ECONOMIA DA BUROCRACIA: O CASO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL

JAMES GIACOMONI*

"Em toda parte do mundo os custos escolares aumentaram mais rapidamente que as matrículas e que o produto nacional bruto."

(Ivan Ilich[1])

1. Introdução; 2. A economia da educação; 3. Dois modelos econômicos de comportamento do burocrata; 4. Testando os modelos; 5. Conclusão.

Inicialmente, o autor busca mostrar as limitações da análise econômica convencional, quando aplicada a certos setores de "produção" de tipo burocrático, como, por exemplo, o ensino público. Tomando como base empírica dados relativos ao sistema estadual de ensino do Rio Grande do Sul, o autor procura testar dois modelos econômicos de inspiração institucionalista: o de Willian Niskanen e o de Migue & Belanger. Conclui que os modelos, especialmente o de M & B, apresentam clara correspondência com a realidade descrita, comprovando a utilidade da análise econômica não-ortodoxa na interpretação de aspectos descurados pela teoria convencional.

1. *Introdução*

O ensino público estadual do Rio Grande do Sul vive sob uma tempestade. No quadro geral das dificuldades das finanças estaduais, os gastos com pessoal passaram a centralizar as atenções e, dentre esses, pelo seu vulto, a folha de pagamento do magistério. A Assembléia Estadual instituiu, no primeiro semestre de 1986, a Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar o problema. A imprensa realiza seus próprios levantamentos e conclui em manchetes dramáticas: "Diminui o número de alunos e aumenta o de professores. Há 40 mil professores que recebem e não dão aulas", "O Estado paga por serviços que a sociedade não recebe", "Educação, que já é cara, custará mais e será pior".[2] Os professores reclamam dos salários e fazem ameaças amparadas no cacife

* Professor adjunto 4 no Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Santa Maria, RS. Presidente do Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (Badesul). Economista. Pós-Graduado em Administração Pública pelo PRONAPA/EBAP/FGV. (Endereço do autor: Rua Sete de Setembro, 666/1.º andar — 90010 — Porto Alegre, RS.)

1 Ilich, Ivan. *Sociedade sem escolas.* Rio de Janeiro, Vozes, 1979. p. 33-4.

2 Jornal *Zero Hora,* Porto Alegre, 25, 26 e 29 abr. 1986.

de sua bem organizada entidade de classe. As famílias, que aprenderam a depositar na educação as esperanças da realização profissional e ascensão social para os filhos, assistem a esse drama com um misto de apreensão e desencanto.

São muitas e antigas as causas e circunstâncias responsáveis pelos problemas atuais que cercam o sistema de ensino de 1.º e 2.º graus sob a responsabilidade do governo do Estado do Rio Grande do Sul. Para que se avance na solução dessas dificuldades, é necessário que os estudos e pesquisas se multipliquem e que todos os possíveis caminhos de saída sejam trilhados e invetigados.

Ao eleger um tema explorado no Brasil — a economia da burocracia — o presente estudo procura inserir-se na linha de preocupação acima apontada. O leitor de boa vontade está convidado a valorizar os aspectos positivos que, possivelmente, estão por detrás de uma investigação pioneira como essa, relevando ou, pelo menos, sendo condescendente com os defeitos do trabalho.

2. *A economia da educação*

Tradicionalmente, os estudos econômicos sobre a educação têm procurado adaptar, a esse setor, as conceituações e partidos metodológicos de uso corrente nas chamadas áreas "produtivas" da economia. Relação insumo/produto, custo/benefício, eficiência e produtividade, consumo e investimento, taxa de retorno, etc. são conceitos amplamente utilizados nos manuais e nos trabalhos empíricos da chamada *economia da educação*, desenvolvidos especialmente na década de 60.[3]

Bastante conhecidos e controvertidos são alguns dos trabalhos de investigação sobre a produtividade educacional. Partindo da relação entre certos indicadores de produto com os insumos empregados no processo de ensino, um dos mais notórios desses estudos concluiu por uma produtividade declinante ao longo do tempo. No resumo de Sheehan, "o crescimento médio ponderado dos insumos foi, geralmente, mais elevado do que a taxa de crescimento de qualquer dos índices de 'produto' ".[4]

Os resultados de tais investigações são vistos com reservas em face dos problemas de definição do que sejam os "produtos" de um sistema educacional, e mesmo das dificuldades de mensurá-los adequadamente. De qualquer modo, as pesquisas representaram avanços importantes em alguns campos, como na

[3] O inglês John Vaizey, com seu livro *The economics of education* (London, Faber, 1962), é geralmente apontado como o primeiro a dar tratamento organizado e sistemático à *economia da educação*. Dois outros autores, desde o início bastante identificados com a nova disciplina, são Theodore W. Schultz (*Ten economic value of education*. New York, Columbia University Press, 1963) e Gary S. Becker (*Human capital*. Princeton, Princeton University Press, 1964).

[4] Sheehan, John. *A economia da educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. p. 175. O autor refere-se às conclusões do estudo sobre a produtividade do ensino secundário britânico, realizado por Woodhall & Blaug, com base no período 1950-63. O crescimento dos insumos reais no período foi de 6,8% ao ano, enquanto as taxas anuais de crescimento dos indicadores de produto foram 2% para a quantidade de egressos, 2,5% para as expectativas de ganhos salariais após a escolaridade e 4,7% para o índice representativo da qualificação acadêmica dos estudantes. Assim, dependendo dos diferentes insumos e produtos relacionados, a produtividade declinou entre 4,5% e 1% ao ano, ou, em média, 2% ao ano, nesse período de treze anos. Para uma descrição mais detalhada da pesquisa, ver Blaug, Mark. *Introdução à economia da educação*. Porto Alegre, Globo, 1975. p. 281-9.

contabilização dos insumos. Aqui a constatação generalizada é de que os custos, nos diversos níveis de ensino, crescem a taxas superiores ao comportamento de parâmetros importantes como as matrículas, a inflação e a renda nacional.[5]

Há um relativo consenso sobre as causas do crescimento dos custos por aluno matriculado: o ensino é uma "indústria" tipo mão-de-obra intensiva, cuja hierarquia salarial depende não do desempenho e da eficiência — isto é, de critérios fundamentais na avaliação econômica da produção —, mas de estruturas rígidas baseadas no preparo formal dos professores e no tempo de serviço.[6] Se inevitável a tendência ao crescimento dos insumos, a aplicação da teoria econômica ortodoxa[7] na educação parece chegar a um fim de linha, pois não se reproduz aqui o modelo econômico que funciona bem na empresa competitiva, maximizando resultados através da diminuição dos custos de produção. A economia emprestaria à educação instrumentos de análise e diagnósticos — levantamentos de custos, p. ex. — mas não auxiliaria, definitivamente, na racionalização dos processos de "produção" educacional. Sheehan, ao afirmar que terminaram os dias de pioneirismo da *economia da educação*, lembra que o progresso desse ramo da economia está na dependência da pesquisa interdisciplinar, com a sociologia, a pedagogia e a psicologia.[8]

É inegável que as questões da produtividade educacional não podem ser tratadas a partir de postulados estritamente econômicos. A *economia da educação*, coerente com suas raízes neoclássicas, agrava as dificuldades na avaliação econômica do processo educacional, ao tratá-lo com a mesma lógica como são vistos os processos produtivos utilitários. Nesses, a decisão quanto à alocação dos recursos — isto é, quais os custos em que poderão incorrer — respeita regras do mercado. Já o ensino básico e secundário, que em quase todos os países está — na sua maior parte — a cargo do setor público, tem o processo decisório quanto a objetivos, políticas e instrumentos influenciado por fatores políticos, organizacionais e comportamentais, em geral descurados pela análise econômica convencional.

Nos últimos trinta anos, o pensamento econômico tem sido enriquecido por contribuições inovadoras à compreensão do processo econômico no âmbito do setor público. Em artigo bastante esclarecedor sobre essas diversas vertentes, Jorge Vianna Monteiro as engloba dentro de um neo-institucionalismo ou de uma nova economia institucional.[9] Temas como: o comportamento dos indivíduos dentro da organização, a separação existente entre o político e o burocrata, a influência de questões políticas na tomada de decisões, etc., compõem o objeto

[5] Sheehan cita estatísticas sobre a Alemanha Ocidental onde, no período 1950-62, o custo de vida aumentou 27,9%, o deflator implícito no PNB cresceu 49,1%, enquanto o crescimento dos insumos educacionais foi de 126,9%. Ver Sheehan, John. op. cit. p. 15.

[6] Coombs lembra ainda outras causas: a correção automática dos salários e dos benefícios da aposentadoria, a diminuição do tamanho das classes e o interessa pelo ensino técnico e científicco. Ver Coombs, Philip H. *A crise mundial da educação.* São Paulo, Perspectiva, 1976. p. 180-96.

[7] Especialmente a microeconomia de inspiração neoclássica ou marginalista.

[8] Sheehan, John. op. cit. p. 178.

[9] Monteiro, Jorge Vianna. Sobre economia institucional e economia do setor público. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *14*(1):103-111, jan./mar. 1980. Em outro artigo, o autor explora a questão do crescimento do setor público, voltando a destacar a importância dos aspectos institucionais e políticos. Ver Monteiro, Jorge Vianna. Economia do crescimento do setor público. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *15*(2):76-89, abr./jun. 1981.

desses modelos, aproximando a economia de campos científicos como a ciência política e a administração, especialmente.

O presente trabalho tem por objetivo explorar essa nova senda, testando dois modelos de inspiração claramente institucionalista, à luz de uma evidência empírica típica de setor público: o sistema de ensino público estadual do Rio Grande do Sul. Na próxima seção estão, sucintamente descritos, os modelos em questão — de Willian Niskanen e de Migue & Belanger — ambos destinados a demonstrar o comportamento do burocrata como elaborador e executor de orçamentos. Na última parte, com base nos dados e características do caso escolhido, os modelos sofrem uma espécie de teste de consistência, buscando-se averiguar a correspondência deles com uma realidade particular.

3. *Dois modelos econômicos de comportamento do burocrata*

3.1 O modelo de Willian Niskanen[10]

O *bureau* é o *locus* do burocrata. Niskanen define o *bureau* como a organização não-lucrativa, financiada, ao menos em parte, por subvenções ou transferências periódicas.[11] Ao contrário da organização de mercado que oferece unidades de produto por um preço, o *bureau* oferece um determinado volume de produção por conta de um orçamento global.[12]

Na conceituação do modelo, burocrata é o servidor de carreira ou, ainda, alguém recrutado fora dos quadros da repartição que, investido por autoridade eleita (o político), na chefia de um *bureau*, tem sob sua responsabilidade determinada parte identificável do orçamento.[13] O burocrata caracteriza-se, também, por não obter, a título de rendimento pessoal, qualquer parcela que resulte da diferença entre as receitas e os custos do *bureau*.

Para Niskanen, o burocrata é um maximizador do orçamento. Utilizando informações, das quais é detentor privilegiado,[14] o burocrata busca obter, junto aos níveis de decisão política (Legislativo e chefias principais do Executivo), o maior orçamento possível, que será todo empregado na produção. Dimensões que interessam aos integrantes do *bureau*, como salários, gratificações, poder, influência política, etc., são conseqüências que resultam automaticamente do tamanho do orçamento.

Com essas características, o *bureau* de Niskanen, ao operar nas mesmas condições de custos e de demanda, tem um nível de oferta de produto superior ao da organização lucrativa. A figura 1 ajuda a demonstrar a assertiva.

10 Niskanen, Willian A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine-Atherton, 1971. Um resumo do modelo, fonte principal da descrição apresentada neste artigo, pode ser encontrado em Orzechowski, Willian. Economic models of bureaucracy: survey, extensions and evidence. In: Borcherding, E., Thomas., org. *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*. Durham, Duke University Press, 1977.

11 Niskanen, Willian A. op. cit. p. 15.

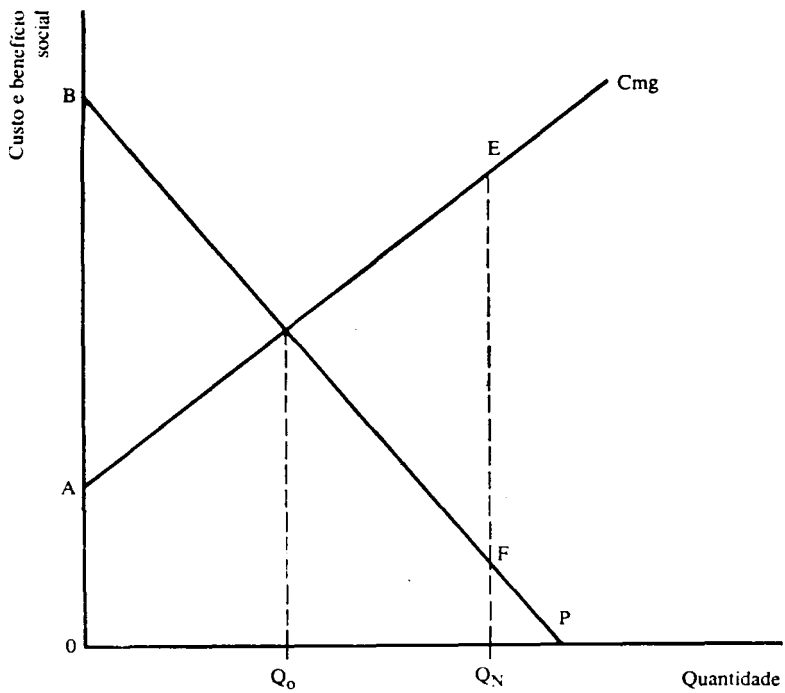
12 Id. ibid. p. 25.

13 Id. ibid. p. 22.

14 J. V. Monteiro lembra que as informações relevantes dentro do processo de alocação de recursos distribuem-se assimetricamente entre a burocracia e os setores políticos. Ver Jorge, Monteiro Vianna. Economia do crescimento... op. cit. p. 87.

A curva P representa a demanda por determiado serviço público, e *Cmq* é a curva representativa do custo marginal de produção de tal serviço. Na perspectiva da empresa competitiva, a quantidade de produto a ser produzido e ofertado ficaria em Q_0, ponto em que o lucro seria maximizado. Já o burocrata de Niskanen, que não se apropria do resíduo do processo — o "lucro", segundo a nomenclatura do mercado — utilizaria essas sobras para expandir significativamente a produção (Q_n, p. ex.). O limite da expansão da oferta está na igualdade entre os polígonos $OBFQ_n$ e $OAEQ_n'$, isto é, no equilíbrio entre o orçamento recebido pelo *bureau* e o total dos custos.

Figura 1
A produção e custos na empresa competitiva e no modelo de Niskanen



3.2 O modelo de Migue & Belanger[15]

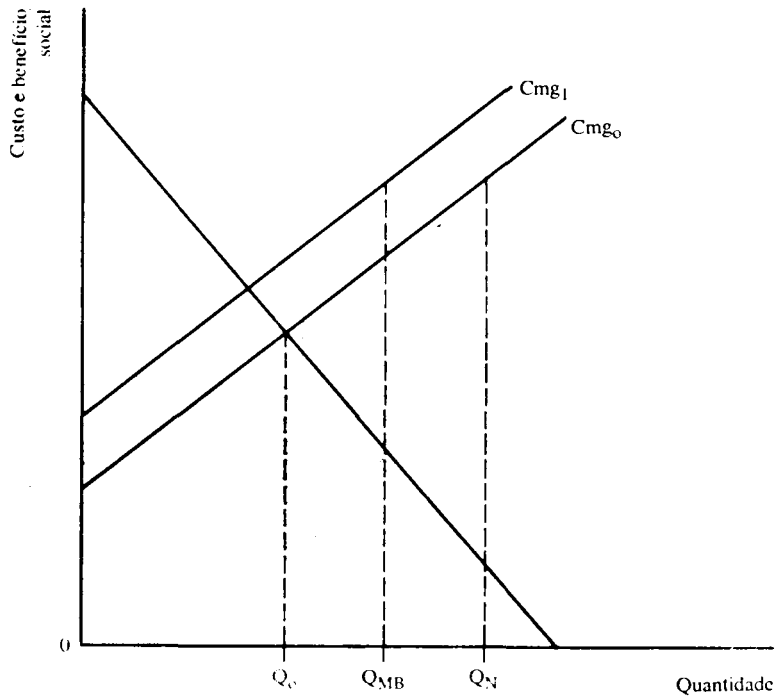
O modelo de Migue & Belanger explora uma inconsistência do modelo de Niskanen e propõe uma variação do mesmo. "No modelo de Niskanen, segundo esses autores, maximizar o orçamento equivale a maximizar a produção nos

[15] A fonte da descrição aqui é Orzechowski, William. op. cit. p. 236-9.

limites orçamentários do *bureau*. Se Niskanen está certo em propor o orçamento maximizado, então nenhuma despesa, além das que contribuem para a produtividade, pode incorrer, pois haveria competição com o produto".[16] Tal conclusão conteria um paradoxo, pois, como poderia o burocrata ser tão eficiente na produção quanto a empresa competitiva e, ao mesmo tempo, não obter qualquer retorno com isso?

Migue & Belanger preferem a hipótese de que o burocrata utiliza apenas parte do resíduo no aumento da produção, apropriando o resto ao financiamento de despesas que representam vantagens pessoais, aumentos de salários, comissões, tempo livre, pagamento aos "lobistas" que defendem o *bureau*, etc. A figura 2 ajuda a ilustrar essa concepção.

Figura 2
A produção e custos no modelo de Migue & Belanger



O nível de produção do burocrata de Migue & Belanger ficaria em O_{mb}, isto é, além daquele da empresa competitiva (Q_o), não alcançando, entretanto, a quantidade produzida pelo burocrata de Niskanen (Q_n). Ao gerar novas despesas de custo, o burocrata de Migue & Belanger deixa de produzir a custos mínimos, elevando a curva do custo marginal para Cmg_1. O burocrata de Migue & Belanger é, portanto, ineficiente, pois, com base em seu poder de monopólio,

16 Orzechowski, Willian. op. cit. p. 236.

aumenta a oferta, mas, ao mesmo tempo, aumenta os custos acima do custo marginal mínimo.

Feita essa sucinta descrição dos modelos teóricos a serem avaliados, cabe demonstrar que não chega a haver contradição em criticar a *economia da educação* pelo emprego de modelos de análise econômica convencional e, ao mesmo tempo, utilizar, como referência teórica, modelos de clara inspiração micro-econômica. Quaisquer atividades implementadas através de sistemas organizacionais complexos — as de ensino, p. ex. — possuem uma dimensão econômica, cujas leis básicas deverão, necessariamente, ser respeitadas. Os autores dos modelos estudados, como não poderiam deixar de fazer, parte de postulados consagrados de análise econômica, mas enriquecem suas hipóteses com componentes novos geralmente desconsiderados, como, no caso, o comportamento dos burocratas. Testar a relevância de variáveis como essa no processo econômico é, em essência, o objetivo deste trabalho.

4. *Testando os modelos*

4.1 O sistema estadual de ensino do Rio Grande do Sul

A Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Rio Grande do Sul, responsável por grande parte do ensino de 1.º e 2.º graus, configura adequadamente o conceito de *bureau* segundo os dois modelos apresentados. Em troca de um orçamento global aprovado pelo Governador e pela Assembléia Legislativa, o sistema estadual de ensino produz determinado volume de produto, isto é, ministra o ensino aos alunos matriculados. O tamanho e a complexidade da organização determinam diversas categorias de burocratas: secretário, diretores de departamento da secretaria, coordenadores regionais, delegados de ensino, diretores de escola, coordenadores de curso e de turma, supervisores, etc. Nem todos chegam a gerir partes formalmente identificáveis do orçamento, mas, em maior ou menor grau, exercem poder de discrição sobre a geração de despesas, isto é, sobre o tamanho do orçamento.

Antes da análise dos dados em face das hipóteses em estudo, cabe destacar pelo menos uma dificuldade analítica importante. Como visto anteriormente, uma das condições exigidas no cenário desenhado por Niskanen para avaliar o desempenho do burocrata é a existência de idênticas condições de demanda pelo produto, seja fornecido por um *bureau* ou por uma empresa de mercado. Se a escola pública representa bem a idéia do *bureau*, deve-se reconhecer que muitas escolas particulares, ao não visarem lucros — as confessionais, p. ex. — não são exatamente competitivas. De qualquer forma, a utilização dessas como contraponto ao *bureau* público é defensável, pois, ainda que apenas parcialmente, na gestão das mesmas são utilizadas regras de mercado.

Avaliar as condições da demanda pelo produto oferecido por um e outro tipo de organização é uma tarefa problemática. Os dados da tabela 1 mostram, ao longo da série, o crescimento positivo das matrículas nas escolas estaduais e o decréscimo, ano a ano, da matrícula total nas escolas particulares.[17]

[17] Os dados referem-se sempre à *matrícula inicial*, isto é, o número de alunos em 30 de abril de cada ano considerado, excluído o contingente de afastados.

Tabela 1

Estado do Rio Grande do Sul
Matrícula inicial e número de professores de 1.º e 2.º graus, nas escolas estaduais e particulares
(1974-84)

Ano	Matrícula inicial				Professores		Relação aluno/professor	
	Estado		Particular		Estado	Particular	Estado	Particular
	Total (a)	Índice (b)	Total (c)	Índice (d)	Total (e)	Total (f)	(a) : (e) (g)	(c) : (f) (h)
1974	775.485	100	326.906	100	61.562	17.886	12,6	18,3
1975	818.148	106	334.768	102	59.303	18.469	13,8	18,1
1976	848.497	109	331.740	101	67.323	18.782	12,6	17,7
1977	865.760	112	336.030	103	72.897	20.235	11,9	16,6
1978	872.733	113	322.742	99	82.304	20.624	10,6	15,6
1979	877.163	113	314.204	96	81.683	20.268	10,7	15,5
1980	875.650	113	309.584	95	83.929	19.647	10,4	15,8
1981	875.938	113	301.439	92	86.920	19.671	10,1	15,3
1982	876.601	113	296.512	91	85.646	19.552	10,2	15,2
1983	888.011	115	302.472	93	92.707	20.495	9,6	14,8
1984	908.376	117	299.660	92	98.599	21.007	9,2	14,2

Fonte: Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação e Cultura. Supervisão Técnica (SUT), Unidade de Informática (UI). *Estatísticas educacionais.* Porto Alegre (diversos anos).

Obs.: os índices (colunas *b* e *d*) são obtidos através da divisão da matrícula inicial total (colunas *a* e *c*), de cada ano, pela matrícula inicial total referente a 1974, isto é, o ano-base da série.

Diversas razões parecem explicar o aumento da demanda pela escola pública:[18] o produto é fornecido gratuitamente; fortalecimento das políticas de universalização do ensino público com o conseqüente aumento da oferta; desestímulo aos empreendimentos particulares de ensino através do controle oficial sobre os preços e taxas, etc. Essas questões, associadas às diferenças — existentes ou percebidas — na qualidade do ensino prestado, afetam demasiadamente a demanda de um e outro produto, tornando impraticável qualquer avaliação conclusiva nesse terreno.

Ressalvadas essas limitações do trabalho, as principais conclusões podem ser sumariadas da forma apresentada no tópico seguinte.

4.2 A questão dos custos

A solução adotada neste trabalho para a avaliação comparativa dos custos, ainda que modesta, serve para comprovar que os custos do ensino estadual (*bureau*) são superiores aos do ensino particular (a empresa competitiva). Os dados da tabela 1, colunas *g* e *h*, mostram que em todos os anos da série a relação aluno/professor das escolas particulares, tomadas aqui de forma agregada para todo o Estado, foi sempre superior àquela do sistema estadual, significando que o ensino público estadual opera com custos de "produção" superiores. Essa constatação fica reforçada com o fato de que, em geral, os professores da rede estadual de ensino recebem melhores salários que os da rede privada.

Tomar os gastos de pessoal como representativo do custo do ensino é defensável, na medida que esses encargos correspondem a cerca de 90% do orçamento estadual para o 1.º e 2.º graus.

Essa evidência parece, pois, confirmar a hipótese de Migue & Belanger de que o *bureau* opera acima dos custos mínimos, sendo assim ineficiente, segundo a conceituação econômica.

4.3 A questão da produção

Tomando-se novamente a matrícula como indicador da produção, conclui-se, a partir dos dados da tabela 1, colunas *a* e *b*, que essa tem sido crescente no âmbito das escolas públicas estaduais. Certamente, não é o caso de confirmar-se, de forma apressada, a hipótese de Niskanen, onde a expansão da oferta — aumento da produção — é conseqüência direta da produtividade.

Viu-se, anteriormente, que a oferta de serviços educacionais públicos assume determinadas características, orientando e definindo os rumos da própria demanda. A produção de serviços públicos cresceria, assim, como resultado da força monopolista do Estado que, por isso, pode operar com custos unitários superiores. Prova disso é: 1) a diminuição das matrículas nas escolas particulares (tabela 1, colunas *c* e *d*); 2) a velocidade do crescimento dos custos nas escolas estaduais, aqui representados pelo crescimento do número de professores, em proporção bastante superior à produção (tabela 2, colunas *c* e *g*). Tais elementos

[18] Segundo dados de 1984, apenas 17,9% das matrículas de 1.º e 2.º graus eram detidos por escolas particulares. Dos restantes 82,1%, 54,1% estavam com o sistema estadual, 27,5% com o municipal e 0,5% com o federal.

induzem a concluir que, também aqui o modelo de Migue & Belanger está mais próximo da realidade que o de Niskanen.

4.4 A questão dos benefícios colhidos pelo burocrata

Conforme Migue & Belanger, parte do incremento dos custos, gerados acima dos custos mínimos de produção, refere-se a utilidades que interessam ao burocrata. Considerando a rigidez que caracteriza a burocracia educacional, especialmente na área salarial — altamente simétrica e padronizada — não é via remuneração que o burocrata extrai vantagens. O mais provável é que a explicação esteja na facilidade com que cresce, em tamanho, a burocracia do ensino estadual. Mais do que isso, no crescimento do número de professores sem regência de classe.

Conforme mostra a tabela 2, colunas *a* e *b*, no período de onze anos — 1974/84 — o crescimento do número de professores com regência de classe foi de 44%, enquanto os sem regência de classe cresceram 97%.

Para Migue & Belanger, uma das vantagens de interesse para o burocrata é o tempo livre ou as folgas que, em prejuízo do *bureau*, são utilizadas para atender a interesses pessoais, como: lazer, cultura, preparo profissional, outro emprego, etc. Uma variação desse tipo de utilidade seria o *desvio de função*, isto é, o servidor deixa a função para a qual foi selecionado e contratado e passa a exerecer atividades de menor exigência, seja em termos de tempo, como de empenho e capacidade profissional.

No caso do sistema estadual de ensino do Rio Grande do Sul, uma das mais sérias distorções parece ser, exatamente, a tendência à constituição de um enorme exército de professores sem alunos, às voltas com outras atividades e tarefas. É verdade que um certo número desses professores exerce funções de direção e coordenação do ensino, mas a grande maioria está em desvio de função, cumprindo tarefas subalternas, que seriam mais adequadamente executadas por pessoal administrativo e de serviço. O fato de o Estado nunca ter instituído um quadro de pessoal de apoio ao ensino — secretários, bibliotecários, mecanógrafos, nutricionistas, etc. — induz a supor que o exercício dessas atividades interessa aos professores, que desenvolveriam um trabalho de menor exigência em troca de um salário que evidentemente, não é — nem pode ser — reduzido.

O crescimento do quadro de professores do Estado, é claro, não pode ser todo debitado à disposição da burocracia em obter vantagens através do tipo de "divisão do trabalho" acima descrito. É provável que entre outras razões esteja o aumento da oferta de professores que, mediante o exercício de variadas formas de pressão política, obtêm contratos ou forçam a realização de concursos. Esses são promovidos com base em carências comprovadas de docentes em áreas do interior e em bairros afastados dos grandes centros. Aprovados e nomeados para essas áreas, os professores, muitas vezes, conseguem transferência para escolas melhor localizadas, perpetuando as necessidades de docentes em alguns setores, apesar da grande ociosidade em outros.

As duas situações responsabilizadas aqui pelo crescimento do quadro de professores do Estado — pressão interna pela "divisão do trabalho" e externa, por parte dos que querem entrar no sistema — parecem dar razão a Ilich, para quem "nossas atuais instituições educacionais estão a serviço dos objetivos do

Tabela 2

Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Variáveis selecionadas: índices de variação

Ano	Número de professores			Despesas		Receita ordinária do Estado	Matrículas escolas estaduais 1.° e 2.° graus
	Em regência	Sem regência	Total	Total pessoal 1.° e 2.° graus	Total despesa 1.° e 2.° graus		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
1974	100	100	100	100	100	100	100
1975	112	61	96	129	130	112	106
1976	121	82	109	139	127	106	109
1977	125	102	118	136	113	118	112
1978	131	141	134	147	135	125	113
1979	131	136	133	155	133	122	113
1980	132	146	136	156	132	130	113
1981	137	152	141	166	149	137	113
1982	134	151	139	185	166	154	113
1983	138	179	151	177	152	130	115
1984	144	197	160	147	126	125	117

Fonte: colunas *a, b, c, g:* Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação e Cultura, SUT, UI. *Estatísticas educacionais.* Porto Alegre (diversos anos). Colunas *d, e, f:* Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. *Balanço geral do estado do Rio Grande do Sul.* Porto Alegre (diversos anos).

Obs.: a coluna *c,* assim como as colunas *a* e *b,* foram obtidas através da divisão do número de professores, tomadas separadamente: em regência, sem regência e total, de cada ano, pelo número correspondente de 1974. Nesse sentido a coluna *c* não representa a média de *a* e *b.*

professor".[19] O conhecido educador explora, assim, um terreno caro aos institucionalistas e, de forma aguda, avança pela hipótese de Migue & Belanger.

5. *Conclusão*

Um conhecido e importante estudo de custos do ensino na América Latina[20] diagnosticou claramente a existência de grande ociosidade da mão-de-obra docente em escolas de 1.º e 2.º graus, evidenciando que, nesse particular, o Rio Grande do Sul não é um caso isolado. No estudo, as razões de tal distorção são, genericamente, rotuladas de "políticas": poder político do professor, poder de barganha de certas escolas, etc.[21] Coerente com a linha da *economia da educação*, a investigação não avança na busca das causas da disfunção, talvez porque o terreno aí não seja mais "econômico" e, sim, político-administrativo.

Já nesse trabalho, viu-se que os modelos de comportamento da burocracia — especialmente o de Migue & Belanger — apresentam inequívoca correspondência com aspectos da realidade descrita, constituindo-se, espera-se, em bom exemplo das possibilidades de análise e interpretação, do ponto de vista econômico, de fenômenos não considerados como tal e, portanto, descurados pela teoria econômica convencional.

Summary

Initially, the author attempts to show the limitations of the conventional economic analysis when applied to certaon "production" areas of bureaucratic type, *e.g.*, public education. Taking as an empirical basis the state school system data of Rio Grande do Sul, the writer attempts to test two economic models of institutionalistic inspiration: those of Willian Niskanen and Migue & Belanger. The author then concludes that the models, especially the M & Bone, carry a clear correspondence to the described reality, which proves the usefulness of the non-orthodox economic analysis on the interpretation of aspects which are not taken into consideration by the conventional theory.

[19] Ilich, Ivan. op. cit. p. 121.
[20] Castro. Cláudio M. et alii. *A educação na América Latina: estudo comparativo de custos e eficiência.* Rio de Janeiro, FGV/IESAE, 1980.
[21] Id. ibid. p. 174.