

- CVI -

UMA ABORDAGEM ECONÔMICA DA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA EDUCAÇÃO

Zara Figueiredo Tripodi

Universidade Federal de Ouro Preto
zarafigueiredo@gmail.com

Mateus Versieux

mateusversieux@gmail.com

INTRODUÇÃO

O debate sobre o ‘lugar’ da abordagem teórica no âmbito da pesquisa em política educacional vem assumindo centralidade nos espaços acadêmicos. De um lado, alerta-se, como o fez Mainardes (2018), acertadamente, para a importância da explicitação das perspectivas teóricas que fundamentam as pesquisas, bem como sua importância no fortalecimento da política educacional como campo epistemológico e científico. De outro lado, Azevedo (2004) vem chamando a atenção para essa mesma temática, mas enfatizando a necessidade de se abordar a educação a partir de um quadro mais amplo, próprio das políticas públicas, que “representam a materialidade da intervenção do Estado”, ao mesmo tempo em que se preservam as particularidades do campo da educação. (AZEVEDO, 2004, p.6). Tais recomendações exigem do pesquisador um olhar atento e disposto a reconhecer que o “estado em ação”, materializado pelas políticas públicas por ele produzido, vem alterando seus contornos, pressupostos, objetivos e modos de oferta, de par com as profundas mudanças políticas e socioeconômicas. Mudanças dessa ordem certamente tendem a provocar alterações em estruturas estatais e suas instituições, mas, também, afetam o campo de pesquisa na medida em que uma de suas tarefas é, exatamente, investigar as relações entre Estado e sociedade, o que requer aportes e caminhos teóricos que deem conta

dos novos arranjos institucionais e os modos de produzir políticas, especialmente, aquelas circunscritas ao campo da educação.⁶²

MÉTODO

Explora-se analiticamente o uso de contratualização de resultados na educação a partir da abordagem da Teoria da Agência, localizada, teoricamente, no campo da Nova Economia Institucional - NEI. Para tanto, partiu-se da reconstituição empírica de reformas educacionais em três estados: Goiás, Minas Gerais e São Paulo, de 2003 a 2014. A amostra intencional está justificada na literatura que toma tais estados como unidades que implementaram reformas gerenciais. (ABRUCIO e GAETANI, 2006). O trabalho valeu-se de pesquisa documental e bibliográfica.

PERCURSO TEÓRICO

De acordo com Jensen e Meckling (1976), o relacionamento de agência pode ser definido como um contrato, sob o qual, uma ou mais pessoas, chamada (s) *principal* contrata uma outra pessoa, o *agent*, para desempenhar algum serviço em benefício do primeiro, e que envolve delegação de algum nível de autoridade decisória ao *agent*. Segundo os autores, sendo o indivíduo autointeressado, ambas as partes do relacionamento tenderão a maximizar seus interesses próprios, levando o *agent* a não agir em interesse do *principal*. Assim sendo, o *principal* procuraria, nessa perspectiva teórica, limitar as divergências relativas ao interesse “desproporcional” do *agent*, por meio de criação de incentivos apropriados, sobre os quais devem incidir, contudo, custos de seu monitoramento. (JENSEN e MECKLING, 1976, p. 308). No centro do debate da Teoria da Agência estão problemas de interesses conflitantes entre atores, custos transacionais para redução de assimetria de informações, tentativa de redução comportamentos oportunistas e busca por definição de contratos mais eficientes. (EISENHARDT, 1989).

O problema de agência consiste, pois, no risco do *agent* agir de acordo com os interesses próprios. Assim sendo, criam-se mecanismos que reduzam a possibilidade de o *agent* agir em desacordo com o *principal*, maximizando-lhe o bem-estar. Há, segundo Arrow

62 O trabalho é resultado de projeto de pesquisa mais amplo e conta com financiamento da Pró-Reitoria de Pesquisa, por meio do Programa Auxílio ao Pesquisador, Processo n° 23109.003517/2018-85.

(1985), duas perspectivas que fundam esse problema: o risco moral (*moral hazard*) e a seleção adversa. O primeiro, diz respeito à assimetria de informação entre o *principal* e o *agent*. Aquele nunca tem informação completa sobre as atividades deste, sobre o que ele estaria fazendo; falta capilaridade ao *principal* para alcançar a atuação do seu *agent*. Já a seleção adversa está relacionada a pouca capacidade do *agente*, que não saberia como executar as tarefas.

RESULTADOS

A base que sustenta a escolha da contratualização como forma de regulação parte de uma visão econômica de maximizar ganhos, de pressupor a existência de uma racionalidade limitada nas transações e de entender que há assimetrias de informações entre as partes que, em algum momento, tentarão a se beneficiar dessas assimetrias, por meio de comportamentos oportunistas. Portanto, é nessa perspectiva que precisa ser lida a utilização dos contratos, no caso educacional, uma vez que eles se inserem numa perspectiva gerencial de administração.

A escolha pela utilização dos contratos sugere, em termos teórico-analíticos, que a relação entre o Executivo e profissionais da área da educação é estruturada a partir de uma desconfiança inicial, por parte do governo, na capacidade de o servidor público cumprir, principalmente, as obrigações relativas ao ensino e aprendizagem dos alunos. O problema da agência estaria, então, no fato de o órgão central da educação não ter capilaridade suficiente para alcançar as escolas e, particularmente, seu corpo docente, de modo a acompanhar e/ou controlar o seu comportamento, em termos do que estaria ali acontecendo e sendo ensinado em salas de aula. Trabalhando, assim, com a hipótese de que as escolas não estariam, por exemplo, implementando os currículos instituídos pela administração central, o que teria sido, hipoteticamente, observado com o resultado das avaliações em larga escala, o *principal*, que nesse caso é a administração central, estrutura um sistema de metas que são contratualizadas com as escolas para que, dessa forma, os *agents* trabalhem de forma alinhada aos interesses do *principal*. Ou seja, espera-se que os professores passem a ensinar os conteúdos curriculares pré-estabelecidos, estipulados em forma de metas de resultados e formalizados pela assinatura do contrato de gestão. Como se trata de uma teoria econômica que reconhece o indivíduo, *a priori*, como autointeressado, o instrumento que é o contrato precisaria ter força suficiente para fazer esse *agent* controlar seu comportamento oportunista e trabalhar de modo a maximizar o interesse do *principal*. Nessa perspectiva, é preciso que ele seja construído sob uma estrutura de incentivos, que contemple premiação e sanções.

CONCLUSÕES

Embora a profundidade e alcance das reformas no âmbito educacional tenham sido distintos, a contratualização foi um dos instrumentos privilegiados por Goiás, Minas Gerais e São Paulo. Nos dois primeiros entes, os contratos foram utilizados, de um lado, para sustentar a articulação entre Estado e OS's na oferta de ensino médio; de outro, para alinhar interesses entre atores governamentais, divididos entre formuladores e implementadores da política educacional. No caso de São Paulo, os contratos podem ser definidos como implícitos, na medida em que as metas acordadas entre atores, também estatais, foram produzidas por atos governamentais normativos e não propriamente por contratos de gestão ou termos de parceria. O trabalho traz evidências de que políticas educacionais circunscritas a lógicas a Nova Gestão Pública demandam um aporte teórico-analítico que deem conta das suposições e crenças nelas envolvidas. Assim, o estudo aponta que a Teoria da Agência traz contribuições para se examinar tais propostas, em termos de pressupostos envolvidos e resultados esperados. O artigo, por fim, oferece elementos para se afirmar que a escolha de tais instrumentos e abordagens, pelos governantes, é sustentada por um aporte ideológico que reconhece, *a priori*, no Estado, certa incapacidade de ofertar e regular a educação.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In. CONSAD. **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. CONSAD, FUNDAP, 2006.
- ARROW, Kenneth Joseph. **Principal and agentes: the structure of American business**. Boston: Harvard Business School Press, 1985.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A Educação como Política Pública**. Campinas: Autores Associados, 2004.
- EISENHARDT, Kathlemm M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.
- JENSEN, Michael., & Meckling, William. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, 3, 305-360, 1976.

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, 2018.

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. Do governo à governança: permeabilidade do estado a lógicas privatizantes na educação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 48, n. 167, p. 228-253, Mar. 2018.