
Resumo: Este artigo analisa os custos envolvidos para a obtenção de eficiência nas políticas públicas de educação. Na primeira seção, é realizada uma adaptação dos conceitos Nova Economia Institucional para o setor público, com ênfase na análise de seus atores e custos de transação. A segunda seção analisa a racionalidade das estratégias de vinculação orçamentária, como as utilizadas para a educação no Brasil. A principal conclusão do artigo é a possibilidade de ocorrência de trade-off entre os custos de controle da burocracia e os demais custos de transação associados ao comportamento oportunista dos agentes no cenário das políticas públicas. Esse artigo chama atenção para o fato de que os custos financeiros são apenas parte dos entraves para a eficiência das políticas públicas na área de educação.

Palavras-chave: Políticas públicas. Educação. Vinculação orçamentária. Custos de transação. Estruturas de governança.

Introdução

A discussão sobre o modelo de financiamento é crucial para o desenvolvimento e implantação de políticas públicas na área da educação, visto que a estrutura jurídico-normativa e financeira pode acelerar, ou não, a solução dos graves problemas da educação no Brasil. Dentre os vários níveis de ensino que compõem a educação, é particularmente interessante o estudo do financiamento do ensino fundamental, entendido como escolarização obrigatória no Brasil. Isso porque, a Constituição Federal de 1988 reforçou a importância desse nível de ensino, em especial nos municípios, ao garantir seu financiamento por meio da manutenção de regras de vinculação orçamentária.

O ambiente institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil sofreu diversas modificações nas últimas décadas, principalmente nos anos 90. Com o objetivo de aliar a descentralização das políticas públicas de educação para os municípios e priorizar o ensino fundamental, o governo federal promoveu uma reforma profunda das normas legais para a execução dessas políticas, inclusive através de emendas constitucionais². Uma das

¹ Doutora em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - EESP/FGV. São Paulo/SP, Brasil.

ursulaperes@gvmail.br

² Em 1996, o governo federal aprovou a Emenda Constitucional 14/96 que foi responsável, juntamente com a Lei 9394/96 -Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pelas mudanças citadas.

principais alterações ocorridas foi a criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef³, destinado ao financiamento do ensino fundamental no Brasil.

Do ponto de vista analítico, a criação da vinculação de verbas para a política educacional no ensino fundamental serviu à redução de vários custos de transação relacionados à descontinuidade de ações e ao comportamento oportunista dos agentes envolvidos no cenário das políticas públicas. Este artigo analisa o referencial teórico da economia institucional, buscando aplicá-lo ao estudo das políticas públicas, em especial àquelas estruturadas pela vinculação orçamentária.

A primeira seção está focada na adaptação dos conceitos básicos da nova economia institucional para o setor público, com especial ênfase na análise de seus atores, custos de transação e de outras particularidades relevantes que afetam a definição de sua estrutura de governança. Como forma de equacionar parte dos custos de transação presente no setor público, especialmente a presença de oportunismo político, a segunda seção descreve e analisa a racionalidade por trás das estratégias de vinculação orçamentária. Por fim, em sua conclusão, o artigo identifica a possibilidade de ocorrência de *trade-offs* entre custos de transação na adoção dessas estratégias.

1 Adaptação da Nova Economia Institucional ao Setor Público

O enfoque da teoria dos custos de transação está na busca da maximização de resultados eficientes, a partir do comportamento dos indivíduos dentro de uma organização e da forma como estes são coordenados (AZEVEDO, 2000). Neste sentido, é importante a compreensão do funcionamento das organizações e, para isso, a unidade fundamental de análise é a transação, por meio da qual as pessoas interagem na busca por bens e serviços (MILGROM e ROBERTS, 1992). É necessário entender como se dá a transação e qual o comportamento dos indivíduos que transacionam, dado que uma das principais tarefas da organização econômica é coordenar as ações dos indivíduos na busca da redução de custos de transação e, assim, promover o equilíbrio econômico desejado.

A Nova Economia Institucional é construída a partir da assunção de que a economia real opera de forma diferente da prevista no modelo neoclássico, que previa a maximização do

³ Este fundo foi criado pela Emenda Constitucional 14/96 e a partir de 2007, passou a abranger a educação básica, por meio do Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, processo que está ainda em regulamentação.

excedente total da economia, em função da existência de ambientes de competição perfeita (MILGROM e ROBERTS, 1992).

Há, porém, situações em que o mercado não opera em condições de competição perfeita e, dessa forma, não é garantido o equilíbrio de Pareto, havendo perda de bem-estar: essas situações são chamadas de falhas de mercado (MILLER, 1992; STIGLITZ, 1988). A partir da análise de Stiglitz (1988), há seis grandes tipos de falhas de mercado, três deles fundamentais para a compreensão dos custos de transação: o poder de mercado, as externalidades e a assimetria de informações.

Essas falhas de mercado levam a um cenário de funcionamento das organizações em ambiente diverso da competição perfeita, prevista pelo modelo de equilíbrio geral neoclássico. Na prática, estas afetam o princípio da maximização do valor e geram custos de transação (MILGROM e ROBERTS, 1992). Ou seja, sempre que houver custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações tornam-se onerosas e os mercados falharão em alcançar um equilíbrio eficiente (COASE, 1937).

Para Pondé, Fagundes e Possas (1997), os custos de transação corresponderiam ao dispêndio de recursos econômicos com a finalidade de planejamento, adaptação e monitoramento das interações entre os agentes para que o cumprimento dos termos contratuais seja satisfatório para as partes e compatível com a sua funcionalidade econômica. E, em razão da existência e importância desses custos de transação, há a necessidade de construção de *estruturas de governança* que permitam lidar com a incerteza e a variabilidade de resultados, reduzindo o comportamento oportunista e atenuando os custos de transação (AZEVEDO, 2000).

Para entender como se dá a discussão acerca de custos de transação e estruturas de governança nas organizações do setor público, é necessário, em primeiro lugar, mapear os atores relevantes para as transações, os custos existentes e as características peculiares da governança em organizações do poder público.

1.1 Atores

Apesar da infinidade de cenários envolvendo transações no setor público, a partir da administração direta ou de agências reguladoras, empresas públicas e os mais diversos atores, a preocupação nesta análise está voltada principalmente a quatro atores: o poder executivo, o legislativo, a burocracia estatal e a sociedade civil, os quais atuam e transacionam interna e externamente às organizações públicas da administração direta do Estado.

- i. *Poder Executivo* – os chefes do poder executivo são políticos eleitos que trazem consigo um grupo de pessoas (políticos ou não) para ocupar cargos de gestão nas administrações das esferas de governo, tendo sob seu controle a burocracia estatal. São movidos pelo auto-interesse⁴ e pela busca de perpetuação no poder. Sua sustentação pode se dar por meio de um partido ou coligação partidária, sujeitando os políticos a uma maior ou menor pressão de grupos de interesses, dependendo do grau de coesão da coligação e de representação destes no poder legislativo e na sociedade civil.
- ii. *Poder Legislativo* – os membros do poder legislativo são representantes eleitos da sociedade civil nos foros de criação de leis e de controle. Têm, portanto, como principais responsabilidades o controle das ações do poder executivo e a avaliação e proposição de leis. Sofrem também pressão de diversos grupos de interesse e suas ações são calculadas em razão da quantidade de votos que podem render, tendo em vista o objetivo da perpetuação no poder.
- iii. *Burocracia* – a burocracia estatal se constitui no corpo gerencial do aparelho do Estado para a execução das políticas públicas. Sob o comando político, formulam, executam e avaliam processos. São funcionários dotados de capacidades específicas para seus cargos e com estabilidade constituída como forma de preservação contra a perseguição e a descontinuidade político-administrativa. Esses agentes, segundo a teoria da escolha pública⁵, se comportam de forma racional e são motivados pelo auto-interesse. Nesta visão, a busca da burocracia seria a satisfação de seus interesses, como a permanência nos cargos, *status* e poder decisório sobre as políticas públicas. Isso pode resultar em comportamentos e estratégias oportunistas, que são analisados a partir da teoria principal-agente (BORSANI, 2004).

⁴ Na construção analítica dos custos de transação para o setor público parte-se também do pressuposto de auto-interesse dos agentes. É importante ressaltar, porém, que pode fazer parte da satisfação dos interesses dos quatro atores destacados nesta análise, o comprometimento com o bem público, a depender da análise subjetiva de cada ator.

⁵ Para uma descrição mais detalhada da teoria da escolha pública, ver Borsani (2004).

iv. *Sociedade civil* – segundo Horn (1995), os atores políticos oriundos da sociedade civil são afetados pelas políticas públicas, tanto por seus benefícios, como por seus custos. Assim como os outros atores, têm racionalidade limitada e participam da vida política na busca de seus interesses individuais. Sua participação, contudo, se dá apenas quando o benefício dessa ação compensa o custo do tempo empregado na atividade. Assim, a maioria das pessoas permanece, na maior parte do tempo, intencionalmente alheia ao que se passa no processo político. Os custos de organizar e manter uma ação coletiva são aqui particularmente importantes. Grandes grupos de interesses difusos encontram maior dificuldade de sustentar sua participação no processo político ou de exercer influência sobre as administrações públicas do que pequenos grupos cujos membros têm um interesse específico, focado e de elevado valor econômico, em uma determinada lei ou política pública (HORN, 1995).

1.2 Custos de Transação

As transações no setor público, dentro do espectro considerado nesta análise, estão relacionadas à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir da interação dos quatro grupos de atores. Há vários custos envolvidos nestas transações. Os de maior relevância, a partir da análise de Horn (1995), são: custo de definição de regras, custo político de transação, custo de agência, custo de monitoramento da burocracia e custo de adesão.

Um primeiro custo de transação está associado ao tempo e esforço gastos pelos políticos, tanto do poder executivo quanto do legislativo, na busca de acordo sobre determinada política pública. A existência de conflito e incerteza aumenta o custo de definição de regras claras e precisas e tende a promover leis e políticas públicas vagas. Este caráter vago, por sua vez, traz consigo outros problemas, pois quando os benefícios criados por tais leis e políticas não são claros, é difícil a verificação de cumprimento dos objetivos.

Outro custo de transação reside no fato de que a duração dos benefícios propostos por uma política pública é afetada por problemas de compromisso de longo prazo, em razão da maior ou menor habilidade de legisladores e executivos de alterar, emendar e substituir leis e regras. Em uma democracia, não existe garantia de que uma mudança de legislatura não leve à revisão de regras de uma determinada política pública. Segundo Moe (1990), isto causa incerteza política.

Em sistemas democráticos (e na maioria dos outros), a autoridade pública não pertence a ninguém. Está simplesmente "no mundo" vinculada a cargos públicos diversos, e quem tiver êxito, pelas regras estabelecidas do jogo, em conquistar o controle desses cargos tem o direito de usá-lo [...] Enquanto o direito de exercer a autoridade pública está hoje com os atuais ocupantes dos cargos, outros atores políticos, com interesses diferentes e talvez contrários, poderão conquistar esse direito amanhã, juntamente com o controle legítimo sobre as políticas e estruturas deixadas por seus antecessores. O que quer que seja criado pelas autoridades de hoje está, portanto, sujeito a ser subvertido ou possivelmente destruído por completo – de modo perfeitamente legal e sem qualquer compensação – pelas autoridades de amanhã (MOE, 1990, *apud* HORN, 1995, p. 17, tradução nossa).

Este processo representa um custo político de transação, visto que não é possível garantir-se à sociedade civil a durabilidade dos benefícios de uma política pública.

Outro custo pode vir do fato de que o poder executivo, o poder legislativo, a burocracia e a sociedade civil não têm necessariamente o mesmo entendimento, compromisso e energia para programar, administrar, monitorar e avaliar as políticas públicas, de modo que os benefícios de uma política específica podem não se concretizar. Isto implica um custo de agência, principalmente entre poder executivo e burocracia.

- ❖ O custo de monitoramento da burocracia pode ser visto dentro de um modelo principal-agente aplicado, que poderíamos analisar de duas formas. A primeira forma relaciona os objetivos do ator principal, o político, e os objetivos e motivações do ator subordinado, a burocracia. Neste primeiro modelo, deve haver um desenho de estrutura de governança onde o principal consiga controlar o agente no intuito da execução de seus objetivos, isto é, a execução das políticas públicas da forma como foram concebidas em seu governo⁶. Para isso é necessário o uso de um sistema de incentivos que permita essa indução. Esse sistema de incentivos tem uma complexidade específica,

⁶ Este modelo pode se inverter se imaginarmos situações em que a burocracia tem o papel de preservação do interesse público diante do possível comportamento oportunista dos agentes políticos.

visto que a burocracia tem uma função de utilidade diferente dos agentes econômicos numa estrutura de mercado, de modo que incentivos ligados puramente a incrementos financeiros em contrapartida ao desempenho individual têm pouca eficácia no controle das ações burocráticas. Na segunda construção de modelo principal-agente, o principal seria a sociedade civil, receptora da política pública, e o agente seria a organização como um todo, composta pelos políticos e burocracia estatal. Aqui existe uma sutil mudança de conceito, pois não necessariamente a política pública de interesse da sociedade civil é aquela idealizada politicamente. Ou ainda, a idealização pode ser distinta da execução, constituindo-se a sociedade civil num importante ator no controle do comportamento do agente⁷.

Um último tipo de custo de transação, aqui relacionado, existe em razão da falta de clareza, por parte da sociedade civil, a respeito dos benefícios privados ou custos associados à determinada política pública. Essa falta de clareza é maior quando o financiamento de uma política se dá totalmente com recursos fiscais, cujo ônus recai sobre boa parte da sociedade de forma não individualizada. Nessas circunstâncias, o apoio à determinada política pública dependerá da aversão ao risco do cidadão: quanto maior esta aversão, menor a tendência a apoiar novas políticas (HORN, 1995).

1.3 Características especiais das estruturas de governança no setor público

Na opinião de Dixit (2002), a redução e o controle dos custos de transação dependem da construção de determinadas estruturas de governança que sejam capazes de criar sistemas de incentivo aos atores relevantes do processo e, assim, aperfeiçoar a implementação de políticas públicas. Nessa construção, contudo, algumas características das organizações do setor público precisam ser pontuadas, para o bom entendimento de como a questão dos incentivos afeta sua estrutura de governança. Dentre essas características, Dixit (2002) ressalta a existência de: i) multiplicidade de principais; ii) multiplicidade de tarefas ligadas às políticas públicas; iii) reduzida competição e iv) complexidade na motivação dos agentes.

⁷ Este modelo pode ser ainda mais complexo se for considerada a existência de múltiplos principais, conforme Dixit (2002). Esta questão será discutida na seção 2.3.

i) Multiplicidade de Principais

A multiplicidade de principais existe em virtude de as ações do governo, através de sua administração direta ou indireta, afetarem grande parte da sociedade. Isto se dá em razão de muitos serviços serem caracterizados como bens públicos, ou gerarem externalidades, ou ainda, serem providenciados através de subsídios fiscais⁸ (DIXIT, 2002).

Ao lado disso, há uma série de grupos de interesse preocupados não só com os resultados do governo, mas com os insumos e a forma como o governo os produz. Nesse sentido, fornecedores se preocupam em influenciar os processos de compras públicas e os sindicatos de trabalhadores se preocupam com as condições de trabalho e os próprios sistemas de incentivos criados internamente às estruturas de governança públicas. Os representantes do Poder Legislativo são também principais interessados tanto nos resultados quanto na forma das políticas públicas, visto que cabe a estes a fiscalização das ações do Executivo. Assim, temos vários grupos de interesse engajados em uma barganha política multidimensional.

Na visão de Dixit (2002), dependendo da área governamental que se analise, podemos entender as administrações públicas como estruturas com vários principais agindo em um jogo não-cooperativo, buscando cada qual influenciar as ações conforme seu auto-interesse. A consequência de uma sociedade dividida entre grupos de interesse que jogam pelos recursos públicos tenderá a ser Pareto-inferior, isto é, os custos da atividade caçadora de renda são maiores que os benefícios privados obtidos por alguns agentes ou grupos (SILVA, 2004). Nesse sentido, quanto maior o grau de assimetria da informação e a incerteza envolvendo determinado setor do governo, e quanto maior o poder de barganha de pequenos grupos de poder, maior sua possibilidade de maximizar ganhos de bem-estar, valendo-se de falhas institucionais e da falta de controle interno e externo à organização pública.

ii) Multiplicidade de Tarefas

Segundo Dixit (2002), em organizações do setor público, a multiplicidade de tarefas decorre da expectativa de que as administrações públicas tenham alcance sobre uma série de objetivos. A interação dos objetivos não é necessariamente clara dentro da organização e, tampouco, é priorizada de forma a otimizar insumos e processos.

Segundo Dixit (2002), a busca de sistemas de incentivos que levem a resultados eficientes deve ser adequada a cada tipo de organização. Em algumas organizações, por

⁸ O subsídio aqui entendido significa a produção de bens e serviço através da cobrança de impostos dos contribuintes, e não pela taxação direta dos serviços e bens oferecidos.

exemplo, incentivos explícitos podem ser muito fracos. O principal pode conseguir verificar os resultados, mas não controlá-los, o que leva ao enfraquecimento de incentivos internos por resultados. A preocupação dos agentes será maior com a possibilidade de ascensão continuada na carreira. Como é difícil controlar as ações, é bastante provável que esta seja uma estrutura de governança hierárquica, onde os agentes têm restrito espaço de atuação e existe grande conflito e informação assimétrica entre a gerência e subordinados. Nesse contexto, quanto maior o número de principais, maior a possibilidade de conflito de interesses (DIXIT, 2002).

iii) Reduzida Competitividade

A oferta de bens e serviços pelo setor público, de forma monopolista ou quase monopolista, pode incorrer em problemas relacionados à reduzida competitividade nesses setores. Esse fato pode dificultar o controle de custos e a qualidade dos resultados e trazer menor adesão às preferências da sociedade. E, muitas vezes, a privatização dessa produção não é solução, em razão da natureza dos bens ou serviços. Dependendo do tipo de organização e da dificuldade de verificação de resultados, pode haver indução a altos custos de transação e comportamento oportunista pelas firmas, sem garantia de uma atuação socialmente eficiente. Esse problema é agravado em setores em que nem mesmo existe apelo para a atuação privada, reforçando a perversidade dos incentivos na ausência de competição (DIXIT, 2002; HORN, 1995).

iv) Motivação dos Agentes

A questão da motivação dos agentes numa estrutura de governança pública é de extrema importância, visto que os sistemas habituais de incentivos baseados no incremento de renda, em razão do desempenho individual, têm aplicabilidade extremamente complexa. Assim como na estrutura de governança hierárquica, existem fatores internos à organização que dificultam a leitura correta do desempenho individual. Além disso, em uma estrutura de governança pública, mais do que em estrutura privada, existe uma motivação ligada a questões ideológicas e de crença individual, dificilmente mensuráveis, que independe de qualquer sistema de incentivo, e pode induzir o comportamento dos agentes para o cumprimento ou não de suas tarefas. Assim, a motivação da burocracia muitas vezes depende mais de fatores ideológicos e políticos, como identificação do corpo burocrático com a política pública a ser implementada, do que com sistemas de remuneração direcionados (DIXIT, 2002; HORN, 1995; MILLER, 1992).

É importante também mencionar que dentro de organizações fortemente constituídas

por classes de profissionais⁹, existe forte tendência ao comportamento corporativo, seguindo bases definidas através de suas associações e sindicatos. Esse profissionalismo tem uma correlação grande com preocupações de carreira, ou seja, incentivos implícitos, muito mais do que com aqueles baseados em remuneração por produtividade (DIXIT, 2002).

Em suma, a existência de complexos custos de transação, associados a características específicas do setor público, pode levar muitas organizações da administração direta – nas quais há grande dificuldade em definir objetivos, medir resultados das políticas públicas e identificar como atingir tais objetivos – a serem geridas por estruturas hierárquicas. Isto é resultado também da existência de reduzida competição e de incentivos fracos internos à motivação e direcionamento do comportamento da burocracia (DIXIT, 2002; MILLER, 1992).

2 Vinculação orçamentária: instrumento de redução do oportunismo político no setor público

Da análise anterior decorre uma questão fundamental: como os gestores públicos podem superar as dificuldades supracitadas? Ou ainda, em que medida arranjos institucionais – vinculação orçamentária – podem criar incentivos para promover a boa gestão pública. Frant (1996) concorda com a visão de Dixit (2002) de que no setor público os incentivos tendem a ser fracos, como em uma hierarquia, conforme descrito por Miller (1992). Assim, considera-se que a política é a base para a alocação de recursos no setor público e o desejo político de reeleição faria o papel de um incentivo forte. Contudo, para que esse incentivo forte leve a uma política pública eficiente, é necessário que haja informação suficiente sobre o desempenho no setor público, pois na existência de informação assimétrica, há dificuldade de a sociedade avaliar os resultados da política pública, o que pode induzir ao oportunismo político. O comportamento oportunista na política visa à reeleição, e pode agir com esse intuito, direcionando recursos para áreas visíveis do governo, e não necessariamente às aquelas desejadas pela sociedade (FRANT, 1996).

Seguindo a linha de raciocínio desse mesmo autor, uma forma encontrada de lidar com o comportamento oportunista na política é a redução dos incentivos fortes, assim como acontece no setor privado. Quando existem fortes incentivos de mercado que induzem ao

⁹ No entendimento de Wilson (1989), um profissional seria definido como alguém que recebe importante prêmio ocupacional de um grupo de referência, cuja associação é limitada àquelas pessoas que receberam formação educacional específica e seguem um código de conduta definido pelo grupo. As classes dos médicos e professores no setor público, por exemplo, atendem a esta caracterização.

comportamento oportunista dos agentes econômicos, há dificuldade na negociação das transações, pelo risco de contratos incompletos. Isto leva, muitas vezes, à construção de estruturas de governança hierárquicas menos sujeitas a tais incentivos, isto é, estruturas em que os incentivos são fracos e há menor competição.

De acordo com Frant (1996), no setor público uma possível solução para o acirrado comportamento oportunista é a construção de estruturas de governança protegidas da política. Isso possibilita que a atividade pública esteja menos sujeita ao alcance do processo político normal. Segundo Horn (1995), essa lógica advém do fato de que no setor público é ainda mais difícil assegurar o comprometimento da outra parte às ações contratadas, uma vez que, de um mandato para outro, é possível anular leis e alterar orçamentos. Assim, em sua opinião, assegurar que parte do processo fique fora do alcance da política pode reduzir custos de transação e garantir que as ações contratadas aconteçam. Nesse sentido, Frant (1996) aponta a existência de um movimento que visa a proteger a implementação de políticas públicas do oportunismo político: a vinculação de receitas. Essa vinculação é a reserva de certos itens de arrecadação para alocação em despesas específicas que estão além do processo normal de discussão orçamentária.

A vinculação orçamentária é, em princípio, uma violação das regras clássicas da teoria orçamentária, visto que ela dificulta o planejamento e a alocação ótima de recursos, reduzindo os graus de liberdade do planejador, em privilégio de uma área específica. Ao lado disso, conforme pontuado por Frant (1996), a vinculação implica que tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo abram mão de sua prerrogativa de definir a alocação orçamentária dos recursos do Estado. Isto se dá na busca de redução do oportunismo, algo bastante ligado aos fortes incentivos políticos que existem no processo orçamentário, principalmente em áreas em que a sociedade tem dificuldade de monitorar a qualidade do gasto público.

Segundo Horn (1995), a construção de um processo de vinculação de receitas se dá em razão do receio dos legisladores de que haja falta de compromisso futuro com a política pública. Por meio da vinculação, busca-se assegurar que os benefícios e a direção das políticas sejam duráveis. Horn (1995) considera, contudo, que a vinculação pode ser uma solução para o problema da incerteza e da falta de compromisso com a política, quando existe um baixo custo de agência. Isto é, a maior eficiência de uma vinculação orçamentária, em sua opinião, está em áreas em que há pouca margem de manobra dos administradores, executivos e da burocracia.

Assim, em áreas em que existe um importante custo de agência, isto é, de supervisão do comportamento dos agentes, e em que é necessário reduzir a incerteza e o oportunismo

político, ressalta-se a importância da estrutura de governança e das regras formais e informais que buscam assegurar o controle do gasto público e a proteção dos interesses dos beneficiários da política pública em questão.

Fazendo um paralelo com a área de educação no Brasil, mais especificamente o ensino fundamental, para a qual foi criada uma vinculação especial através do Fundef, como já mencionado, é importante reconhecer que houve a busca da priorização dessa política pública ao garantir um fluxo constante e crescente de recursos nos últimos anos. Apesar disso, o desempenho e a qualidade do ensino fundamental são ainda bastante questionáveis, como se desprende dos resultados do Sistema de Avaliação do Ensino Básico –SAEB e da Prova Brasil. Para além do fato de que se possa considerar que o volume atual de recursos seja ainda insuficiente é importante investigar se a atual estrutura e o arranjo institucional existentes para a organização do ensino fundamental tendem ou não à construção de políticas públicas de ensino eficientes.

O ensino fundamental é uma área na qual é possível constatar as características mencionadas anteriormente na seção 1.3, isto é, a existência de multiplicidade de principais se dá pela sobreposição de interesses de diversos atores, pais, mães e alunos, que buscam vagas e ensino adequado; professores e sindicatos, que buscam seu retorno pecuniário, profissional ou ideológico; o poder executivo municipal, que é hoje o principal ente federado no oferecimento deste nível de ensino; os poderes executivos federal e estaduais são também principais neste sistema, especialmente no controle de recursos do fundo; poderes legislativos e a sociedade civil como um todo, responsáveis pela fiscalização do funcionamento de todo o sistema e das organizações municipais de ensino..

Da existência desse número expressivo de principais decorre também incidência de uma multiplicidade de tarefas incumbidas à organização do ensino fundamental, seja a formação adequada dos alunos, de modo a torná-los cidadãos, além de mão-de-obra qualificada, o atendimento da demanda de forma universal, principal prerrogativa da criação do Fundef, ou mesmo a formação e remuneração adequada dos docentes, entre outras.

Além das duas características anteriores (multiplicidade de principais e de tarefas), o ensino fundamental municipal constitui-se também para muitos brasileiros na única opção de ensino. Apesar de haver certa competição em algumas localidades, com as organizações estaduais de ensino, esta é reduzida, visto que ambas as organizações, municipal e estadual, tendem a constituir-se em uma estrutura organizacional cujas as ações e os resultados são de difícil avaliação externa.

Parte dessa constatação está ligada ao fato de que o corpo funcional dessas

organizações ainda apresenta a quarta característica mencionada na seção 1.3, que é a complexidade na motivação dos agentes. Essas organizações são estruturas formadas em geral por um grande contingente de professores, diretores em menor nível e uma cúpula gestora que tem uma alternância no poder em função de definições políticas. A base dessa estrutura, que é o corpo docente, tem incentivos muito mais voltados a ações de longo prazo e planos de carreira do que simplesmente ganhos pecuniários. Os laços ideológicos e políticos na definição de estratégias podem também ser importantes na motivação desses agentes para a adesão aos programas propostos pelo núcleo de governo.

De toda forma, a coordenação desses agentes e de todos os principais envolvidos na organização do ensino fundamental em torno de uma política pública eficiente é bem mais complexa que a mobilização para garantir recursos financeiros suficientes. Essa complexidade é ainda majorada pela existência de grande assimetria de informação entre os agentes, fator este que, juntamente com as características apresentadas acima, contribui para a estruturação hierárquica dessa organização de ensino.

Nesse tipo de estrutura, na existência de dificuldade de controle externo adequado, corre-se inclusive o risco de que a vinculação orçamentária, ao invés de proteger os recursos do oportunismo político, ao contrário, reforce essa prática. Isto se dá na medida em que a educação passa a ser a área de maior concentração de recursos do município, tornando-se sujeita a ação de diversos grupos de interesse.

Nessa situação, não é demais lembrar que, como pontuado por Miller (1992), a busca de resultados eficientes, em uma estrutura de governança hierárquica, passa pelo controle de elementos externos a esta, implicando a necessidade de existência de *accountability* dessas organizações (SILVA, 2004). Sem isso não há como garantir que a vinculação e o aumento de volume de recursos levarão necessariamente a uma melhor qualidade de ensino.

Conclusão

Este artigo buscou realizar uma análise descritiva da teoria de custos de transação, com o objetivo de aplicá-la a organizações do setor público. Nesse processo, foram identificadas características especiais dessas organizações, como a multiplicidade de principais e tarefas, a reduzida competitividade e a complexidade de motivação dos agentes que são em geral coordenados a partir de uma estrutura de governança hierárquica.

Em razão das especificidades das organizações do setor público, devem ser feitos ajustes à análise teórica para que se possa utilizar os conceitos de custos de transação e incentivos à coordenação e eficiência dos agentes. Em relação aos custos de transação e aos incentivos, fica claro que a força política dos agentes representa um importante papel nesse processo. Os custos podem ser majorados ou não, dependendo da incerteza do ambiente político, assim como os ganhos e dividendos da política são fortes incentivos para a ação dos agentes. Dessa forma, a transparência do processo é fundamental, visto que, partindo de uma estrutura de governança hierárquica, são necessários controle e motivação externos na busca de coordenação e eficiência.

Concluiu-se que, em determinadas situações, pode ser vantajoso criar organizações mais protegidas da política, através, por exemplo, da criação de fundos com recursos vinculados. Nessas organizações, os recursos assegurados reduzem a guerra de atritos. Contudo, a eficiência desse tipo de construção não é automática e certa, pois, a despeito de reduzir a incerteza política, resta o problema de agência entre os principais (sociedade) e os agentes (gestores e burocracia). Portanto, conclui-se que as análises de custo-benefício de políticas de vinculação orçamentária devem considerar o *trade-off* que há entre os custos de controle das ações da burocracia e dos gestores públicos e os demais custos de transação associados ao comportamento oportunista. A garantia de transparência e controle externo adequado e efetivo deve ser um objetivo tão importante quanto a busca de vinculação dos recursos orçamentários, nesse tipo de arranjo institucional. Isso é particularmente importante para o Brasil, visto que em uma área fundamental da política social, a educação, o uso de estratégias de vinculação orçamentária tem crescido de forma expressiva nos últimos anos.

PERES, Ursula D. *Education Costs: Relevant Issues to Government and Civil Society*

Abstract: This paper aims at analyzing the costs involved in the achievement of educational public policies efficiency. The first section of the paper executes an adaptation of the concepts of New Institutional Economy theory to the public sector, with special emphasis in the analysis of its actors and transaction costs. The second section analyzes the rationale behind the earmarking revenues strategies, as those used for education in Brazil. The main conclusion of the present paper is the possibility of trade-offs between bureaucracy agency costs and the remaining transaction costs, associated to the opportunistic behavior of the players involved in the public policies' scenario. This paper sheds light on the fact that financial costs are only one of the obstacles to achieve educational public policies efficiency.

Key words: Public policies. Education. Earmarking revenues. Transaction costs. Governance structures.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, P. F. **Nova economia institucional**: referencial geral e aplicações para a agricultura. São Carlos: UFSCar, 2000.

BARZEL, Yoram. Measurement cost and the organization of markets. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 25, p. 27- 48, april, 1982.

BECKER, Gary. **Human Capital**. New York: Columbia University Press, 1964.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública.
In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.103-125.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom Estado e reforma da gestão pública.
In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.3-15.

BUCHANAN, James M. **Public finance in democratic process**: fiscal institutions and individual choice. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. **Economica**, S.l., n. 4, p. 386 - 405, 1937.

_____. The problem of social Cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, 1960.

DIXIT, Avinash. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. **The Journal of Human Resources**, University of Wisconsin Press, S. l., v. 37, n. 4, p. 696-727, autumn 2002.

FRANT, Howard. High-powered and Low-powered incentives in the public sector. **Journal of Public Administration Research and Theory**: j-part, Oxford University Press, S. l., v. 6, n. 3, p. 365-381, jul. 1996.

HORN, Murray J. **Political economy of public administration**: institutional choice in the public sector. Cambridge: Cambridge University Press, [1995] 2002. (Series: Political Economy of Institutions and Decisions).

KRUEGER, Anne. The political economy of rent-seeking society. **American Economic Review**, S. 1., n. 64, p. 291-303, 1974.

MILGROM, P. R; ROBERTS, J. **Economics, organizations and management**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992.

MILLER, Gary. **Managerial dilemmas**: the political economy of hierarchy. Canada: Cambridge University Press, 1992.

MOE, Terry M. Political institutions: the neglected side of the story. **Journal of Law, Economics & Organization**, Oxford University Press, v. 6, Special Issue [Papers from the Organization of Political Institutions Conference, April 1990], p. 213-253, 1990.

NORTH, Douglass C. **Institutions and a transaction cost theory of exchange**. St. Louis: Washington, 1988. (University Political Economy Working Paper n. 130).

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

PONDÉ, José L., FAGUNDES, Jorge; POSSAS, Mario. Custos de transação e política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, p.115-135, 1997.

PZREWORSKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

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

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac, 2002.

_____. Corrupção e produção de bens públicos. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 126-135.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector**. New York: W. W. Norton &

Company, 1988.

TULLOCK, Gordon. The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. **Western Economics Journal**, Oxford, v. 5, p. 224 - 230, 1967.

WILLIAMSON, Oliver E. Strategizing, economizing, and economic organization. **Strategic Management Journal**, v. 12, p. 75-94, 1991. Special Issue: Fundamental Research Issues in Strategy and Economics.

_____. **Markets and hierarchies**. New York: Free Press, 1975.

_____. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, Cornell University Ithaca, NY, v. 36, p. 269 - 296, jun. 1991.

_____. **The economic institutions of capitalism**. London: Free Press, 1985.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. New York: Basic Books, 1989.