Público – IQGP municipal na função educação, por município do Maranhão, para os anos de 2007 (mapa da esquerda) e 2015 (mapa da direita)



Fonte: Elaboração própria a partir de INEP e STN

A partir do Mapa 5, é possível verificar como está distribuída geograficamente a qualidade do gasto público municipal em educação no Maranhão, bem como a sua evolução entre os anos de 2007 e 2015. O primeiro aspecto relevante extraído do mapa diz respeito à redução do conjunto de municípios considerados altamente eficazes (IQGP superior a 1,44). Em 2007, 63 (setenta e três) dos 152 municípios estudados tiveram seus gastos públicos classificados como altamente eficaz. No ano de 2015, apenas 20 municípios maranhenses obtiveram essa mesma classificação.

O mesmo se verifica com o quantitativo de municípios pertencentes ao intervalo do IQGP entre 1,00 e 1,44. No ano de 2007, 31 municípios apresentaram resultados na faixa de referência, ao passo que em 2015 o quantitativo foi reduzido para 28 municípios.

Ante o exposto, percebe-se que o Maranhão apresentou tanto em 2007 quanto em 2015 a menor relação despesa por aluno dentre as unidades federativas, apesar do crescimento, em termos reais, acima de 94% entre os anos considerados. Comportamento similar foi observado no caso das notas registradas pela Prova Brasil para os primeiros anos do ensino fundamental de ambos os anos, as quais apresentaram relevante crescimento em termos absolutos.

Apesar do crescimento em termos absolutos, em termos relativos houve uma piora no resultado da qualidade do ensino maranhense. Ademais, os acréscimos de despesas não se traduziram, necessariamente, em melhores desempenhos.

Nota-se, portanto, que a melhoria na qualidade do ensino através da elevação do incremento da despesa é não garantida. Por outro lado, constatou-se que existe a possibilidade de se obter melhores níveis de qualidade de ensino mesmo que não haja crescimento real da despesa. No caso do município de Porto Rico do Maranhão, por exemplo, a despesa por aluno foi reduzida de R\$ 2.260,52 para R\$ 1.810,00 (em termos reais) e as notas em Português foram elevadas de 145,23 para 253,27 e em Matemática de 161,48 para 278,36, entre anos de 2007 e 2015.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo avaliar a qualidade do gasto público municipal maranhense em educação para os anos 2007 e 2015. O foco principal foi verificar se o montante de recursos aplicados nos municípios na função educação se traduziu em melhores desempenhos dos alunos do ensino fundamental.

Para alcance do objetivo em questão foram obtidas, para cada um dos municípios brasileiros, por meio de dados secundários, as despesas realizadas na função educação, bem como as notas alcançadas pelos estudantes na avaliação de língua portuguesa e matemática da 4ª e 5ª série do ensino fundamental.

Uma vez que o quantitativo de dados disponíveis obtido se demonstrou extenso e rico, aproveitou-se para avaliar a qualidade do gasto municipal maranhense a partir de três óticas: A primeira, para o agregado dos municípios por unidade federativa; A segunda, entre todos os municípios do país e; A terceira, entre os municípios do Maranhão.

Para realização dessa avaliação, utilizou-se um índice preconcebido, criado por Bertê, Brunet e Borges, intitulado Índice de Qualidade do Gasto Público – IQGP, por meio do qual se obteve a qualidade do gasto público dos municípios maranhenses na função educação. Para melhor compreensão dos resultados, procedeu-se o tratamento dos dados a partir de algumas ferramentas da estatística além daquela utilizada no modelo original⁵⁰, tais como *os cálculos dos coeficientes de determinação (R^2)* e a medida de posição “*quartil*”.

O ponto de partida do estudo correspondeu ao entendimento do que seria um gasto público com qualidade. Essa reflexão se demonstrou fundamental para a análise do objeto, uma vez que foi verificado que o gasto público não tem uma propensão intrínseca, “natural” para a boa ou má qualidade, de modo que os seus resultados são decorrentes do controle exercido sobre ele. Entendeu-se, ainda, que conhecer os princípios constitucionais da administração e demais fatores que influenciam na despesa pública é fundamental para o processo de melhoria na qualidade do gasto via fiscalização e controle social.

Soma-se a esse entendimento, outros dois aspectos fundamentais: o primeiro está relacionado à compreensão de que somente se pode realizar um adequado controle

⁵⁰ No modelo original os autores utilizaram o tratamento estatístico denominado *escore padronizado*, por meio da função de distribuição cumulativa normal.

social se os agentes fiscalizadores, incluindo a sociedade em geral, conheçam minimamente a classificação do gasto na peça orçamentária e disponham de instrumentos de mensuração tecnicamente consistentes, que os permita obter resultados objetivos e comparáveis sobre a qualidade do gasto público. O segundo, por sua vez, consiste na qualidade da prestação de contas e transparência realizada pelos agentes públicos, bem como o nível de maturidade tanto da sociedade quanto dos governantes em relação ao conceito de *accountability*, que é essencial para maior transparência nas finanças e nos atos da administração pública.

Outro aspecto que se demonstrou importante para avaliação dos resultados correspondeu aos determinantes do gasto público. Observou-se, neste trabalho, que há um debate, que se perpetua há décadas, em torno do papel do Estado e, por conseguinte, do gasto público, enquanto elemento responsável pelo desenvolvimento e melhoria do nível de bem-estar da população de uma determinada localidade.

Em seguimento, observou-se que um conjunto representativo de teorias foram desenvolvidas a partir contextos históricos e conjunturas específicas que contribuíram e influenciaram na definição do teor das legislações do país que regem as finanças públicas atualmente.

Nesta senda, identificou-se que pelo menos três teorias apresentaram maior influência na definição do arcabouço legal que rege os gastos públicos na atualidade. A primeira corresponde à Teoria das Finanças Públicas que, a partir do conhecimento das falhas de mercado, desenvolve um conjunto de funções do Estado na sociedade e determina como a alocação dos recursos deverá ser realizada com o objetivo de resolução das ineficiências geradas no mercado que não são por ele resolvidas sem a ação governamental. A segunda corresponde à Teoria das Escolhas Públicas, cujo cerne da discussão orbita em torno das falhas de governo, isto é, do entendimento que os incentivos individuais e de grupos específicos influenciam na determinação da alocação dos recursos públicos e, portanto, à revelia das falhas de mercado e das instruções dadas pela Teoria das Finanças Públicas. A terceira, por sua vez, diz respeito à Teoria da Agência aplicada ao setor público. Segundo a qual, as distorções na alocação dos recursos e ineficiências relativas ao gasto público são decorrentes de assimetrias de informação entre o governante e os contribuintes. Sendo a legislação, por meio da definição de regras que tenham por objetivo reduzir a assimetria de informação entre os agentes em questão, a forma de superar os problemas decorrentes da má utilização dos recursos públicos.

O entendimento quanto ao papel das teorias supramencionadas como requisito para avaliação do gasto público, diferentemente de um conjunto amplo de autores que as analisam sob outras óticas, é de que elas são complementares ao invés de excludentes, uma vez que parte-se do pressuposto que mesmo sendo necessária a realização de gastos públicos como o objetivo de se reduzir as falhas de mercado e dar maior eficiência ao sistema econômico e melhorar as condições sociais da população, as ações do setor público somente atingirão os seus objetivos de forma sustentável caso os agentes públicos sejam responsabilizados de forma objetiva por suas ações e caso exista mecanismos legais que evitem os desvios da atuação da ação pública e reduza as assimetrias de informação que inviabilizam o correto controle social e fiscalização do gasto público.

Ainda previamente à análise dos resultados, verificou-se que, entre 1985 e 2015, que corresponde ao período pós redemocratização, houveram várias mudanças na política educacional, dentre elas a maior divisão das responsabilidades entre os entes subnacionais, bem como nas formas de financiamento à educação no Brasil, incluindo a criação de vinculações constitucionais, fundos e linhas de crédito específicas, que, em conjunto, repercutiram no amadurecimento e fortalecimento da política educacional, incluindo a criação de instrumentos de avaliação do ensino, elevação de recursos destinados à área educacional, dentre outros. Ademais, apesar de tais medidas, os resultados obtidos que estão vinculados à qualidade do ensino não acompanharam as melhorias em termos quantitativos, principalmente se comparados à *performance* internacional. Essa análise demonstrou, portanto, que a educação brasileira, apesar dos avanços conquistados, ainda é um dos maiores desafios a ser enfrentado no âmbito das políticas públicas.

Investigou-se, ainda, o perfil educacional maranhense frente aos demais Estados. Verificou-se que as regiões Norte e Nordeste do país, devido à persistência ao longo dos anos dos resultados adversos registrados para a maior parte dos indicadores educacionais, possuem expressiva carência e dependência em relação aos serviços públicos ligados à educação.

No caso do Maranhão, que se posicionou, ao longo dos últimos anos, entre os Estados que apresentaram os piores indicadores educacionais do país, além de possuir uma crescente dependência do setor público, demonstrada pela evolução do percentual de alunos vinculados à rede pública, o Estado apresentou uma evolução inferior a maior

parte dos Estados no que tange aos indicadores de desempenho dos alunos (notas do IDEB), taxa de alfabetização e anos de escolaridade da população.

Quanto à metodologia para aferição da qualidade do gasto público municipal em educação, partiu-se de estudos realizados na área para se verificar qual melhor se adequava à necessidade do presente trabalho. Nessa investigação, constatou-se que os indicadores e índices estudados apresentam algumas limitações em termos de capacidade de representar a realidade.

A primeira limitação identificada correspondeu à dificuldade de separar os efeitos relacionados ao gasto público das variáveis de caráter demográfico, estrutural, qualidade da burocracia, ambiente político e de natureza socioeconômicas na explicação das variações dos indicadores de resultado.

A segunda limitação foi sobre a dificuldade de separar, examinar e medir os resultados provenientes dos níveis de gastos federal, estadual, municipal.

Outra limitação correspondeu à disponibilidade da informação da despesa para níveis mais desagregados do orçamento, tais como programas e ações, o que reduz a capacidade analítica e o detalhamento da destinação dos recursos.

Apesar dessas limitações, optou-se pelo IQGP por se entender que, além de se trabalhar com dados de fácil obtenção em fontes secundárias, o modelo tem como vantagem a sua facilidade na construção e a interpretação dos resultados obtidos no que diz respeito à simples comparação: entes federativos com maior qualidade de despesa obtêm maior rendimento na utilização dos recursos públicos, ou seja, a qualidade do seu gasto público é melhor.

Quanto aos resultados obtidos, contactou-se, especificamente para análise do agregado dos municípios por unidade federativa, que o Maranhão, diferentemente de 2007, em que o gasto público municipal em educação era considerado eficaz, em 2015, além de ter o seu gasto classificado como ineficaz, o Estado passou da 5^o para a 23^a posição em relação às demais unidades federativas no quesito qualidade do gasto em educação.

Ao se comparar os coeficientes de determinação (R^2) de 0,66 (2007) e 0,65 (2015), constatou-se que há, para esta primeira análise, uma forte relação entre as variáveis despesa por aluno e qualidade do ensino, sugerindo que em torno de 65% da variabilidade da qualidade do ensino é explicada por meio da elevação no volume de despesa por aluno.

Relativamente à análise entre todos os municípios do país, verificou-se que da distribuição dos municípios por faixa de qualidade de ensino, dos 1.039 municípios vinculados ao quartil da melhor faixa no ano de 2007, 4 eram do Maranhão (Cachoeira Grande, Maranhãozinho, Nova Colinas e Rosário). Em 2015, dos 1.139 municípios vinculados ao quartil da melhor faixa de qualidade do ensino, apenas Porto Rico do Maranhão, dentre os municípios maranhenses, conseguiu se posicionar na melhor faixa do indicador de qualidade do ensino.

A última análise realizada, que considera o resultado entre os municípios do Maranhão, possibilitou identificar que dos 152 municípios considerados para o ano de 2007, 94 (61,84%) foram classificados como eficazes em termos de qualidade do gasto na função educação. No ano de 2015 houve uma piora na qualidade do gasto público, uma vez que dos 152 municípios estudados, apenas 48 (31,57%) apresentaram eficácia na qualidade do gasto público na função educação.

Diferentemente da análise a nível de Brasil, quando se comparou os coeficientes de determinação (R^2) especificamente para os municípios do Maranhão, obteve-se os resultados de 0,014 (2007) e 0,021 (2015), os quais demonstram que há, em termos gerais, uma baixa relação entre as variáveis despesa por aluno e qualidade do ensino, sugerindo que menos de 3% da variabilidade da qualidade do ensino é explicada por meio da elevação no volume de despesa por aluno.

Ademais, o Maranhão apresentou tanto em 2007 quanto em 2015 a menor relação despesa por aluno dentre as unidades federativas, apesar do crescimento, em termos reais, acima de 94% entre os anos considerados. Comportamento similar foi observado no caso das notas registradas pela Prova Brasil para os primeiros anos do ensino fundamental de ambos os anos, as quais apresentaram relevante crescimento em termos absolutos.

Apesar do crescimento em termos absolutos, em termos relativos houve uma piora no resultado da qualidade do ensino maranhense, de modo que os acréscimos de despesas não se traduziram, necessariamente, em melhores desempenhos vis-à-vis a *performance* dos demais municípios do país

O presente estudo possibilitou, ainda, verificar que a melhoria na qualidade do ensino através da elevação do incremento da despesa é não garantida. Por outro lado, constatou-se que existe a possibilidade de se obter melhores níveis de qualidade de ensino mesmo que não haja crescimento real da despesa. No caso do município de Porto Rico do Maranhão, por exemplo, a despesa por aluno foi reduzida de R\$ 2.260,52 para R\$

1.810,00 (em termos reais) e as notas em Português foram elevadas de 145,23 para 253,27 e em Matemática de 161,48 para 278,36, entre anos de 2007 e 2015.

Refletindo sobre esses resultados à luz do arcabouço conceitual, teórico e legal estudados, nota-se que a baixa qualidade do gasto público em educação no Maranhão reflete a ausência de uma fiscalização qualificada que consiga estimular melhores *performances* dos agentes públicos. Outro agravante corresponde à ausência de responsabilização dos gestores pelos seus resultados.

A ideia de *accountability*, no sentido de responsabilizar os principais envolvidos no processo educacional pelos resultados, criando incentivos para a melhoria no desempenho apresenta-se como uma forma de melhoria nos resultados alcançados. A divulgação pública das notas das escolas, por exemplo, é uma forma que visa estimular o desempenho e pressionar os pais e gestores em relação aos baixos resultados. Outra forma utilizada diz respeito aos meios de gratificações e penalidades vinculadas ao desempenho dos alunos.

Outro aspecto não menos importante consiste na instrumentalização aos agentes responsáveis pela fiscalização dos gastos públicos. Neste sentido, estudos como este, que realiza a comparação entre os desempenhos dos alunos e o volume de recursos aplicados na função educação, são de grande importância para esse público-alvo, pois permitem que sejam avaliadas as *performances* dos governantes e os gastos públicos nas diversas áreas de atuação governamental.

No âmbito do debate político a discussão sobre a melhoria da educação, conforme mencionado no início do trabalho, orbita em torno de questões secundárias, como aumento do salário dos professores ou elevação da despesa para realização de investimentos. Quanto ao gasto público, a ênfase é dada para o início do processo (insumos financeiros) quando deveria ser sobre o final do processo (a qualidade dos produtos e resultados alcançados). O cerne do problema, na maior parte dos casos, não chega ao cidadão comum que, apesar de rejeitar elevação de impostos, passa a conviver com bens e serviços públicos de baixa qualidade sem ter elementos consistentes para questionar a ação de seus governantes.

No âmbito da academia, na maior parte das vezes, há nuances ideológicas que inviabilizam uma análise objetiva e imparcial sobre a qualidade do gasto público e sobre a melhoria educacional, o que dificulta o fortalecimento da fiscalização e controle social.

No campo da legislação, apesar do Projeto de Lei do Senado nº 229/2009, conhecido como qualidade fiscal da lei de qualidade fiscal, ter grande relevância para o

tema, além de ainda não ter sido aprovado, não pode, neste momento, ser considerado uma via única para a resolução dos problemas apresentados.

Em relação à evolução da gestão pública, independentemente dos aspectos jurídicos, a contratualização emerge como uma possibilidade por meio do estabelecimento de contratos com metas predefinidas quanto à entrega de bens, serviços e resultados em contrapartida aos recursos financeiros entregues aos administradores públicos.

Pode-se imaginar um contrato do governador com o seu secretário de educação que, a partir da disponibilização de um montante de recursos alocado para a educação de “x” milhões, o governador ou prefeito passa a cobrar as metas de desempenho do SAEB, reformas de sala de aula e aquisição de equipamentos. Podendo o desempenho do SAEB ser desdobrado em regiões, por escola etc. (BRUNET *et al*, 2012, p. 178 e 179).

Complementarmente, Veloso *et al* (2011), a partir de experiências nacionais e internacionais, aponta várias recomendações para melhoria da qualidade do desempenho escolar, das quais destacam-se:

- As chamadas *charter schools*, que corresponde a uma modalidade de parceria público privada em educação em que o governo estabelece como uma organização privada para que ela seja responsável pelo funcionamento de escola pública. Em troca de metas de desempenho, essa organização tem maior autonomia e flexibilidade em relação à contratação de funcionários, podendo estabelecer contratos de trabalho diferenciados em relação aos contratos vigentes no setor público;
- As escolas experimentais, a exemplo do caso do Estado de Pernambuco que, em 2005, por meio da Lei nº 12.965, criou os Centros de Ensino Experimental (CEE), o qual deu a algumas escolas da rede pública maior autonomia e flexibilidade em termos de remuneração e seleção de professores e diretores, em troca de metas de desempenho;

Em suma, verificou-se que, embora de senso comum, mas nem sempre demonstrado com exatidão, a qualidade do ensino, conforme constatado no presente estudo, apesar de requerer um orçamento compatível, capaz de viabilizar um conjunto de investimentos que torne o ambiente escolar próprio à prática do ensino e aprendizado, incluindo a presença de professores qualificados, infraestrutura adequada, entre outros,

nem sempre se traduz, devido à ineficácia do gasto público, em um resultado qualitativo compatível.

Por fim, tal diagnóstico demonstra a urgência na necessidade de se melhorar as formas de controle e fiscalização do gasto público, seja por meio do estímulo à cidadania fiscal e aos demais mecanismos de transparência e melhorias na legislação, seja pelo estímulo à utilização das boas práticas relacionadas à gestão educacional.

REFERÊNCIAS

AGARWALA, A.N. SINGH, S.P.(Orgs). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

ARESTIS, P.; SAWYER, M. Reinventing Fiscal Policy. **Journal of Post Keynesian Economics**, n.26 (1), p. 3-25 2003.

ARROW, K. **Uncertainty and the welfare economics of medical care**. American Economic Review. v.53 (5), p.941-73. 1963.

ARTS, W GELISSEN, J. **Welfare State, Solidarity and Justice Principles: Does the type Really Matter?** Acta Sociologica, 44(4): 283-299,2001.

BAPTISTELLI, P. M. F. B. **Qualidade dos gastos públicos dos municípios mineiros na área de educação. Dissertação** (Mestrado em Administração) – Faculdades Integradas Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2009.

BARR, N. **The Welfare State as Piggy Bank**, Oxford University Press, 2001

BASTOS, C.P.; BRITTO, G. Introdução. Em: Agarwala, A.N., Singh, S.P. (Coord.) **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

BEAUD, M. **A arte da tese: como elaborar trabalhos de pós-graduação, mestrado e doutorado**. Rio de Janeiro: BestBolso, 2014.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BORGES, M. F. **Qualidade do gasto público municipal: uma abordagem microrregional para o estado do Rio Grande do Sul**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BRASIL. Lei nº 12.956, de 27 de fevereiro de 2014. Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 2.531.486.253,00 (dois bilhões, quinhentos e trinta e um milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil, duzentos e cinquenta e três reais) para o fim que especifica. Disponível em: <www2.camara.leg.br>. Acesso em 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Projeto de Lei Nº 229/2009. Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Portaria nº 163, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Lei nº 9.766, de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma

prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16 de outubro de 2016

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 16 de outubro de 2016.

BRUNET, J. F. G.; BERTE, A. M. A e BORGES, C. B. **Estudo Comparativo das Despesas Públicas dos Estados Brasileiros**: um índice de qualidade do gasto público. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

BRUNET, J. F. G.; BERTE, A. M. A. e BORGES, C. B. **Gasto Público no Brasil**: Entenda a Qualidade do Gasto Público nos Estados Brasileiros. Brasília: ESAF, 2007. Monografia premiada com o terceiro lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007. Qualidade do Gasto Público. Porto Alegre (RS).

BUCHANAN, J. M. e MUSGRAVE, R. A. **Public finance and public choice**, two contrasting visions of the state. MIT press, 1999

BUCHANAN, J M. **Public choice: the origins and development of a research program**. Center for the Study of Public Choice at George Mason University Fairfax, Virginia, v. 13, p. 1-13, 2003.

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. (1975). **The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy**, University Of Michigan Press.

CAVALCANTE, P e LARIU, C. **Orçamento e Desempenho Municipal**: Uma Análise Comparada da Qualidade do Gasto Público nas Políticas Sociais. Revista Serviço Público Brasília, 63 (3): 343-361 jul/set **2012**

CAMPOS, H. **Falhas de mercado e falhas de governo**: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez., **2008**.

COSTA, J.M. **Teorias de Crescimento Econômico: Um Estudo Comparado**. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Estadual Paulista – UNESP, Araraquara, 2007.

COMPARA BRASIL. Disponível em: www.comparabrasil.com. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

DIAS, M. A. James Buchanan e a política na escolha pública. Revista eletrônica semestral do programa de estudos pós-graduados em ciências sociais da PUC-SP. ponto-e-vírgula, 6: 201-217, 2009. Disponível em: www.revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/14047/10349. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

DRAIBE, S. M. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas.** In: ANPOCS. Ciências sociais hoje. São Paulo: Vértice/ANPOCS, 1989. p. 13-61.

DUARTE, V. N. **Desenvolvimento Equilibrado Versus Desenvolvimento Desequilibrado: Uma Breve Revisão das Principais Teorias.** In: 6º Encontro Científico de Administração, Economia e Contabilidade - ECAECO, 2013, Ponta Porã - MS. Anais do 6º ECAECO sobre Desenvolvimento Regional, Inovação e Agronegócio: Ponta Porã - MS, UEMS/FIP, 2013.

FERNANDES, A. C. **Economia Pública: Eficiência Econômica e Teorias das Escolhas Coletivas.** 2º edição, Lisboa: Sílabo, 2011.

FILHO, J.E.B. **Orçamento Aplicado ao Setor Público.** 2º edição. São Paulo: Atlas, 2013.

FIORI, J. L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** Petrópolis: Vozes, 1999

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. **Manual de Orientação.** 2004. 83 p. Disponível em: < <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/manual2.pdf>> Acesso em: 16 de outubro de 2016.

GIAMBIAGI, F & MOREIRA, MM (org). A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

GIAMBIAGI, F e ALÉM. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 4º ed.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, F e RIGOLON, F. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M, (Org). **A economia brasileira nos anos 90.** 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 111-144 Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1ª edição, 1999.

HIRSCHMANN, A (1958). **Estratégia de desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro, Fundo de cultura, 1961.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/ . Acesso em: 16 de outubro de 2016.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. Disponível em: imesc.ma.gov.br/portal. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>. Acesso em: 16 de outubro de 2016.

JONES, C. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MAIA, A. P. *et al.* **A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**: Propostas práticas para alcançar este objetivo. In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA – Painel 32: Qualidade do gasto público II, 2007.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEDEIROS, M; ALBUQUERQUE, C.M; FEIJÓ, P. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Prática de Planejamento, Orçamento e a Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. 3º ed., Brasília: Gestão Pública, 2013.

MENDONÇA, H. F. de, ARAÚJO, L. S. de **O Mercado e Estado: uma síntese da Evolução da Economia Política Moderna**. V Congresso Brasileiro de História Econômica, Caxambu, 2003

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: ww.mec.gov.br. Acesso em: 16 de agosto 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em: www.fazenda.gov.br. Acesso em: 16 de agosto 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 16 de agosto 2016.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas: teoria e prática**. São Paulo: EDUSP, 1973.

MUSGRAVE, R. **A teoria das Finanças Públicas: Um Estudo da Economia Governamental**. São Paulo, Atlas, 1974.

MUSGRAVE, R. **A Fiscal Systems**. New Haven. Yale University Press, 1969.

NASCIMENTO, L. R C. **Incentivos fiscais ao capital e crescimento econômico na região norte. Tese (doutorado)** - Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia. Recife, 2002.

NURKSE, R. (1953). Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. Forense, 1969.

OLIVEIRA, F.A. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2010.

OLIVEIRA, W. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. v. 1.

PARETO, V. **Manual de Economia Política**. São Paulo: Abril, 1984

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, Lisboa, v. 32, n. 141, p. 419- 442, 1997.

PERROUX, F. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967

PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT. Disponível em: www.oecd.org/pisa. Acesso em: 16 de agosto 2016.

PIRES, V. **Gestão orçamentária e qualidade do gasto público**, Araraquara, 2008.

PIRES, V. **Transparência Orçamentária Municipal Via Internet (TOM WEB) no contexto do Revigoramento Democrático e Republicano: uma proposta**. 2010. Monografia premiada com o primeiro lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional. Qualidade do Gasto Público, Araraquara.

PIRES, J. **O Crescimento dos Gastos Públicos e seu Impacto no Crescimento Econômico**. Monografia (graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: www.fnde.gov.br. Acesso em: 16 de agosto 2016.

PORSSE, A. A. **Competição Tributária Regional, Externalidades Fiscais e Federalismo no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral computável**. Tese (Doutorado) - Departamento de Economia – UFRS, 2005.

RALWLS, J, **A Theory of Justice**, 1971, The Belknap Press of Harvard University Press.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2º ed São Paulo: Atlas 2001.

REZENDE, F. **A Política e a Economia da Despesa Pública**. Escolhas Orçamentárias, Ajuste Fiscal e Gestão Pública: elementos para debate da reforma do processo orçamentário. 1º ed. Rio de Janeiro: FGV 2015.

ROMER, T; ROSENTHAL, H. **Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo**. Public Choice, v. 33, n. 4, p. 27-44, 1978.

ROSENSTEIN-RODAN, P. (1943) ‘**Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe**’, *Economic Journal*, 53(210/1) 202-11

- ROSTOW, W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Zahar, 1971.
- SAVIANI, D. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. Educação & Sociedade, Campinas, ano 20, n 69, p. 119-136 1999.
- SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA – SPE. Disponível em: www.spe.fazenda.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br. Acesso em: 16 de outubro de 2016.
- SCHUMPETER, J. (1911) **The theory of economic development**. London: Oxford University Press, 1934.
- SILVA, D.F.R. **A construção do objeto teórico das teorias do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, 88 f., 2005.
- SILVA, V. P. **Qualidade do gasto público em educação: uma análise para os municípios da RMN em 2009**. 2011. Dissertação (Pós-Graduação em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2011.
- SOUZA, N. **Teoria dos Pólos, Regiões Inteligentes e Sistemas Regionais de Inovação**. 2005, São Paulo. Revista Eletrônica, PUC-SP.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: www.portal.tcu.gov.br. Acesso em: 16 de agosto 2016
- TITMUS, R. M. **Essays on the Welfare State**. University Union Books, London, 1958.
- TROMPIERI, N.; LOPES, D.A.F.; BARBOSA, M.P & HOLANDA, M.C, 2009. **Determinantes da eficiência dos gastos públicos municipais em educação e saúde: O caso do Ceará**. In Carvalho, E. B. S., Holanda, M. C., & Barbosa, M. P., editors, Economia do Ceará em Debate 2008, volume 1. IPECE, Fortaleza.
- VARIAN, H.R. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. 8° ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- VELOSO, F. **A evolução recente e proposta para a melhoria da educação no Brasil**. In: BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. (Orgs.), Brasil: A Nova Agenda Social. Rio de Janeiro, LTC, p. 215-253, 2011.
- VILLELA, R. **A qualidade do gasto público**. Revista Desafios do Desenvolvimento - IPEA, ano 3, edição 18, Janeiro, 2006.
- YANAGUITA, A. **As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2011.