



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

MARIANO LAIO DE OLIVEIRA

**AVALIAÇÃO DO FUNDEB: A DEPENDÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS E AS
DESPESAS COM REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO NAS
REDES DE ENSINO MUNICIPAIS**

Brasília
2018

MARIANO LAIO DE OLIVEIRA

**AVALIAÇÃO DO FUNDEB: A DEPENDÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS E AS
DESPEAS COM REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO NAS
REDES DE ENSINO MUNICIPAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann

Área de Concentração: Administração Pública

Brasília

2018

MARIANO LAIO DE OLIVEIRA

**AVALIAÇÃO DO FUNDEB: A DEPENDÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS E AS
DESPESAS COM REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO NAS
REDES DE ENSINO MUNICIPAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann

Programa de Pós-Graduação em Administração – UnB

Orientador

Prof. Dr. Pedro Carlos Resende Junior

Programa de Pós-Graduação em Administração – UnB

Membro interno

Prof. Dr. Carlos Ricardo Rossetto

Universidade do Vale do Itajaí

Membro externo

Brasília, 26 de fevereiro de 2018

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Simone, por estar ao meu lado no dia a dia, pelo amor, pelo carinho e pela paciência nessa etapa rigorosa da vida.

À minha mãe, Helena, e à minha avó, Marina, por serem as pessoas que eu mais amo na vida.

Ao meu pai, Elísio, ao meu avô, João (*in memoriam*), e a toda a minha família, Gustavo, Theo, Davi, Nick e Mila, por todo o apoio, carinho e compreensão.

Ao Professor Dr. Valmir Emil Hoffmann, orientador deste trabalho, pela disposição, pelos ensinamentos e pela paciência ao longo da jornada.

Aos professores e funcionários do PPGA/UnB por fazerem parte de todo esse ciclo acadêmico.

Aos amigos da turma de mestrado. Valeu, pessoal!

Ao consultor Dr. Oliveira Alves Pereira Filho, pela consultoria e apoio prestados na construção, interpretação e análise dos modelos econométricos.

Ao colega Marcelo Mendes, pela revisão linguística.

Ao diretor, coordenadores e amigos da Diretoria de Estudos Educacionais do INEP, pela oportunidade e pelo apoio.

Muito Obrigado!

“Quanto mais aumenta nosso conhecimento, mais evidente fica nossa ignorância”.

John F. Kennedy

RESUMO

O objetivo deste artigo é determinar a associação entre os recursos financeiros da complementação da União e as despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais no período de 2008 a 2015. Trata-se de uma pesquisa de natureza empírica, descritiva, correlacional e quantitativa; um levantamento de dados secundários longitudinal. A base teórica utilizada foi a Teoria da Dependência de Recursos. O método utilizado foi o de dados em painel com efeitos fixos. A população investigada foram as 5.568 redes públicas de ensino municipal do Brasil. Os modelos de regressão para o ensino fundamental e para a educação infantil corroboraram a hipótese proposta neste artigo: quando analisados por estratos pelo porte das redes, a significância se manteve, indicando que há associação estatisticamente significativa entre a dependência federal e as despesas com remuneração do magistério em todos os estratos. Na educação infantil, a associação apresentou maior magnitude do que no ensino fundamental, provavelmente por conta da nova dimensão financeira que a inclusão no Fundeb lhe proporcionou. As redes de ensino municipais alteraram seu comportamento organizacional, promovendo a alocação de parcela das receitas recebidas via complementação da União para o custeio de despesas com remuneração do magistério, sobretudo na etapa da educação infantil, respondendo favoravelmente às condicionalidades estabelecidas pela Lei do Fundeb e aos objetivos da política de valorização dos profissionais do magistério da educação básica. Os resultados sugerem que as respostas gerenciais das organizações receptoras visaram atender precipuamente às contingências impostas pelo ente provedor de recursos.

Palavras-chave: Teoria da dependência de recursos; complementação da União; dados em painel com efeitos fixos; ensino fundamental; educação infantil.

ABSTRACT

This article aims at establishing the association between the financial resources of the federal complementation to Fundeb and the expenses with the payment of professionals and teaching staff of the municipal education networks in the period from 2008 to 2015. This is an empirical, descriptive, correlational, and quantitative research; a longitudinal secondary data survey. The theoretical basis used was the Resource Dependency Theory. The general method was panel data with fixed effects. The populous studied was the 5,568 municipal public schools in Brazil. The regression models for elementary education and for early childhood education corroborate the hypothesis proposed in this article: when analyzed by size, the significance of the model sustained itself, suggesting a statistically significant association between federal dependence and expenses with remunerations in all strata. In early childhood education, this association had a greater magnitude than that of elementary school, arguably because of Fundeb's new financial dimension. Municipal education networks have altered their organizational behavior, allocating a portion of the federal revenues to teaching expenses, especially in the stage of early childhood education, favorably responding to demands by Fundeb Law and also valorizing teachers, according to established policies. The results suggest that the managerial responses of recipient organizations aimed at meeting the conditions imposed by the providing entity.

Keywords: Resource Dependence Theory; federal complementation to Fundeb; panel data with fixed effects; elementary education; early childhood education.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Comparativo entre os preceitos doutrinários da NPM propostos por Hood e Jackson (1991) e os elementos da NPM propostos por Pollitt (1995) | 30 |
| Quadro 2 – Comparativo entre diferentes possibilidades de uso de dados e informações obtidos por meio de avaliação de desempenho | 40 |
| Quadro 3 – Modelo esquemático dos construtos e ideias centrais da Teoria da Dependência de Recursos (1978) | 60 |
| Quadro 4 – Portarias Interministeriais que divulgaram os dados sobre as matrículas do Fundeb por estado e município no período de 2008 a 2015 | 87 |
| Quadro 5 – Distribuição das categorias da variável “TP_ETAPA_ENSINO” utilizadas para compor os agrupamentos de etapas de ensino para os docentes da educação básica | 89 |
| Quadro 6 – Concatenação entre as hipóteses propostas nesta dissertação e os resultados dos modelos econométricos | 142 |
| Quadro 7 – Resumo comparativo da evolução das variáveis do ensino fundamental e da educação infantil nas redes de ensino municipais que aportaram recursos da complementação da União durante o período de 2008-2015 | 150 |
| Quadro 8 – Resumo comparativo dos resultados das regressões dos modelos de dados em painel com efeitos fixos para o ensino fundamental e a educação infantil abrangendo o período de 2008-2015 | 151 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Despesas com remuneração dos profissionais do magistério das redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015 | 103 |
| Gráfico 2 - Quantitativo de docentes das redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015 | 103 |
| Gráfico 3 - Matrículas consideradas pelo Fundeb nas redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015 | 106 |
| Gráfico 4 - Distribuição das receitas da complementação da União para as redes de ensino municipais no ensino fundamental – 2008-2015 | 107 |
| Gráfico 5 - Despesas com remuneração dos profissionais do magistério das redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015 | 109 |
| Gráfico 6 - Quantitativo de docentes das redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015 | 110 |
| Gráfico 7 - Matrículas consideradas pelo Fundeb nas redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015 | 113 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério das redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015 | 102 |
| Tabela 2 – Quantitativo de docentes das redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015 | 104 |
| Tabela 3 – Matrículas do Fundeb nas redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015 | 105 |
| Tabela 4 – Distribuição dos recursos da complementação da União por capitais e demais redes de ensino municipais no ensino fundamental – 2008-2015 | 108 |
| Tabela 5 – Despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério das redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015 | 111 |
| Tabela 6 – Quantitativo de docentes das redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015 | 112 |
| Tabela 7 – Matrículas do Fundeb nas redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015 | 114 |
| Tabela 8 – Distribuição dos recursos da complementação da União por capitais e demais redes de ensino municipais na educação infantil – 2008-2015 | 116 |
| Tabela 9 – Dependência de recursos, no ensino fundamental, por redes de ensino municipais que aportaram recursos da complementação da União por unidades da federação (como percentual das despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério) | 117 |
| Tabela 10 – Dependência de recursos, no ensino fundamental, por redes de ensino municipais que não aportaram recursos da complementação da União por unidades da federação (como percentual das despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério) | 119 |
| Tabela 11 – Dependência de recursos, na educação infantil, por redes de ensino municipais que aportaram recursos da complementação da União por unidades da federação (como percentual das despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério) | 121 |
| Tabela 12 – Dependência de recursos, na educação infantil, por redes de ensino municipais que não aportaram recursos da complementação da União por unidades da federação (como percentual das despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério) | 122 |
| Tabela 13 – Remuneração mensal média nas redes de ensino municipais, no ensino fundamental, por unidades da federação | 124 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 14 – Remuneração mensal média nas redes de ensino municipais, na educação infantil, por unidades da federação | 126 |
| Tabela 15 – Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos aplicado às redes de ensino municipais no ensino fundamental (Modelo 1) | 128 |
| Tabela 16 – Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos e variáveis de controle aplicado às redes de ensino municipais no ensino fundamental (Modelo 2) | 130 |
| Tabela 17 – Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos aplicado às redes de ensino municipais no ensino fundamental por estratos de quantidade de matrículas do Fundeb (Modelo 1) | 132 |
| Tabela 18 – Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos e variáveis de controle aplicado às redes de ensino municipais no ensino fundamental por estratos de quantidade de matrículas do Fundeb (Modelo 2) | 134 |
| Tabela 19 – Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos aplicado às redes de ensino municipais na educação infantil (Modelo 5) | 136 |
| Tabela 20 – Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos e variáveis de controle aplicado às redes de ensino municipais na educação infantil (Modelo 6) | 137 |
| Tabela 21 – Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos aplicado às redes de ensino municipais na educação infantil por estratos de quantidade de matrículas do Fundeb (Modelo 5) | 138 |
| Tabela 22 – Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos e variáveis de controle aplicado às redes de ensino municipais na educação infantil por estratos de quantidade de matrículas do Fundeb (Modelo 6) | 140 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | | |
|---------|---|---|
| CAPES | – | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CF/1988 | – | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| ENEM | – | Exame Nacional do Ensino Médio |
| ESSA | – | <i>Every Student Succeeds Act</i> |
| ESEA | – | <i>Elementary and Secondary Education Act</i> |
| FINBRA | – | Finanças do Brasil |
| FHC | – | Presidente Fernando Henrique Cardoso |
| FNDE | – | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FPM | – | Fundo de Participação dos Municípios |
| FUNDEB | – | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| FUNDEF | – | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| IBGE | – | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDM | – | Índice de Desenvolvimento Municipal |
| INEP | – | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| IPCA | – | Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo |
| LDB | – | Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) |
| MEC | – | Ministério da Educação |
| MDE | – | Manutenção e no desenvolvimento do ensino |
| NCLB | – | <i>No Child Left Behind Act</i> |
| NPM | – | <i>New Public Management</i> |
| OCDE | – | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| PDRAE | – | Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado |
| PSPN | – | Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (Lei nº 11.738/08) |
| SAEB | – | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica |
| SINAES | – | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior |
| SIOPE | – | Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação |
| SPELL | – | <i>Scientific Periodicals Electronic Library</i> |
| TDR | – | Teoria da dependência de recursos |
| UNESCO | – | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 16 |
| 1.2 OBJETIVOS | 23 |
| 1.2.1 Objetivo Geral..... | 23 |
| 1.2.2 Objetivos específicos..... | 23 |
| 1.3 JUSTIFICATIVA | 24 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO..... | 26 |
| 2.1 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | 26 |
| 2.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL..... | 45 |
| 2.4 A TEORIA DA DEPENDÊNCIA DE RECURSOS | 56 |
| 2.4.1 A Teoria da Dependência de Recursos aplicada ao setor público..... | 65 |
| 2.4.2 A Teoria da Dependência de Recursos aplicada à educação pública..... | 71 |
| 2.5 HIPÓTESE DE PESQUISA | 77 |
| 3 MÉTODO | 84 |
| 3.1 FONTES DOS DADOS E VARIÁVEIS UTILIZADAS | 85 |
| 3.1.1 Receitas do Fundeb e da complementação da União | 85 |
| 3.1.2 Matrículas do Fundeb..... | 86 |
| 3.1.3 Profissionais do magistério das redes de ensino municipais..... | 88 |
| 3.1.4 Despesas de capital..... | 90 |
| 3.1.5 Despesas com pessoal e encargos sociais dos profissionais do magistério..... | 91 |
| 3.1.6 Remuneração média mensal dos profissionais do magistério..... | 93 |
| 3.2 MODELO ECONOMETRICO..... | 96 |
| 3.2.1 Modelagem da pesquisa | 99 |
| 4 RESULTADOS | 101 |
| 4.1 DESPESAS COM PAGAMENTO DE REMUNERAÇÕES DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO | 101 |
| 4.2 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES | 117 |
| 4.2.1 Dependências de recursos federais e estaduais | 117 |
| 4.2.2 Remuneração média mensal dos profissionais do magistério das redes municipais | 123 |
| 4.3 MODELOS DE DADOS EM PAINEL APLICADOS AO ENSINO FUNDAMENTAL | 127 |

| | |
|--|-----|
| 4.4 MODELOS DE DADOS EM PAINEL APLICADOS À EDUCAÇÃO INFANTIL.. | 135 |
| 4.5 DISCUSSÃO | 143 |
| 5 CONCLUSÕES | 154 |
| REFERÊNCIAS | 160 |
| APÊNDICES | 169 |

1 INTRODUÇÃO

O movimento *New Public Management* (NPM) surge nas décadas de 1970 e 1980 em diversos países como resposta à crise do estado nas áreas fiscal, burocrática, política e intervencionista. Apresentou-se sob a forma de um conjunto de medidas que pretendiam combater o desequilíbrio fiscal das contas públicas, promover melhorias na prestação de serviços públicos, combater o excesso de burocracia e a morosidade na máquina pública e combater a corrupção, dentre outras medidas, por meio da introdução de técnicas e ferramentas oriundas da iniciativa privada, visando modernizar a gestão do setor público (BRESSER-PEREIRA, 1998; MARTINS, 1997; SECCHI, 2009).

Historicamente, a NPM tem sua origem relacionada à frustração do *Welfare State* no final da década de 1970 na Inglaterra e, nos anos 1980, nos Estados Unidos. Ambos os países tiveram como figuras proeminentes seus líderes políticos, a primeira-ministra Margareth Thatcher, na Inglaterra, que propunha um modelo de gestão do estado pautado na descentralização administrativa, na privatização e na terceirização dos serviços públicos. Nos Estados Unidos, o então presidente do partido Republicano, Ronald Reagan, deu continuidade à implementação de políticas monetaristas anti-inflacionárias do presidente anterior, aliando-se também ao tripé *thatcherista* de gestão do estado (PAES DE PAULA, 2005a; ZWICK; TEIXEIRA; PEREIRA; VILAS BOAS, 2012). A doutrina da NPM dos anos Thatcher e Reagan vem impulsionando reformas governamentais em todo o mundo e promovendo a substituição das estruturas administrativas tradicionais (JARRAR; SCHIUMA, 2007).

Muitos países adotaram os princípios da NPM para promover reformas de reestruturação do estado substituindo o modelo burocrático por um modelo gerencial pautado

por uma agenda neoliberal internacional e orientado para a competição com foco em resultados.

Hood e Jackson (1991) sugerem que a NPM engloba um conjunto de diferentes doutrinas que foram engendradas de acordo com circunstâncias específicas do setor público de cada país. Essas doutrinas enfatizam a gestão "profissional", a introdução de medidas explícitas de desempenho, o foco em resultados e um papel cada vez maior dos "estilos do setor privado" engendrado nas práticas de gestão governamental (HOOD; JACKSON, 1991).

A busca por boas práticas de gestão oriundas do setor privado ou de outros países, aliada a princípios como a gestão por resultados, a descentralização e a flexibilização, certamente pode auxiliar o estado na condução e no alcance dos objetivos de suas políticas (OLIVEIRA; PAES DE PAULA, 2014).

No Brasil, a NPM serviu de base para a reforma administrativa implantada durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, conduzida pelo então ministro Bresser-Pereira, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cujos princípios orientavam a ação reformadora do governo, visando à implantação de uma administração pública gerencial no país.

Conforme apontado por Bresser-Pereira (2001a), a reforma tinha como objetivo remodelar o Estado brasileiro, promovendo ampla reestruturação por meio da redução de seu tamanho via privatizações, descentralização e valorização da esfera pública não governamental, conjuntamente a um austero ajuste fiscal alinhado às recomendações do Consenso de Washington¹.

A reforma gerencial procurou reduzir os custos, como parte do ajuste fiscal, e modernizar as formas de gerir os recursos públicos com vistas a tornar o Estado mais eficiente

¹ Consenso de Washington foi um encontro internacional que teve por objetivo avaliar as reformas econômicas na América Latina. Suas conclusões resultaram em uma "cartilha" contendo 10 grandes medidas de caráter neoliberal, adotada como sendo a política oficial do Fundo Monetário Internacional.

e voltado ao atendimento das demandas da sociedade. Lawler e Hearn (1995, p. 9) argumentam que o gerencialismo do setor público "beneficiou-se da existência de certas técnicas essenciais de gestão aplicáveis em quaisquer contextos organizacionais, uma vez que, tais técnicas de gestão foram transferidas e adaptadas através de contextos – neste caso, a partir do privado para o setor público".

O modelo da administração pública gerencial contempla o valor da eficiência, pois está focado na necessidade de definir objetivos e alcançar resultados. As contribuições da mensuração de resultados para a transparência, o controle, a (re)formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas e programas governamentais são cada dia mais necessários (PACHECO, 2010).

A ênfase nos resultados é elemento central das recentes reformas administrativas do setor público. A avaliação é ferramenta que oferece informações quanto aos resultados obtidos por políticas públicas, organizações e programas e deve proporcionar dados que sejam críveis e úteis para a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão. Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de assegurar melhores dados e informações para fundamentar as decisões e a *accountability* relacionadas a políticas públicas.

A decisão de formuladores de políticas públicas sobre alocar recursos para programas sociais parte do pressuposto de que a intervenção governamental gerará impacto positivo sobre um conjunto de resultados de interesse coletivo ou individual que, em última instância, trará benefícios para alguma parcela da sociedade (PAES DE BARROS; LIMA, 2016).

No entanto, esses argumentos podem ser contestados. Moynihan (2006) argumenta que a lógica da reforma da NPM comum aos países de referência pode ser resumida como um sistema tradicional de gestão pública que fornece apenas informações limitadas, que atuam de

modo a desestimular a eficiência. O autor sugere que os gestores se encontram engessados a uma lista de *inputs* – dotações orçamentadas – que estão obrigados a realizar. Controles financeiros garantem que o recurso seja gasto com a finalidade originalmente atribuída.

Geralmente,

“os gestores públicos não têm margem de discricionariedade suficiente para realocar o recurso financeiro que receberam, mesmo que a realocação possa promover um alcance mais eficaz e eficiente das metas almejadas. [...] mecanismos de controle de pessoal reforçam os controles financeiros, restringindo ainda mais a capacidade dos gerentes de tomarem decisões” (MOYNIHAN, 2006, p.79).

No que concerne às políticas e aos programas governamentais na área de educação pública no Brasil, essa situação não é diferente. O Governo Federal passou a exercer função estratégica na coordenação das políticas públicas de educação, induzindo e controlando programas e ações governamentais por intermédio de determinadas avaliações (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

A partir dos anos 1990, foram implantados exames ou avaliações para todos os níveis dos sistemas de ensino no Brasil. Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.394/96), emergiram os Parâmetros Curriculares Nacionais, os quais passaram a ser utilizados na elaboração das provas de testagem em larga escala. Em âmbito federal, foram instituídos o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Para Oliveira e Sousa (2010), todos esses diferentes mecanismos de avaliação criaram padrões de controle para a aferição da qualidade da educação brasileira, viabilizando a utilização dos resultados desses processos avaliativos como parâmetros para tomada de decisões nos diferentes sistemas de ensino.

A difusão de uma cultura avaliativa na educação pública “baseia-se na expectativa de que a simples divulgação dos resultados obtidos por sistemas e por escolas induza a melhoria de qualidade, tanto por meio de iniciativas autônomas dos próprios sistemas e escolas quanto como resultado de uma maior pressão da comunidade de usuários” (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p.31).

Complementar às avaliações dos sistemas de ensino, destacam-se as avaliações dos mecanismos de financiamento e de distribuição de recursos públicos destinados à educação pública brasileira.

Em 1998, o Governo Federal instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o qual alterou a distribuição de recursos entre estados e municípios para promover maior equidade na disponibilização das receitas vinculadas destinadas ao ensino fundamental.

Em 2006, a Emenda Constitucional 53/2006 autorizou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em 2007, o fundo foi implementado em caráter transitório, tendo se consolidado integralmente a partir de 2009.

O Fundeb passou a incluir todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). A introdução do Fundef/Fundeb pode ser considerada uma das mais importantes mudanças no regime de financiamento da educação básica brasileira, em particular por induzir a expansão do gasto educacional em municípios mais pobres (CRUZ; ROCHA, 2016).

No contexto do Fundeb, merece atenção a avaliação dos recursos provenientes da complementação da União, ou seja, os recursos oriundos do orçamento do Governo Federal por meio dos quais a União cumpre sua função supletiva de complementar os recursos dos

fundos sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, o valor anual por aluno não tiver alcançado o mínimo definido nacionalmente. A complementação da União tem previsão constitucional e destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos 27 fundos.

A cada exercício fiscal, os recursos da complementação da União serão de, no mínimo, 10% (dez por cento) do somatório dos recursos totais aportados nesses fundos por seus respectivos estados e municípios. Os recursos oriundos da complementação da União, assim como os totais dos fundos aportados por estados e municípios, estão condicionados ao que prevê a Lei do Fundeb em seu Artigo 22, que estabelece que pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos será destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Para assegurar tal processo de valorização desses profissionais, ocorreu, subsidiariamente, a aprovação do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (PSPN), instituído pela Lei nº 11.738/08.

Todo esse arcabouço legal, junto aos planos, programas e ações governamentais, denota a preocupação dos governos federal, estaduais, distrital e municipais com a valorização da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública. Nota-se que há uma política pública institucionalizada, por um lado, e, por outro, a necessidade de sua avaliação, prática decorrente dos processos e desdobramentos da NPM.

Tendo por base as premissas da Teoria da Dependência de Recursos, proposta por Pfeffer e Salancik (1978), pretende-se investigar se os aumentos nas despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica são acentuados entre as redes de ensino municipais que possuem maior dependência de recursos federais (complementação da União).

Isso ocorreria uma vez que essas redes passaram a receber recursos extraordinários (federais) com os quais não contavam anteriormente e tais recursos têm previsão de gasto legalmente condicionada a um mínimo de 60% para pagamento de remuneração dos profissionais do magistério. Assim, é razoável prever que ocorram aumentos nas despesas com pagamento desses profissionais e que eles se intensifiquem na medida em que haja acréscimos no volume de recursos federais repassados para essas redes de ensino.

Em outras palavras, os municípios que possuem menores valores anuais por aluno e que necessitam de aportes de recursos da complementação da União para atingirem o valor mínimo do respectivo exercício fiscal, provavelmente apresentarão maiores aumentos nas despesas com profissionais do magistério ao longo do tempo, sendo grande parte delas supostamente cobertas por recursos provenientes da complementação da União.

Estudos como o de Anuatti Neto, Fernandes e Pazello (2002) fornecem indícios que corroboram tais inferências. Os autores avaliaram o movimento de recomposição salarial resultante das mudanças do padrão de financiamento da educação pública após a implantação do Fundef, tendo identificado impacto positivo dos fundos sobre os salários de professores das redes municipais, notadamente nos municípios de menor porte e nas regiões mais desfavorecidas do país.

Essa dissertação investiga a relação existente entre a dependência de recursos federais e as despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, nas redes de ensino municipais, a partir da implantação do Fundeb.

Assim, buscará responder ao seguinte questionamento: **Existe associação, no âmbito das redes de ensino municipais, entre o incremento de recursos federais (complementação da União) e o aumento das despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Verificar a associação entre os recursos financeiros da complementação da União e as despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais no período de 2008 a 2015.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Elaborar e validar modelos econométricos para verificar, na etapa do ensino fundamental, a associação entre o aporte de recursos da complementação da União e as despesas com remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais; e
2. elaborar e validar modelos econométricos para verificar, na etapa da educação infantil, a associação entre o aporte de recursos da complementação da União e as despesas com remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais.

1.3 JUSTIFICATIVA

Durante o período de 2008 a 2015, as receitas efetivas distribuídas pelo Fundeb para cada um dos seus 26 fundos estaduais e o fundo do Distrito Federal totalizaram R\$ 812,9 bilhões em valores correntes (nominais). Ao longo do mesmo período, os recursos empregados por via da complementação da União registraram R\$ 69,5 bilhões em valores correntes².

A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento da aplicação da totalidade dos recursos desses fundos são fundamentais para efetivamente atingir os objetivos de desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de ensino (Lei nº 11.494/07, Artigo 26, *caput*).

Paralelamente às atividades de fiscalização e controle, a Lei do Fundeb incube o Ministério da Educação a atuar “na realização de avaliações dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas” quando forem pertinentes (Lei nº 11.494/07, Artigo 30, inciso VI).

Tais prerrogativas legais evidenciam a relevância da realização de pesquisas acadêmicas que auxiliem na avaliação dos impactos que a política de financiamento público da educação básica, via Fundeb, vem proporcionando na realidade dos diferentes entes federados no Brasil. As avaliações auxiliam a verificar se tais recursos estão de fato sendo aplicados da melhor maneira possível (PAES DE BARROS; LIMA, 2016), no caso desta pesquisa, em consonância com as prerrogativas estabelecidas em lei.

Embora os recursos da complementação da União tenham permanecido na proporção de 10% em relação ao somatório total das receitas aportadas pelos estados e municípios, eles

² Fonte: Portarias MEC nº 386, de 17 de Abril de 2009; MEC nº 496, de 16 de Abril de 2010; MEC nº 380, de 6 de Abril de 2011; MEC nº 437, de 20 de Abril de 2012; MEC nº 344, de 24 de Abril de 2013; MEC nº 364, de 28 de Abril de 2014; MEC nº 317, de 27 de Março de 2015 e MEC nº 426, de 11 de Maio de 2016.

podem ser relativamente grandes para as redes de ensino dos municípios que apresentam índices de alta pobreza e que sejam incapazes de gerar receitas suficientes em suas bases fiscais locais.

Dessa forma, pode-se inferir que qualquer impacto adverso nas principais fontes geradoras das dependências de recursos seria mais pronunciado nas redes de ensino de municípios com baixa capacidade arrecadatória, o que poderia comprometer as missões básicas de instrução nessas localidades.

No caso específico desta pesquisa, justifica-se sua elaboração como contribuição empírica para o campo da avaliação de políticas de financiamento público da educação básica, realizada através da avaliação da associação existente entre os recursos financeiros federais (complementação da União) e as despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública no âmbito das redes de ensino municipais.

Do ponto de vista teórico, esta dissertação oferece oportunidade para testar e validar a Teoria da Dependência de Recursos (TDR) no contexto descrito, contribuindo para a literatura sobre TDR no âmbito das políticas públicas educacionais brasileiras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta pesquisa se embasa na discussão sobre a implementação da nova administração pública no Estado, os desdobramentos ocasionados pela reforma gerencialista e a avaliação de desempenho no setor público e no financiamento da educação básica no Brasil, com ênfase na avaliação da relação entre a dependência de recursos federais e as despesas com remuneração dos profissionais do magistério e subsidiada pela análise dos preceitos da Teoria da Dependência de Recursos.

Para tanto, serão apresentados os seguintes temas: (1) o estado de bem-estar social e a nova administração pública, (2) avaliação de desempenho no setor público, (3) avaliação de desempenho no financiamento público da educação básica no Brasil e, por fim, (4) A TDR e suas aplicações.

2.1 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estado de bem-estar social (*Welfare State*) é um termo utilizado para descrever um modelo de estado no qual as atividades, as funções e as responsabilidades estatais são ampliadas, de modo que funções típicas como segurança nacional, defesa da propriedade privada e intervenção na atividade econômica sejam desenvolvidas paralelamente a outras atividades, como assistência e previdência social, saúde, educação, habitação, lazer e cultura, dentre outras.

O estado de bem-estar tem origem controversa, apontada em distintas épocas de acordo com diferentes autores. O consenso é que este modelo de estado emerge de forma mais

consistente na Europa pós Segunda Guerra Mundial, diante de um continente devastado em que os estados nacionais tiveram que assumir papel de liderança na promoção da reconstrução do que outrora fora o “centro do mundo” (BRESSER-PEREIRA, 2001a; DRAIBE; HENRIQUE, 1988; ESPING-ANDERSEN, 1991).

A Europa ocidental pós-guerras tornou-se ambiente favorável à expansão do *Welfare State*, uma vez que reuniu fatores que contribuíram para a conformação da chamada “era de ouro do capitalismo”. Quatro grandes pilares foram descritos por Offe (1999) como responsáveis pela viabilidade e sucesso do *Welfare State* contemporâneo:

- 1) Consenso suprapartidário político em torno de valores do crescimento econômico e pleno emprego;
- 2) conjuntura econômica global convergente às políticas keynesianas e aos acordos de Bretton Woods³;
- 3) “clima” de solidariedade supranacional; e
- 4) avanço das democracias partidárias e de massa e dos direitos sociais e trabalhistas.

Nos diferentes países centrais, o estado de bem-estar se desenvolveu de forma distinta, não existindo uma progressão linear nem uma convergência inevitável entre os diferentes tipos nacionais, nem mesmo entre os vários padrões de construção, estruturação e organização (DRAIBE; HENRIQUE, 1988).

Os modelos de *Welfare State* implantados nos países desenvolvidos, sobretudo os europeus, exerceram enorme influência na construção conservadora dos sistemas de assistência e proteção social que se multiplicaram na periferia latino-americana durante o século XX.

³ Em julho de 1944 foi criado o Sistema Bretton Wood. Voltado para o gerenciamento econômico internacional, o sistema estabeleceu novas regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais desenvolvidos do mundo. O acordo vigorou até agosto de 1971.

Também nos países em desenvolvimento, as tentativas de implantação do estado de bem-estar apresentaram diferentes “versões”, cada qual com suas particularidades e especificidades. Em comum, todos os estados nacionais se depararam com o mesmo dilema: a necessidade de se exigir da administração pública uma atuação voltada à plena eficiência, o que torna muito mais complexas as funções do estado na busca pela democracia social e econômica (DRAIBE; HENRIQUE, 1988).

No final da década 1960, sinais de esgotamento do modelo *Welfare State* ficaram evidentes nos países desenvolvidos, sobretudo devido às crises de governabilidade e legitimidade, e também a fiscal, em que se enquadravam cada vez mais estados, todos pressionados por um excesso de demandas democráticas.

Reformas neoliberais de diferentes matizes foram implantadas, tendo como elementos comuns os cortes substantivos em programas sociais, a desregulação dos mercados de trabalho, a contenção ou desmontagem de sindicatos, as privatizações e a reestruturação industrial, além das reformas fiscais e previdenciárias, entre outros (DRAIBE; HENRIQUE, 1988). A crise do estado de bem-estar se confundia com a crise da administração pública na medida em que essa última não conseguia atingir os amplos objetivos a ela atribuídos com o grau de eficiência desejado (DRAIBE; HENRIQUE, 1988).

Como resposta à crise do estado de bem-estar surge a Administração Pública Gerencial ou Nova Administração Pública, do inglês *New Public Management* (NPM). Trata-se de um modelo normativo pós-burocrático voltado para a estruturação e a gestão da administração pública, pautado em valores como eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009). A difusão da NPM nas últimas décadas é uma das tendências internacionais mais marcantes da administração pública. Para Hood e Jackson (1991, p.3), a ascensão da NPM parece estar ligada a quatro "megatendências" administrativas:

- 1) As tentativas de retardar ou reverter o crescimento do governo em termos de despesas públicas e pessoal (DUNSIRE; HOOD; HUBY; 1989);
- 2) a transição para privatização e quase-privatização e o distanciamento das instituições governamentais centrais, com ênfase revigorada na "publicização" na prestação de serviços;
- 3) o desenvolvimento da automatização, particularmente na tecnologia de informação e, na produção e distribuição de serviços públicos; e
- 4) a internacionalização da agenda, voltada para questões gerais de gestão pública, formulação de políticas públicas, estilos de decisão e cooperação intergovernamental, prevalecendo sobre a tradição e as particularidades de cada país.

O termo NPM não possui uma definição específica, no entanto, expressa um conjunto de doutrinas administrativas similares que dominaram a agenda de reformas burocráticas de vários países que desejavam modernizar seus setores públicos a partir da década de 1970 (HOOD; JACKSON, 1991).

Provavelmente, qualquer política pública implantada no Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e muitos outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de alguma forma foram influenciados por essas doutrinas. Alguns autores elencaram e propuseram diferentes grupamentos de tais doutrinas. Dentre eles, destacam-se os sete preceitos doutrinários propostos por Hood e Jackson (1991) e os oito elementos característicos da NPM descritos por Pollitt (1995).

Quadro 1 – Comparativo entre os preceitos doutrinários da NPM propostos por Hood e Jackson (1991) e os elementos da NPM propostos por Pollitt (1995)

| Hood e Jackson (1991) | | Pollitt (1995) |
|---|--|---|
| Doutrina | Propósitos (7) | Elementos (8) |
| Gestão profissional praticada no setor público. | Ativo, explícito, controle discricionário da organização nomeando os líderes, livre para gerenciar. | Distinção da função de prestador de serviços públicos da função de negociante de serviços. |
| Padrões e medidas explícitas de desempenho. | Definição de objetivos, metas, indicadores de sucesso, expressos em termos quantitativos, especialmente para serviços profissionais. | Capacitação e treinamento para que as equipes trabalhem com metas de desempenho, indicadores e objetivos de produção (gerenciamento de desempenho). |
| Maior ênfase nos controles de <i>output</i> . | Alocação de recursos e recompensas ligadas ao desempenho medido; renúncia à gestão de pessoal centralizada e burocrática. | Introdução de mecanismos de mercado e quase-mercado. |
| | | Descentralização da autoridade de gestão dentro das agências públicas. |
| Mudança para a descentralização e desconcentração de unidades do setor público. | Quebra de unidades monolíticas tradicionais; desagregação dos sistemas de gestão em unidades organizadas em torno de produtos, operando com orçamentos descentralizados. | Desagregação das organizações burocráticas tradicionais em agências separadas (agências executivas, empresas governamentais etc.), muitas vezes vinculadas ou subordinadas à matriz por um contrato ou quase-contrato. |
| Mudança visando maior competição no setor público. | Mudanças para contratos de longo prazo e concursos públicos. | Maior ênfase na qualidade do serviço prestado, definição de padrões e responsividade dos prestadores de serviços. |
| Ênfase nos estilos de práticas de gestão do setor privado. | Afastamento da “ética de serviço público” em estilo militar; maior flexibilidade em contratação e recompensas; maior utilização de técnicas de relações públicas. | Alteração dos planos de carreira do serviço público, da estabilidade e do padrão nacional de remuneração para, respectivamente, padrões remuneratórios relacionados ao desempenho, contratos a prazo e determinação local do salário. |
| Ênfase em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos. | Reduzir os custos diretos; aumentar a disciplina do trabalho; resistir às exigências sindicais. | Redução de custos, limitação dos orçamentos e maior transparência na alocação de recursos. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Hood e Jackson (1991, p. 4) e Pollitt (1995, p.134).

Para Hood e Jackson (1991), os sete preceitos doutrinários, resumidos no Quadro 1, aparecem na maioria das discussões sobre a NPM. Os autores enfatizam, porém, que nem todos os sete elementos estiveram igualmente presentes em todas as ocasiões, nem são necessariamente 100% consistentes, podendo até mesmo serem contraditórios em determinadas situações.

De certa forma, as diferentes possibilidades de combinação dos elementos da NPM resultaram da natureza multifacetada com que as reformas se efetivaram em cada país. É comum que os pacotes de reforma frequentemente contenham ingredientes contraditórios, de tal modo que é possível que a eficácia de algumas mudanças específicas seja reduzida ou mesmo cancelada por fatores alheios à própria reforma (POLLITT, 1995).

Uma alternativa proposta ao modelo da NPM é o modelo de Governo Empreendedor. Teoricamente, o modelo trouxe para a administração pública a linguagem e o instrumental da administração privada e, nesse aspecto, não se distancia substancialmente do modelo da NPM (OSBORNE; GAEBLER, 1993).

O modelo de Governo Empreendedor foi utilizado no programa de governo do Partido Democrata nas eleições presidenciais norte americanas em 1992 e, posteriormente, em 1993, serviu de base para os programas *Government Performance Results Act* e *National Performance Review*, durante a administração do presidente Bill Clinton. Tal modelo baseou-se, resumidamente, em 10 princípios elencados por Osborne e Gaebler (1993):

- 1) Governo catalisador (promover integração dos diversos atores envolvidos na implementação de políticas públicas);
- 2) governo participativo (participação da sociedade na tomada de decisões);
- 3) governo competitivo (estimular a competição dentro das organizações públicas e entre elas e as organizações privadas);

- 4) governo orientado por missões (orientar a atenção para a “verdadeira” missão estabilizadora, alocativa e distributiva do governo);
- 5) governo de resultados (substituir o foco do controle de *inputs* para o controle de *outputs*);
- 6) governo orientado aos clientes (atenção às necessidades dos clientes/cidadãos);
- 7) governo empreendedor (ampliação da disponibilidade de bens e da prestação serviços públicos);
- 8) governo preventivo (substituir comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa/preventiva);
- 9) governo descentralizado (mais autonomia para governos locais); e
- 10) governo orientado para o mercado (explora a ideia de promover mudanças no mercado em vez de usar sempre programas públicos para resolver problemas).

De modo geral, esse modelo evidencia-se pela preponderância dos valores primários da racionalidade, eficácia e liberdade de escolha, além de se apoiar numa perspectiva positivista em relação à natureza humana (SECCHI, 2009).

Paralelamente aos modelos de gestão pública de vertente gerencial, encontra-se em desenvolvimento outro modelo, que têm como principal referencial a vertente societal. Trata-se de um modelo que tenta substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, com a intenção de atender os interesses coletivos e as necessidades dos cidadãos (PAES DE PAULA, 2005a).

O movimento da Governança Pública se apresenta como modelo relacional de abordagem diferenciada na interpretação da relação entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo, ou seja, da relação entre os atores públicos e privados no

processo de elaboração de políticas públicas. Também pode ser interpretado como resgate da política dentro da administração pública, diminuindo critérios técnicos nos processos de tomada de decisão em contrapartida à ampliação de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública. O papel de protagonista do estado no processo de elaboração e implementação de políticas públicas desloca-se para as competências de coordenação e controle. A Governança Pública disponibiliza plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos, tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, utilizando-se de mecanismos de democracia deliberativa e redes interorganizacionais de políticas públicas (SECCHI, 2009).

De modo geral, é bastante plausível a interpretação de que os diversos instrumentos de colaboração entre a sociedade civil e a administração pública, a transparência das atividades e processos públicos, o *accountability*, a busca de consentimento e a adesão dos cidadãos, dentre outras iniciativas participativas, são fenômenos relacionados à evolução mais recente do estado de bem-estar social (PEREZ, 2009).

Muitos autores tecem fortes críticas a respeito das mudanças ocasionadas pelo advento da NPM. Secchi (2009) aponta situações em que as reformas da administração pública foram utilizadas por governantes para encobrir políticas meramente simbólicas, não sendo raras as reformas que avançam mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos para a sociedade. Nesse sentido, Hood e Jackson (1991, p. 9) enfatizam críticas que argumentam que a NPM, “apesar de sua pretensão em promover o bem público (de serviços públicos mais baratos e melhores para todos), trata-se, na verdade, de um veículo de vantagens particularistas”. Assim, a NPM caracteriza-se como um movimento *self-serving*, destinado a promover os interesses de carreira de um grupo de "novos gestores" – altos gerentes e funcionários dos departamentos centrais de controle, consultores de gestão e escolas de

negócios –, ao invés da massa de usuários do serviço público ou do pessoal do baixo escalão (HOOD; JACKSON, 1991; POLLITT, 1995).

No Brasil, o regime militar instituído após o Golpe de 1964 estabeleceu radical reestruturação da administração pública federal, pautada em princípios como planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle, legalmente estabelecidos através do Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1964 (ABRUCIO, 2010). O Estado Novo caracterizou-se pelo vigoroso processo de modernização administrativa do Estado, graças à ruptura que promoveu entre política e administração, e à adoção do modelo decisório tecnocrático que atribuía à tecnocracia o controle dos meios de produção. Esse modelo teve êxito em insular o Estado do patrimonialismo oriundo da política. Por outro lado, não conseguiu resguardar o Estado desenvolvimentista da influência do emergente patrimonialismo tecnocrático, fortemente reforçado por práticas clientelísticas (BRESSER-PEREIRA, 2001b).

Com a crise do regime autoritário e a falência do modelo nacional-desenvolvimentista, chegaram ao fim duas décadas de regime militar no Brasil. A nova fase nacional de redemocratização exigiu a reformulação do papel do Estado, acompanhada de diversas reformas, tais como a da administração pública e das finanças públicas, dentre outras. Mudanças advindas dos processos de democratização do Estado e de descentralização do poder estatal abriram espaço para transformações relacionadas à estrutura organizacional e ao papel exercido pela administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2001b).

A principal reforma gerencial que ocorreu no Brasil foi empreendida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de 1994, por meio da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado, comandado pelo ministro Bresser-Pereira. Sua plataforma se pautou no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

(PDRAE) e apoiava-se fortemente no aprendizado em relação à experiência internacional vivenciada por países como Grã-Bretanha, em 1979 (governo Thatcher), e Estados Unidos, em 1980 (governo Reagan). Três grandes objetivos justificavam essa reforma: aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos do Estado; melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e assegurar o caráter democrático da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Os principais avanços obtidos pela reforma gerencial de Bresser-Pereira se deram através da reorganização administrativa do governo federal, o fortalecimento das carreiras de Estado e a realização de concursos públicos (ABRUCIO, 2007). Com a reforma constitucional de 1998, as Emendas nº 19 e nº 20 impuseram tetos para o gasto com funcionalismo, alteraram o Regime Jurídico Único dos servidores públicos e introduziram o princípio da eficiência entre os princípios básicos do direito administrativo.

Apesar de todas as mudanças, a reforma de Bresser-Pereira não teve força suficiente para ampla transformação necessária à administração pública brasileira (ABRUCIO, 2007). O legado negativo herdado do período anterior (Presidente Fernando Collor de Mello), a pouca importância dada à temática por parte do núcleo central do governo e as resistências advindas da área econômica criaram grandes dificuldades para continuidade do projeto do plano diretor (ABRUCIO, 2007). Houve forte oposição dos partidos de esquerda à reforma, movida pelo corporativismo oposicionista e sua estratégia em tachar qualquer reforma da era FHC como “neoliberal”. Além disso, a reforma não conseguiu contar com o devido apoio popular, uma vez que a sociedade estava fortemente mobilizada pelas questões da estabilidade monetária e da responsabilidade fiscal, e seus principais atores políticos e sociais não aderiram à pauta de reforma da gestão pública brasileira (ABRUCIO, 2007).

Uma leitura alternativa da administração pública brasileira foi desenvolvida por Zwick *et al.* (2012), ao propor o constructo “administração pública tupiniquim”. Os autores argumentam que o Brasil não conseguiu implantar totalmente o gerencialismo e, também, não chegou a assumir integralmente o modelo burocrático. Dessa forma, ao esbarrar em características culturais tais como o “forte *ethos* burocrático, o autoritarismo, o coronelismo e o personalismo” (ZWICK *et al.*, 2012, p. 298), a administração pública gerencial não foi plenamente desenvolvida no Brasil, tornando-se uma hibridização de diversas abordagens de gestão, ao agregar simultaneamente características do patrimonialismo, da burocracia, do gerencialismo e da gestão social (PAES DE PAULA, 2005a; 2005b). Essa hibridização desdobrou-se em um novo modelo de gerir a coisa pública no Brasil, formando a “administração pública tupiniquim”, ou seja, uma administração pública flexibilizada, que miscigenou elementos e características de diferentes modelos de gestão de outros países com experiências históricas, socioculturais e político-econômicas brasileiras. Nesse sentido, Zwick *et al.* (2012, p. 296) afirmam que houve “uma ressignificação das impressões vindas do estrangeiro, não necessariamente baseada na apreensão crítica das necessidades do estado e da sociedade, mas como um dos traços da cultura brasileira de relativizar o uso de modelos importados”.

Apesar de suas incongruências e contradições, de modo geral a NPM tem contribuído efetivamente para a democratização das relações entre o estado e seus cidadãos. A capacidade do estado de implementar melhores decisões e prover bens e serviços públicos de qualidade, com presteza e eficiência, é requisito para o progresso dos anseios democráticos de uma nação. Vários países adotaram princípios e ferramentas da NPM na expectativa de gerar maior economia, maior eficiência, padrões crescentes de qualidade para o serviço público, maior autonomia para gerentes e provedores de serviços e, ainda, conforme enfatizado por Pollitt

(1995, p. 138), “maior responsividade dos prestadores de serviços aos usuários de quaisquer tipos de serviços públicos”.

O grande potencial da NPM é o de estimular o desenvolvimento de um ferramental "apolítico" por meio do qual diferentes valores possam ser perseguidos de forma mais eficiente e eficaz. A alegação, segundo Hood e Jackson (1991), é a de que diferentes prioridades e circunstâncias políticas podem ser adaptadas ao sistema de gestão sem a necessidade de alteração de cenários ou de reescrever os programas e as regras básicas da NPM. Trata-se de uma ferramenta ajustável, capaz de responder a demandas de quaisquer partidos ou programas políticos; um instrumento neutro e universal, apto a realizar quaisquer objetivos que os representantes eleitos pretendam estabelecer (HOOD; JACKSON, 1991).

2.2 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

A avaliação de desempenho do setor público entrou na agenda dos gestores governamentais a partir da implantação das doutrinas da NPM, que aumentaram fortemente a pressão sobre os resultados das organizações públicas (OSBORNE; GAEBLER, 1993). A sociedade civil, cada vez mais consciente de seus direitos e deveres, passou a exigir, dentre outras coisas, a prestação de mais e melhores serviços públicos, a transparência em sua gestão e a divulgação de suas metas e resultados (ENSSLIN; LACERDA; KRÜGER; CHAVES, 2015). Diante de tal preocupação, tornou-se cada vez mais indispensável a adoção de práticas de avaliação originárias do setor privado nas ações e atividades executadas pelo Estado (POLLITT, 1995).

A NPM forneceu a ideia central para fomentar melhorias na gestão dos serviços públicos ao fazer uso de “informações de desempenho para aumentar o próprio desempenho,

responsabilizando gerentes pelo atingimento de objetivos claramente especificados e fornecendo-lhes autoridade adequada para alcançar tais objetivos” (MOYNIHAN, 2006, p. 78). Para Moynihan (2006) focar em resultados e permitir maior flexibilidade gerencial implicará melhorias na eficiência e na eficácia das organizações públicas.

A avaliação de desempenho pode ser conceituada como um método que busca quantificar a eficiência e a eficácia de determinadas atividades ou ações (NUDURUPATI; BITITCI; KUMAR; CHAN, 2011). Nesse sentido, apresenta-se como potencial ferramenta para os gestores governamentais, contribuindo com suas decisões quanto à priorização, planejamento, controle, monitoramento de políticas, programas e projetos, e acarretando melhorias na alocação de recursos públicos e na consecução dos resultados almejados (ENSSLIN; LACERDA; KRÜGER; CHAVES, 2015). Trata-se, portanto, de uma ferramenta capaz de fornecer subsídios para a tomada de decisões por meio da disponibilização de dados e informações seguras, úteis e válidas, além de contribuir para a diminuição das assimetrias informacionais (ENSSLIN; LACERDA; KRÜGER; CHAVES, 2015).

É consenso na literatura que a avaliação de desempenho apresenta ampla gama de propósitos e pode ser conduzida em diversos níveis, desde uma simples avaliação individual até comparações internacionais em larga escala, de economias inteiras ou sistemas sociais (POLLITT, 1995). Nesse rol incluem-se, também, as avaliações que se concentram em setores como, por exemplo, educação, saúde, assistência social ou, ainda, comparações internacionais como as conduzidas pela OCDE, pela Organização das Nações Unidas ou pelo Banco Mundial.

No que diz respeito ao setor público, Pollitt (1995) adverte que muitas das avaliações governamentais publicadas são produzidas para atender aos requisitos básicos da *accountability* pública ou para "vender" as reformas executadas por uma determinada

administração. “Outras avaliações têm um caráter mais formativo, ou seja, destinam-se a ajudar aqueles que as implantaram a prosseguir o seu trabalho de forma mais célere e eficaz” (POLLITT, 1995, p. 136).

De modo geral, os gestores de instituições públicas podem fazer uso de avaliações de desempenho para atingir propósitos bastante diversificados. Conforme observa Behn (2003), os gestores precisam refletir sobre os objetivos gerenciais aos quais as avaliações possam trazer contribuições e melhorias, além da forma como deverão articular e implementar tais medidas. Só então se pode identificar ou criar medidas específicas que sejam apropriadas para cada propósito. Feito isso, os gestores poderão selecionar instrumentos com as características necessárias para auxiliar o alcance de cada objetivo almejado (BEHN, 2003).

Alguns autores enumeram possibilidades de usos dos dados e informações obtidos por meio de avaliações de desempenho. Hatry (1999), por exemplo, sugere que os gestores públicos podem fazer uso das informações para executar dez diferentes tarefas, conforme descrito no Quadro 2. Para Hatry (1999), o objetivo fundamental da mensuração de desempenho é disponibilizar dados e informações que ajudem a aprimorar programas, possibilitando, conseqüentemente, a obtenção de melhores resultados.

Já Behn (2003) apresenta uma lista um pouco diferente. Ele argumenta que devida à grande diversidade de razões para medir o desempenho, os gestores públicos têm oito propósitos principais que são específicos e distintos, ou apenas levemente sobrepostos (ver Quadro 2). Para mensurar o desempenho, o propósito final do gestor governamental é melhorar o próprio desempenho, de modo que os outros sete propósitos são simplesmente meios para alcançar esse objetivo (BEHN, 2003).

Theurer (1998) recomenda que os gestores públicos tenham sempre em mente que a intenção das medidas de desempenho é fornecer informações confiáveis e válidas sobre o

resultado da atividade da organização. Além disso, devem atentar para que definições rígidas não inviabilizem a intenção de realizar a mensuração. Produzir relatórios confiáveis e válidos sobre o desempenho do governo não é um fim em si mesmo. Esses dados são de pouca utilidade para os gestores públicos, caso eles não tenham uma ideia clara sobre como utilizá-los ou se não são adequados para os usos específicos para os quais foram propostos (BEHN, 2003).

Quadro 2 – Comparativo entre diferentes possibilidades de uso de dados e informações obtidos por meio de avaliação de desempenho

| Hatry (1999) | Behn (2003) | |
|--|--------------|--|
| Propósito | Finalidade | Perguntas que a medida de desempenho pode ajudar o gestor público a responder |
| Responder às exigências de <i>accountability</i> dos políticos eleitos e da sociedade. | Controle | Como posso assegurar que os subordinados estão fazendo a coisa certa? |
| Elaborar propostas orçamentárias. | Orçamentos | Em que programas, pessoas ou projetos, a instituição governamental deve gastar o dinheiro público? |
| Executar o orçamento interno. | | |
| Identificar problemas de desempenho e possíveis correções. | Aprendizagem | Por que certas atividades estão funcionando e outras não? |
| Motivar. | Motivação | Como motivar o pessoal de linha, gerentes médios, colaboradores sem fins lucrativos e com fins lucrativos, <i>stakeholders</i> e cidadãos a fazerem o necessário para melhorar o desempenho? |
| Promover aperfeiçoamentos. | Promoção | Como convencer os superiores políticos, legisladores, <i>stakeholders</i> , jornalistas e cidadãos de que a instituição pública está executando um bom trabalho/serviço? |
| Avaliar. | Avaliação | Qual é o desempenho da instituição pública? |
| Apoiar o planejamento estratégico. | Melhorias | O que, exatamente, e quem deveria fazer diferente para melhorar o desempenho? |
| Melhorar comunicação com o cliente/cidadão. | | |
| Contratar. | Comemoração | Que realizações são dignas do importante ritual organizacional de celebrar o sucesso? |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Hatry (1999) e Behn (2003, p. 588).

Muitas das questões sobre avaliação de desempenho são comuns aos setores público e privado. No entanto, deve-se ter sempre em mente que organizações públicas apresentam diferenças em relação a instituições privadas. Estudos como o de Propper e Wilson (2003) demonstram que, diante de uma mudança nos incentivos, raramente organizações públicas se comportam da mesma forma ou apresentam respostas similares às organizações privadas. Técnicas advindas do setor privado requerem adaptações, assim como esforços continuados de aperfeiçoamento de medidas e de indicadores, uma vez que há evidências empíricas de que a contribuição da mensuração de desempenho promove efetiva melhoria nos resultados alcançados por organizações prestadoras de serviços públicos (PACHECO, 2010).

Diversos são os estudos que abordaram avaliações empíricas de desempenho do setor público. Dentre eles, merece destaque o estudo desenvolvido por Cavalluzzo e Ittner (2004), no qual alguns fatores que influenciam o desenvolvimento, o uso e os benefícios de medidas de desempenho orientadas a resultados são examinados.

Utilizando dados de atividades governamentais do U.S.A. General Accounting Office, os autores constataram que o desenvolvimento de medidas de desempenho e a *accountability* são dificultados por fatores como treinamento inadequado de pessoal; incapacidade de o sistema de informação fornecer dados oportunos, confiáveis, válidos e economicamente viáveis; dificuldades em selecionar e interpretar indicadores apropriados de desempenho; falta de compromisso organizacional para alcançar resultados; e limitações impostas à autoridade responsável pela tomada de decisão. Observaram ainda que, com o advento da *Government Performance and Results Act* em 1993 nos EUA, várias das medidas de desempenho desenvolvidas visaram, em grande parte, apenas cumprir os requisitos da lei, ao invés de serem utilizadas de forma mais efetiva.

Para Cavalluzzo e Ittner (2004), a implantação de sistemas de controle desenvolvidos por agentes externos provavelmente será simbólica, pouco influenciando nas operações internas. Os sistemas implantados para satisfazer necessidades externas são menos aptos a influenciar o comportamento interno do que aqueles implantados para satisfazer as próprias necessidades da organização (CAVALLUZZO; ITTNER, 2004). Em contrapartida, os autores encontraram evidências de que o aperfeiçoamento das medidas de desempenho e da *accountability* estão positivamente associados ao uso de informações de desempenho impostas após a instituição da *Government Performance and Results Act*. Melhorias nos esforços internos de mensuração de desempenho e maior responsabilidade pelos resultados colaboraram para aperfeiçoar a captação de informações relevantes, além de incentivarem o gerenciamento baseado no desempenho (CAVALLUZZO; ITTNER, 2004).

A imposição da *Government Performance and Results Act* nos EUA e de iniciativas similares em outros países se baseia no pressuposto de que a obrigatoriedade da divulgação de relatórios contendo indicadores de desempenho orientados a resultados pode contribuir com melhorias na eficiência, na eficácia e na *accountability* das organizações públicas (OSBORNE; GAEBLER, 1993).

Para Propper e Wilson (2003) ainda não está claro até que ponto as medidas de desempenho ajudam as agências governamentais a atingirem os objetivos que foram estabelecidos pelos formuladores de políticas públicas. Em seu artigo, as autoras utilizaram evidências empíricas sobre a aplicação de medidas de desempenho no setor público, discutindo formas, possibilidades de uso e tipos de respostas obtidas. Para isso, avaliaram casos nos campos da educação e saúde nos EUA e no Reino Unido. Concluíram que somente resultados brutos ou baseados em medidas de desempenho não são suficientemente precisos nem fidedignos para reproduzirem o real desempenho das organizações do setor público.

Propper e Wilson (2003) salientam que as organizações do setor público muitas vezes possuem múltiplos *stakeholders* com objetivos diversos, até mesmo conflitantes. Uma única medida de desempenho não é capaz de abordar adequadamente todos os objetivos desses diversos atores. Faz-se, então, necessário empregar uma cesta ou mesmo um sistema de medidas de desempenho (PROPPER; WILSON, 2003).

Tal leitura é corroborada por Behn (1996) quando enfatiza que os gestores públicos não devem procurar uma única medida “mágica” de desempenho, uma vez que, “a busca pela melhor medida é tão inútil quanto a busca pelo melhor caminho” (BEHN, 1996, p. 84). Ao invés disso, os gestores devem identificar quais objetivos gerenciais podem ser aperfeiçoados por intermédio de medidas de desempenho. Só então serão capazes de selecionar uma cesta de indicadores de desempenho com as características necessárias para auxiliá-los, direta e indiretamente, a atingir os objetivos pretendidos (HATRY, 1999).

Para Sá e Kanji (2003), um sistema de medidas de desempenho deve ser capaz de verificar o progresso das atividades e ações da organização em direção às metas estabelecidas de tal modo que possibilite aos colaboradores envolvidos se tornarem conscientes do que é importante para o sucesso da organização e quais áreas necessitam aperfeiçoamento. Ademais, ressaltam que é fundamental avaliar o desempenho da organização por meio de uma perspectiva externa, escutando o que relatam os fornecedores e os demais *stakeholders* (SÁ; KANJI, 2003).

Cavalluzzo e Ittner (2004) advertem que alguns impedimentos potenciais podem inviabilizar a implantação bem-sucedida de um sistema de medidas de desempenho, tanto no setor público quanto no privado. Dentre os impedimentos citados incluem-se:

- 1) Identificar metas apropriadas em ambientes caracterizados por objetivos múltiplos e conflitantes;

- 2) medir o desempenho em metas difíceis de avaliar ou de caráter subjetivo;
- 3) superar deficiências nos sistemas de informação;
- 4) incentivar os empregados a usar a informação para melhorar o desempenho; e
- 5) garantir o comprometimento da gerência com o novo sistema.

Existe, ainda, a corrente de autores que é contrária à utilização da avaliação de desempenho no setor público. Nessa linha, os autores Adcroft e Willis (2005) argumentam que o resultado mais provável é a “mercantilização” dos serviços oferecidos por uma força de trabalho governamental cada vez mais “desprofissionalizada”. Essa mercantilização pode ser compreendida como a alteração das relações sociais entre governo e sociedade civil, na qual essa relação é transformada em algo quase-comercial, dando ênfase à atividade econômica de compra e venda e à atividade de gestão da medida de desempenho (ADCROFT; WILLIS, 2005). Ela pode se manifestar, por exemplo, na comercialização de atividades como a pesquisa em instituições de ensino superior, onde há um foco crescente em "aproveitar o conhecimento para a criação de riqueza" (ADCROFT; WILLIS, 2005, p. 396).

Segundo os autores, a mercantilização inevitavelmente ocasiona um processo de “commoditização” dos cidadãos, convertendo “valores humanos” em “valores de troca”, transformando profissionais como médicos, advogados, cientistas e padres, em meros “trabalhadores assalariados”. A ameaça da transformação através da mercantilização pode gerar mudanças “na base da tomada de decisão, de forma que os valores humanos podem se tornar muito menos importantes do que as regras, regulamentos e medidas de desempenho da organização” (ADCROFT; WILLIS, 2005, p.397).

Johnsen (2005) estabelece uma analogia entre as importantes funções que os indicadores de desempenho podem ter na competição política e a forma como os preços funcionam no mercado de concorrência perfeita. Isso pode explicar por que diferentes

stakeholders consistentemente divulgam relatórios de desempenho contendo informações que podem estrategicamente utilizar na política (JOHNSEN, 2005). O autor enfatiza que os indicadores selecionados podem, eventualmente, criar "destruição criativa" do *status quo* político ou gerencial, comprometendo o equilíbrio de poder a favor ou contra quaisquer das partes que participem do processo político. Dessa forma, "a medição de desempenho pode ser uma ferramenta importante para escrutinar a eficiência e desafiar a legitimidade" (JOHNSEN, 2005, p. 15).

Johnsen (2005) considera o uso enviesado de informações como disfuncional, quando, por exemplo, diferentes atores utilizam indicadores de desempenho para desafiar e fiscalizar a responsabilidade de gestores durante a ocorrência de crises, escândalos e catástrofes, ou mesmo em casos de utilização de informações para benefício próprio ou de terceiros. Apesar disso, o autor admite que esses processos fazem das escolhas e preferências, da informação reveladora, da tomada de decisões e da avaliação de políticas fatores cruciais para uma gestão pública moderna, democrática e eficaz. Por outro lado, esses processos também podem causar disfuncionalidades nos diversos "processos analíticos, comparativos, competitivos e inovadores", gerando resultados potencialmente danosos para o desempenho das organizações públicas. (JOHNSEN, 2005, p. 15).

2.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Para melhor compreender a atual estrutura de financiamento público da educação básica no Brasil, faz-se necessário retomar alguns aspectos históricos da evolução do processo de federalismo fiscal e das competências atribuídas aos entes federados no tocante às responsabilidades e ao financiamento público.

A política de descentralização de competências da União para outros entes federados remete ao período da República Velha (1889-1930), quando ocorreu a transferência de significativas responsabilidades governamentais para os estados, inclusive no tocante à educação. A Constituição de 1891 explicitava a responsabilidade da União em relação à educação apenas no Distrito Federal. Ao fazê-lo, por omissão, transferia tal incumbência implicitamente aos estados, nos termos de seu artigo 34:

Compete privativamente ao Congresso Nacional:

30. legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União (Incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926).

Ao repassar tal responsabilidade para os estados, sujeitou cada um deles a uma condição de atendimento distinta. Segundo Oliveira e Sousa (2010), os desdobramentos desse processo incorreram, basicamente, na estruturação de dois modelos paradigmáticos para a situação da educação pública no Brasil:

1. O modelo desenvolvido nas regiões Sul e Sudeste, onde os estados se tornaram responsáveis pelo atendimento educacional e construíram, ao longo do século XX, sistemas próprios de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios;
2. o modelo desenvolvido nas regiões Norte e Nordeste, no qual a maioria dos estados se omitiu em desenvolver um sistema de ensino de massas, de modo que tal responsabilidade foi precariamente delegada aos municípios. Em certa medida, esse modelo também é válido para a região Centro-Oeste.

Essa grande diferenciação na forma de expansão, em parte decorrente da estrutura tributária vigente, é a primeira explicação das desigualdades no atendimento educacional no país. Os estados mais ricos assumiram diretamente a responsabilidade pela oferta educacional,

enquanto as unidades federativas mais pobres a repassaram para seus municípios, ainda mais carentes que seus respectivos estados. Esses municípios desincumbiram-se de tal tarefa nos limites de suas capacidades e possibilidades (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Com o advento da Revolução de 1930 e a instalação do governo Vargas, os debates se voltaram para questões sobre a construção do Estado Nacional. No bojo dessa discussão, dentre outras prioridades, havia a ideia da centralização da educação pública na esfera federal. O presidente Getúlio Vargas recriou, por meio do Decreto nº 19.402 de 1930, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Seus ministros promoveram uma reorganização da educação no país editando normas e decretos, tais como a criação do Conselho Nacional de Educação, a organização do ensino superior, a organização do ensino secundário e a organização do ensino comercial, dentre outras.

Na mesma época, foram editados decretos-lei referentes às Leis Orgânicas do Ensino (1942-1946), dentre as quais cabe destacar, a Lei Orgânica do Ensino Secundário, a Lei Orgânica do Ensino Primário e a Lei Orgânica do Ensino Normal.

Todo esse arcabouço legal e normativo deu o tom do que seria predominante, desde então, na formulação de políticas públicas de ensino no Brasil: normas editadas em nível nacional, cabendo responsabilização por sua implantação aos entes federados subnacionais. Admitem-se a função supletiva e a colaboração técnica por parte da União concomitantemente à autonomia concedida aos entes subnacionais nas matérias de competência concorrente ou sobre as quais a União delegar-lhes o poder de legislar.

Entretanto, quando se analisa a materialização desse arranjo, observa-se que o problema da desigualdade continua significativo, uma vez que a repartição dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária, não se modifica (OLIVEIRA; SOUSA, 2010). Tal situação é agravada com a Constituição de 1988, ao incorporar o município como

ente federativo, evidenciando o descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo ao considerar os mecanismos de transferências intergovernamentais (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Um problema adicional é que o texto constitucional não estabeleceu com clareza a distribuição de competências, particularmente no que diz respeito à oferta do ensino fundamental. A matéria foi originalmente disciplinada no artigo 24: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) IX - educação, cultura, ensino e desporto”. No capítulo III, relativo à educação, a ideia da competência concorrente sem hierarquização permaneceu. Nos dois primeiros parágrafos do artigo 211 afirma-se que: “§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. § 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e pré-escolar.” O dispositivo foi, posteriormente, alterado pela EC 14/1996.

A Lei nº 9.394/96, também conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), disciplinou tal matéria nos artigos 10,11 e 87:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: (...) II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (...) VI - assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.(...).

Art. 11: Os Municípios incumbir-se-ão de: V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O artigo 87 estabelecia que:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.(...) § 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá (...) I – matricular todos os educandos a partir dos seis anos de idade, no Ensino Fundamental, atendidas as seguintes condições no âmbito de cada sistema de ensino (...).

Na década de 1990, a discussão sobre a constituição de fundos para financiar a educação foi retomada por ocasião da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. O debate se deu em virtude de acordos assumidos na Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, e promovida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Banco Mundial (GEMAQUE, 2011).

Sob a justificativa de se instituir um fundo contábil para financiar e reduzir desigualdades regionais da educação pública no Brasil, cria-se, em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Utilizando como medida de equivalência um valor comum de gasto por aluno em cada estado, instituiu-se um mecanismo de redistribuição que transferia recursos dos municípios que tivessem proporcionalmente menor atendimento para os que tivessem maior oferta, separadamente, para cada unidade da federação (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

O Fundef vigorou de 1998 a 2006, tendo sido instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, segundo a qual pelo menos 60% do mínimo de 25% dos recursos já vinculados à educação deveriam ser destinados especificamente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental (o que equivale a 15% do total de impostos e transferências vinculados constitucionalmente). O Fundef foi instituído com a promessa de que transformaria a educação pública ao fomentar e promover a justiça social, a descentralização do ensino, a redução das desigualdades regionais e a equidade no gasto per capita por aluno.

Para Gemaque (2011), o Fundef se ancorou na lógica de que o principal problema do financiamento da educação girava em torno de seu gerenciamento, decorrente da incompatibilidade entre o atendimento às matrículas e a capacidade fiscal dos entes federados. O Fundef foi um fundo de gerenciamento, e não de captação de novos recursos. Caracterizou-se por financiar “novos” programas no ensino fundamental, uma vez que era constituído pela subvinculação dos recursos já vinculados à educação (GEMAQUE, 2011).

O Fundef induziu um amplo processo de municipalização em todo o Brasil, atingindo desde os estados do Nordeste, com oferta já bastante municipalizada, como também as demais regiões (SILVA FILHO, 2010). Até mesmo o estado de São Paulo, que tem a maior oferta de ensino fundamental pela rede estadual no país, ampliou significativamente sua oferta nas redes municipais (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014).

Os ganhos obtidos com a adoção do Fundef propiciaram a posterior ampliação do modelo, de forma a estender o alcance dessa fórmula a todo o ensino básico, com a criação de novo fundo. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) entrou em vigor em 2007, tendo sido implantado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007.

Trata-se de um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por uma cesta de recursos provenientes de impostos e transferências vinculados à educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, além da complementação da União. Os recursos que compõem os fundos de cada estado são distribuídos entre o governo estadual e seus municipais na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, conforme fatores de ponderação estabelecidos legalmente.

O Fundeb representou avanços para o sistema de financiamento da educação básica, pois corrigiu algumas distorções e trouxe inovações ao sistema de financiamento público, considerando a perspectiva da redistribuição de recursos já vinculados à educação (GEMAQUE, 2011). Dentre os avanços pontuados por Gemaque (2011), destacam-se: a inclusão de todas as etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e modalidades (educação especial, educação profissional, educação de jovens e adultos, educação indígena e quilombola e educação do campo) da educação básica; o aumento dos recursos por meio do acréscimo de novas fontes de receitas; e a elevação dos percentuais aplicados sobre os tributos vinculados aos fundos.

No entanto, um dos progressos mais significativos diz respeito ao aporte de recursos via complementação da União, o qual fixou constitucionalmente um valor anual mínimo para a complementação de 10% do total dos recursos financeiros aportados pelos 26 fundos estaduais e o fundo do Distrito Federal (Lei nº 11.494/07, Art. 6º).

Apesar das mudanças trazidas com a implementação do Fundeb, alguns autores como Abrucio (2010) apontam que grandes problemas no plano intergovernamental ainda persistem e que o sucesso de ambos os fundos federativos não pode encobri-los. Primeiramente, os fundos viabilizaram mais recursos aos governos que se responsabilizam pela política, no entanto, as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira permanecem. Abrucio (2010) ressalta que seria necessário que a União também fizesse política redistributiva, suplementarmente ao papel da complementação da União. Sem política redistributiva, “a equalização se dá num patamar mínimo, e as redes dos Estados mais ricos tendem a ter uma diferença substancial de condições em relação aos demais. Ressalte-se ainda que os governos subnacionais reclamam que nem a atividade supletiva mínima vem sendo exercida pelo Governo Federal” (ABRUCIO, 2010, p. 64).

A reestruturação na distribuição dos recursos da educação básica pública ocasionada pelo Fundef/Fundeb foi abordada por diversos pesquisadores que investigaram os impactos acarretados por esses fundos. Gordon e Vegas (2004) avaliaram os impactos do Fundef sobre as despesas educacionais dos governos estaduais e municipais analisando em que medida houve exclusão de outras receitas fiscais destinadas para tais despesas.

Além disso, avaliaram os impactos do Fundef em relação à distribuição das matrículas, ao nível de instrução do corpo docente, ao tamanho das turmas (quantidade de alunos) e ao desempenho dos alunos nos exames estudantis. Para tanto, utilizaram dados de 1996, 2000 e 2002. Os autores concluíram que os fluxos de receitas do Fundef foram plenamente convertidos em gastos com educação, sugerindo que os governos municipais e estaduais utilizaram os recursos do fundo como complementares, e não como substitutos de sua própria receita destinada à educação.

Gordon e Vegas (2004) verificaram que a exigência legal de que os professores possuam pelo menos um diploma de ensino médio estava também sendo atendida (Lei nº 9.394/96) e que parte dos novos fluxos de receita do Fundef foi utilizada para reduzir o tamanho das turmas. No entanto, não foi possível inferir que as reduções no tamanho médio das turmas resultaram em melhorias no desempenho dos alunos. Por fim, as análises indicaram que o Fundef teve efeito significativo sobre o aumento das matrículas nos municípios que estavam gastando abaixo do valor mínimo por aluno exigido pela reforma, o que denota impacto positivo na melhoria do acesso ao ensino fundamental nessas localidades (GORDON; VEGAS, 2004).

Ulyssea, Fernandes e Gremaud (2006) investigaram o impacto do Fundef na alocação de recursos públicos entre as etapas da educação básica, avaliando em que medida o critério adotado gerou distorções em sua distribuição. Para realizar tal análise, os autores optaram por

utilizar como referencial a alocação dos gastos com educação das famílias brasileiras cujos filhos frequentam a rede privada de ensino básico, estimada a partir dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 1996 relativos ao gasto familiar médio por filho que frequenta a escola. Desse modo, desenvolveram um indicador de desvio para comparar as alocações que seriam observadas com e sem a redistribuição de recursos promovida pelo Fundef.

Os resultados demonstraram que o Fundef reduziu o indicador de desvio em quase todos os estados das regiões Norte e Nordeste. Como os estados dessas regiões possuíam uma rede de ensino médio reduzida e a maioria de seus alunos estava concentrada no ensino fundamental, o critério distributivo adotado pelo Fundef se aproximou do critério de alocação da rede de ensino privada (ULYSSEA; FERNANDES; GREMAUD, 2006). Para as regiões Sul e Sudeste, verificou-se o oposto. Como os estados dessas regiões apresentam as maiores redes de ensino médio do país, a maior ênfase dada pelo Fundef ao ensino fundamental fez com que os desvios entre as alocações pública e privada aumentassem em todas as unidades federativas da região (ULYSSEA; FERNANDES; GREMAUD, 2006).

Franco e Menezes-Filho (2011) avaliaram os impactos causados pelo Fundef sobre uma série de indicadores educacionais do ensino fundamental, a saber: total de matrículas; razão do número de alunos pelo total de professores; total de professores; proporção de professores no ensino fundamental de 1ª a 4ª série com o 3º grau completo; proporção de professores no ensino fundamental de 5ª a 8ª série com o 3º grau completo; taxa de reprovação; e taxa de aprovação e abandono. Para tanto, os autores fizeram uso de dados em painel de 2.837 municípios para uma série temporal abrangendo os anos de 1997, 1999, 2001, 2003 e 2005, utilizando a metodologia de diferenças em diferenças. As escolas municipais

foram definidas como grupo de tratamento e, como grupo de controle, foram selecionadas as escolas privadas e/ou as escolas municipais que receberam recursos menores ou iguais à zero.

Os resultados indicaram que, quando selecionadas conjuntamente escolas privadas e escolas públicas municipais como grupo de controle, o Fundef promoveu aumento de matrículas no ensino fundamental, aumento da razão alunos por professor, aumento do número de professores dedicados a este nível de ensino e aumento na proporção de professores de 5^a a 8^a série com o ensino superior completo. Por outro lado, quando apenas as escolas privadas são utilizadas como grupo de controle, houve diminuição na proporção de professores de 1^a a 4^a série com ensino superior completo, aumento nas taxas de reprovação, diminuição nas taxas de aprovação e aumento das taxas de abandono no ensino fundamental (FRANCO; MENEZES-FILHO, 2011).

Quando são comparadas apenas escolas municipais não beneficiadas pelo fundo (para os quais as transferências líquidas foram negativas ou iguais a zero) e como grupo de tratamento apenas as escolas municipais beneficiadas pelo fundo, os resultados apontam “um aumento na proporção de professores de 1^a a 4^a série com o 3^o grau, no ano imediatamente posterior à entrada em vigor do fundo (1999) e em 2005; um efeito não significativo sobre as taxas de repetência; um efeito positivo sobre as taxas de aprovação nos anos 2001 e 2003 e um efeito negativo sobre as taxas de abandono nos mesmos anos” (FRANCO; MENEZES-FILHO, 2011, p. 19).

Campos e Cruz (2009) investigaram os impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público dos municípios do estado do Rio de Janeiro. O estudo demonstra que parece não existir uma correlação estatisticamente significativa entre o volume de recursos disponíveis para o investimento em educação pública e seu grau de desenvolvimento. Segundo os autores, seus exercícios estatísticos apontaram que as melhores infraestruturas

educacionais não estão necessariamente associadas aos municípios que recebem maior aporte de recursos do Fundeb.

Alguns municípios proporcionalmente menos dotados de recursos já apresentam proporção elevada de alunos matriculados em escolas com melhor infraestrutura física (CAMPOS; CRUZ, 2009). Outros municípios, mesmo com maior disponibilidade relativa de recursos, não conseguem replicar tal desempenho. Por fim, evidências apontadas nas correlações estabelecidas possibilitam “argumentar que a disponibilidade de recursos é condição necessária, porém não suficiente, para se consolidar uma educação pública de qualidade” (CAMPOS; CRUZ, 2009, p. 392).

Cruz e Rocha (2016) avaliaram os impactos do Fundef/Fundeb sobre frequência escolar, distorção idade-série e trabalho infantil das crianças expostas a tais recursos durante sua idade escolar. Os autores fizeram uso de dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 e dados sobre despesas municipais da base Finanças do Brasil (Finbra) no período de 1993 a 2010. Para avaliar os impactos do Fundef/Fundeb sobre as variáveis de resultado, Cruz e Rocha (2016) estimaram modelos ao nível das crianças, com efeitos fixos de município, idade e ano do Censo. Os resultados mostraram que, considerando municípios cuja proporção de matrículas na rede municipal é igual à mediana (27% em 1995), um aumento das transferências líquidas do Fundef/Fundeb de R\$100 *per capita* está relacionado a um aumento da frequência escolar de 0,05 a 0,07 pontos percentuais, enquanto a distorção idade-série diminui em 0,02 a 0,03 anos (CRUZ; ROCHA, 2016).

Nos municípios que apresentaram 100% das matrículas do ensino fundamental na rede municipal em 1995, “um aumento de R\$100 nas transferências líquidas do Fundef/Fundeb implica um crescimento de 0,3 pontos percentuais na probabilidade de frequentar escola, e uma redução da distorção idade-série de 0,09 anos” (CRUZ; ROCHA, 2016, p. 3). Ainda,

verificaram que o impacto sobre trabalho infantil varia conforme a proporção de alunos matriculados na rede municipal: para os municípios medianos (com mediana de 27% das matrículas do ensino fundamental na rede municipal em 1995), ocorreu um efeito negativo, embora pequeno; já aqueles municípios que possuíam 100% dos seus alunos estudando em escolas municipais apresentaram efeito positivo (CRUZ; ROCHA, 2016).

2.4 A TEORIA DA DEPENDÊNCIA DE RECURSOS

Aldrich e Pfeffer (1976) sugeriram uma teoria que denominaram de Dependência de Recursos, a qual considera o ambiente como fonte de influência nas organizações, mas de uma maneira diferente. A premissa básica da Teoria da Dependência de Recursos (TDR) é que as decisões são tomadas dentro das organizações, ou seja, dentro do contexto político interno das mesmas, e se relacionam com condições ambientais enfrentadas por elas. Nela, o gerenciamento das relações externas é a chave para a sobrevivência organizacional, e é fortemente influenciada pelas forças externas (ALDRICH; PFEFFER, 1976; PFEFFER; SALANCIK, 1978). A TDR enfatiza que cada vez mais as organizações enfrentam numerosas demandas, frequentemente incompatíveis, de uma variedade de atores externos (PFEFFER, 1982; PFEFFER; SALANCIK, 1978).

Assim, a TDR aborda a relação de dependência existente entre uma organização e o ambiente no qual ela está inserida. Parte do pressuposto de que as decisões tomadas no contexto político interno das organizações estão relacionadas com as condições ambientais externas que lhes são impostas (PFEFFER; SALANCIK, 2003). Tal Teoria reconhece os efeitos do ambiente sobre os resultados das estratégias, mas também foca na competência da

gerência em angariar recursos para atingir um desempenho satisfatório (PFEFFER; SALANCIK, 2003).

Tal abordagem teórica parte do pressuposto de que as organizações possuem capacidade de influenciar o ambiente onde se encontram de forma ativa, tentando adaptá-lo e, ao mesmo tempo, adaptando-se da maneira mais conveniente possível. Nesse cenário, o desempenho gerencial se torna fundamental para assegurar a sobrevivência organizacional da firma. Outras características fundamentais são a capacidade organizacional para obter recursos vitais, a habilidade para fazer negociações e o relacionamento interorganizacional.

Tal perspectiva admite que certas mudanças ocorram no ambiente externo devido às escolhas dos administradores organizacionais, “porque estes se preocupam em compatibilizar as características do ambiente aos interesses específicos das suas organizações” (ROSSETTO; ROSSETTO, 2005, p. 8).

Compete aos gestores a missão de administrar o ambiente organizacional, tratando com coerência os grupos com os quais a organização mantém relações. Assim, estabelece-se uma relação entre o nível de dependência de recursos e a atuação dos gestores corporativos. Tal relação se sustenta na possibilidade de acessar, adquirir, preservar ou desenvolver recursos que normalmente são escassos (HUSE, 2005).

Toda organização depende de uma série de recursos essenciais, sem os quais sua sobrevivência no mercado se torna impossível. Em razão disso, as organizações se esforçam para viabilizar canais de intercâmbio, trocas e negociações com outros grupos e organizações. Esses canais de intercâmbio podem envolver recursos financeiros, materiais, humanos, informacionais ou mesmo legitimidade social. De acordo com Pfeffer e Salancik (2003), o fato de as organizações não serem autossuficientes condiciona a capacidade gerencial de seus colaboradores em buscar recursos essenciais diretamente no ambiente.

O ambiente externo é percebido, interpretado e avaliado por diferentes atores humanos no interior das organizações. Tal percepção se transforma em realidade e as condições ambientais se tornam importantes a partir do momento em que são compreendidas pelos tomadores de decisão. Diferentes gestores podem interpretar o mesmo fenômeno de formas substancialmente diferenciadas. Conseqüentemente, o ambiente pode ser modificado pelos tomadores de decisão com base em suas percepções, interpretações e avaliações (ROSSETO; ROSSETTO, 2005).

Qualquer evento que dependa de mais do que um único agente causal é resultante da ação de agentes interdependentes. Nos sistemas sociais e nas interações sociais, interdependência se caracteriza pela relação existente entre os agentes que visa atingir um resultado satisfatório ou adequado para ambos.

Interdependência é consequência da natureza dos sistemas abertos. As organizações devem interagir com agentes do ambiente externo de modo a garantir recursos necessários para sua sobrevivência. A interdependência entre organizações tem aumentado na medida em que ocorre a expansão da especialização e da divisão do trabalho entre as entidades organizadas.

Os teóricos da Dependência de Recursos realçam a necessidade da organização de adaptar-se às incertezas ambientais, lidando com interdependências problemáticas e administrando ativamente o controle do fluxo de recursos (PFEFFER; SALANCIK, 1978). Nesses ambientes, as organizações se tornam dependentes de recursos fornecidos por outras organizações, estabelecendo uma rede interorganizacional de recursos. Interdependência é importante para uma organização por conta do impacto que exerce sobre a capacidade dessa organização em atingir os resultados pretendidos (PFEFFER; SALANCIK, 2003).

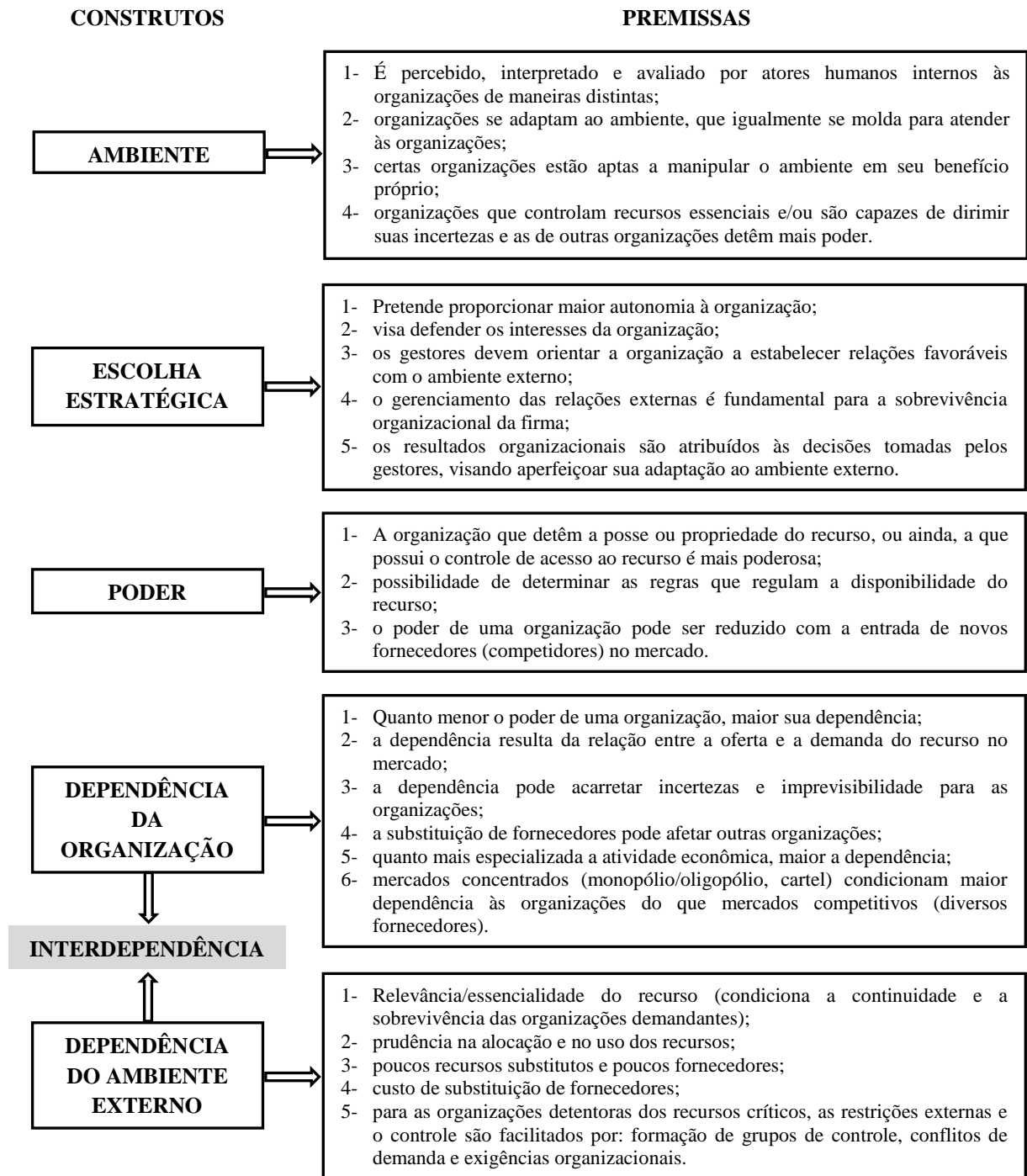
Pfeffer e Salancik (2003) elencam alguns pontos importantes sobre as consequências da interdependência para a análise do comportamento organizacional. A TDR enfoca um amplo conjunto de comportamentos de escolha que as organizações podem utilizar para manipular dependências externas. (SCOTT, 1987; THOMPSON, 1967).

Primeiro, ela varia de acordo com a disponibilidade dos recursos e a relativa demanda por tais recursos. Quando há relativo excesso na quantidade ofertada de determinado recursos em relação à sua demanda, a interdependência entre as organizações que demandam o mesmo recurso é reduzida (PFEFFER; SALANCIK, 2003).

Segundo, a interdependência caracteriza transações condicionadas em um mesmo ambiente, com as conexões se dando através do fluxo transacional. Não é incomum que a interdependência traga problemas de incerteza (falhas de coordenação das atividades entre as unidades) e imprevisibilidade para a organização. A intensidade da interdependência existente entre organizações não é estática, ela pode alterar a qualquer momento, na medida em que a organização se torna mais ou menos autônoma (PFEFFER; SALANCIK, 2003).

A TDR admite alguns graus de controle ou influência sobre os recursos do ambiente ou dos padrões de troca da organização com o propósito de alcançar estabilidade. Os autores da dependência de recursos afirmam que a estabilidade é alcançada através do exercício de poder, controle ou negociação de interdependências para alcançar recursos vitais e reduzir a incerteza ambiental (ROSSETTO; ROSSETTO, 2005).

Quadro 3 – Modelo esquemático dos construtos e ideias centrais da Teoria da Dependência de Recursos (1978)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Pfeffer e Salancik (1978) e Rossetto e Rossetto (2005).

Para a TDR, as organizações não respondem meramente a restrições externas e controle através da conformidade. Portanto, uma variedade de estratégias deve ser experimentada para alterar a situação, fazendo com que a organização torne a conformidade menos necessária (PFEFFER, 1982). Essa Teoria inclui a habilidade de manter discricção ou autonomia sobre as novas contingências e a condição de alterar ou controlar o ambiente em concordância com os objetivos organizacionais (ALDRICH; PFEFFER, 1976).

O modelo de tomada de decisão da Teoria da Dependência de Recursos sugere que as organizações são, ou tentam ser, ativas para influenciar seus ambientes. Este aspecto contribui para a variação entre as organizações, dado que as mesmas são o resultado das respostas conscientemente planejadas das contingências ambientais. As organizações tentam absorver a interdependência e a incerteza, como através de fusões de organizações (PFEFFER, 1972b), de maneira parcial através da cooperação (PFEFFER, 1972a) ou através do movimento de pessoal entre organizações (PFEFFER; LEBLEBICI, 1973; ALDRICH; PFEFFER, 1976; FROOMAN, 1999).

A TDR definiu “um marco na pesquisa organizacional, oferecendo uma teoria unificada de poder no nível da análise organizacional” (CASCIARO; PISKORSKI, 2005, p. 167). No entanto, apesar das diversas citações da TDR em artigos acadêmicos, estudo realizado por Pfeffer e Salancik (2003) apontou que, até o início dos anos 2000, havia uma quantidade limitada de trabalhos empíricos que se dedicavam explicitamente a testar a TDR e seus construtos. À época, “a TDR adquiriu o *status* de uma metáfora geral poderosa, mas foi marginalizada como um motor de avanço teórico e uma base para pesquisas empíricas testáveis” (CASCIARO; PISKORSKI, 2005, p. 167).

Para preencher parte dessa lacuna científica, o estudo empírico desenvolvido por Casciaro e Piskorski (2005) constatou ambiguidades no modelo de dependência de recursos

proposto por Pfeffer e Salancik. Os autores identificaram duas dimensões teóricas distintas da dependência de recursos: desequilíbrio de poder e dependência mútua.

Na teoria original, ambas as dimensões foram combinadas no construto da interdependência. No entanto, tais dimensões desencadeiam efeitos opostos na capacidade de uma organização de reduzir dependências absorvendo fontes de restrição externa (CASCIARO; PISKORSKI, 2005). Utilizando informações do banco de dados da *Securities Data Corporation* sobre fusões e aquisições interindustriais entre as empresas negociadas na bolsa de valores dos EUA no período 1985-2000, os autores obtiveram resultados que indicam que, enquanto a dependência mútua é um dos principais impulsionadores das fusões e aquisições, o desequilíbrio de poder atua como obstáculo à sua formação.

Este quebra-cabeça torna-se ainda mais complicado uma vez que testes empíricos da TDR constataram associação positiva entre a dependência de uma organização e sua capacidade de absorver outra organização que lhe imponha restrições, mesmo em casos em que possa haver aparente ausência de incentivos para a organização dominante realizar essa absorção (PFEFFER; NOVAK, 1976).

Os resultados obtidos por Casciaro e Piskorski (2005) demonstraram que a absorção de restrições está negativamente relacionada ao desequilíbrio de poder, mas positivamente relacionada à dependência mútua. Em contraste, a hipótese original de absorção de restrições/contingências considerava essa absorção como sendo um correlato da interdependência organizacional (PFEFFER; SALANCIK, 2003), sem distinguir entre suas partes constituintes, o desequilíbrio de poder e a dependência mútua.

O modelo revisado de dependência de recursos de Casciaro e Piskorski (2005) demonstrou que o desequilíbrio de poder e a dependência mútua são construtos necessários na produção de um modelo teórico completo de poder e dependência. Os autores ainda

encontraram evidências de que as operações de absorção de restrições são significativamente menos prováveis, já que a diferença de poder entre parceiros potenciais aumenta e ocorre de forma significativamente mais efetiva entre empresas inseridas em indústrias mutuamente dependentes.

Nesse sentido, o modelo de revisão demonstra que “o fator subjacente crítico da absorção de restrições é a dependência mútua; de fato, o desequilíbrio de poder impede a absorção de restrições” (CASCIARO; PISKORSKI, 2005, p. 194).

Diferentemente dos resultados e constatações encontrados por Casciaro e Piskorski (2005), Drees e Heugens (2013) realizaram estudo meta-analítico da literatura da TDR combinando as evidências empíricas encontradas em 157 trabalhos científicos de natureza quantitativa publicados em periódicos renomados no período de 1999 a 2009. Os resultados obtidos corroboraram todas as hipóteses derivadas diretamente da codificação original da TDR (PFEFFER; SALANCIK, 1978).

Drees e Heugens (2013) constataram que a dependência de recursos leva à formação de arranjos interorganizacionais que, por sua vez, fortalecem a autonomia organizacional e sua legitimidade. Em suma, quando julgados pelo critério de significância estatística, os resultados obtidos foram consistentes com as premissas da TDR, apoiando, portanto, o *status* da teoria como perspectiva privilegiada para a compreensão das relações ambientais organizacionais (DREES; HEUGENS, 2013; HILLMAN; WITHERS; COLLINS, 2009).

O refinamento dos resultados desse estudo demonstrou que nem todos os tipos de arranjos interorganizacionais são igualmente adequados para lidar com dependências de recursos, uma vez que alguns têm maior autonomia positiva e efeitos de aumento de legitimidade do que outros (DREES; HEUGENS, 2013).

No geral, os resultados mostraram que, ao escolher um tipo de arranjo interorganizacional para gerenciar e aliviar dependências de recursos, as organizações devem fazer duas considerações: primeiro, se as organizações estão focadas em melhorar sua autonomia, devem escolher tipos de arranjos interorganizacionais que preservem sua flexibilidade estratégica; segundo, se as organizações estão focadas em melhorar sua legitimidade, devem escolher tipos de arranjos interorganizacionais que criem vínculos altamente visíveis com pessoas e organizações de boas índole e reputação (POLLOCK; CHEN; JACKSON; HAMBRICK, 2010).

Quanto à questão sobre a TDR também ser considerada como uma teoria sobre o desempenho organizacional, os resultados obtidos indicaram que a autonomia organizacional não é um fim em si mesma, mas uma variável mediadora que une a formação de arranjos interorganizacionais ao desempenho organizacional (DREES; HEUGENS, 2013). As dependências de recursos são, simultaneamente, as pressões substantivas que podem ameaçar o desempenho organizacional e as pressões simbólicas que podem prejudicar a legitimidade organizacional quando não mitigadas (DREES; HEUGENS, 2013). Contata-se que, na perspectiva de gerenciamento de desempenho, os vários tipos de arranjo são substitutos imperfeitos entre si (HILLMAN *et al.*, 2009).

Por fim, Drees e Heugens (2013) identificaram que o direito da concorrência é um critério de fronteira, um delimitador importante para a TDR. Legislações antitrustes introduzidas nos EUA, tais como, o *Celler-Kefauver Act* de 1950 e o *Hart-Scott-Rodino Act* de 1976 implicaram um novo conjunto de obstáculos que uma série de empresas não conseguiu superar, mas o estudo de Drees e Heugens (2013) demonstrou que tais legislações não impactaram negativamente a formação ou o desempenho de arranjos interorganizacionais.

No entanto, os resultados da regressão mostraram que as regras estabelecidas pelo *Horizontal Merger Guidelines*, emitidas em 1992, afetaram o desempenho e as relações de poder entre arranjos interorganizacionais. As diretrizes do *Horizontal Merger Guidelines* tornaram mais difíceis a ação anticompetitiva através de fusões e aquisições, uma vez que tais normas impuseram o uso de métodos mais sensíveis para definir mercados e mensurar o “poder de mercado”.

Segundo os autores, as corporações estadunidenses têm, desde então, cada vez mais optado por tipos alternativos de acordos interorganizacionais. Em combinação, esses resultados demonstraram que a aderência à TDR depende da rigidez do regime anticoncorrencial em determinado contexto ou período: quanto mais rigoroso o regime, mais fraco o potencial da TDR para prever o comportamento organizacional (DREES; HEUGENS, 2013).

2.4.1 A Teoria da Dependência de Recursos aplicada ao setor público

Para o presente tópico e o próximo, foi realizada pesquisa bibliométrica sobre artigos científicos que abordaram a TDR aplicada ao setor público, publicados em periódicos nacionais e internacionais durante o período de 2000 a 2017. De uma amostra inicial não probabilística de 184 artigos levantados por meio de buscas nas bases de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), foram selecionados vinte artigos que apresentaram maior aderência aos temas “TDR aplicada ao setor público” e “TDR aplicada à educação pública”. Para realizar tal seleção foram utilizados, de forma combinada, os seguintes construtos de busca: “*resource dependence theory*”, “*public sector*”, “*public education*”,

“*public funding*”, “*federal funding*” e “*government funds*”, além de suas respectivas traduções.

Por meio da pesquisa realizada, constatou-se que a maior parte dos artigos científicos que abordaram a TDR em pesquisas de natureza empírica tem como esfera de aplicação o setor privado, apresentando contribuições diversas para explicar comportamentos organizacionais como fusões e aquisições, *joint ventures*, estratégias de diretoria e sucessões executivas, dentre outros (DREES; HEUGENS, 2013; HILLMAN *et al.*, 2009).

Quando a esfera de aplicação é o setor público, verifica-se que vários estudos tem abordado, direta ou indiretamente, a Teoria da Dependência de Recursos para investigar o comportamento de organizações governamentais e de instituições sem fins lucrativos (por exemplo, DOYLE; KELLY; O’DONOHOE, 2016; GARROW, 2011; KHIENG; DAHLES, 2015; MACINDOE, 2013; MOULTON; ECKERD, 2012; SUÁREZ, 2011).

Em geral, esses estudos constataram que a TDR é útil para explicar o comportamento das organizações públicas em contextos específicos. Porém, não há ainda um consenso acadêmico como ocorre na pesquisa da TDR aplicada ao setor privado (HILLMAN *et al.*, 2009).

Garrow (2011) investigou, com foco em atributos dos ambientes institucionais e ecológicos, como organizações sem fins lucrativos operam ações políticas e econômicas para receberem financiamento governamental. Para tanto, o autor fez uso de amostra probabilística de 528 organizações sem fins lucrativos, que prestavam serviços humanos às comunidades locais no condado de Los Angeles, no estado da Califórnia, pesquisadas em 2002 por meio de entrevistas telefônicas com os líderes dessas organizações. Dentre os resultados encontrados, aponta-se o recebimento de financiamento governamental significativamente relacionado ao percentual de residentes não brancos, e não à taxa de pobreza.

Garrow (2011) observou que o coeficiente sem significância estatística para a taxa de pobreza sugere que as organizações sem fins lucrativos que se localizam em áreas de alta pobreza não apresentam maior probabilidade de receber fundos governamentais em relação às demais organizações. Geralmente, as organizações sem fins lucrativos de serviços humanos, que estão localizadas em ambientes com maior nível de atividade econômica, têm a vantagem de poder buscar múltiplas oportunidades de financiamento, tais como doações, taxas de serviços e outras atividades geradoras de receita (GARROW, 2011).

Bielefeld, Murdoch e Waddell (1997), em seu estudo no condado de Dallas, no estado do Texas, descobriram que as organizações sem fins lucrativos que atuavam na área de serviços humanos se localizavam com mais frequência em bairros com maior renda, população mais velha e maior diversidade racial ou étnica. “Esta deve ser uma grande preocupação para os decisores políticos, porque as organizações sem fins lucrativos localizadas em áreas de pobreza concentrada são susceptíveis de suportar a dupla carga de alta demanda por serviços e baixo investimento comunitário” (GARROW, 2011, p. 463).

O autor argumenta que a descoberta para a variável da pobreza é contra-intuitiva e pode ser condição específica para a região de Los Angeles. Outros resultados obtidos sugeriram que as organizações sem fins lucrativos não são mais propensas a receber fundos públicos quando atendem precisamente às normas administrativas exigidas pelo governo, não corroborando a literatura sobre gerenciamento que promove a racionalidade administrativa enfatizando as práticas comerciais como a relação custo-eficácia, a eficiência e a responsabilização por resultados como chaves para o sucesso das organizações sem fins lucrativos (GARROW, 2011).

O estudo de Garrow (2011) contribuiu para a teoria organizacional ao demonstrar que as perspectivas ecológicas, institucionais e dependência de recursos não são de modo algum

mutuamente exclusivas. Pelo contrário, o acesso ao financiamento governamental por parte das organizações sem fins lucrativos pode ser mais bem entendido quando as três teorias são consideradas simultaneamente.

Suárez (2011) investigou como as mudanças nos padrões de financiamento governamental nos EUA vêm influenciando as estratégias de gerenciamento de organizações sem fins lucrativos para que se tornem aptas a acessar bolsas e contratos governamentais. Com o surgimento da Nova Gestão Pública na década de 1980, nos Estados Unidos, a privatização e o *downsizing* se tornaram elementos-chave da reestruturação do setor público (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Parcerias com o terceiro setor e a descentralização constituíram alternativas razoáveis quando a privatização era insustentável. Grande parte do impulso precoce para a terceirização do setor público enfatizou as relações principal-agente com organizações sem fins lucrativos, visando reduzir custos de transação (EISENHARDT, 1989).

As discussões recentes se expandiram para além dos benefícios econômicos da terceirização, dando prioridade à melhoria das relações interorganizacionais. As redes se tornaram parte do léxico do setor público, com uma nova conscientização de que muitos problemas sociais requerem soluções multipartidárias complexas (SUÁREZ, 2011). Simultaneamente, as organizações sem fins lucrativos se tornaram mais focadas em eficiência, eficácia e responsabilidade, contribuindo para a profissionalização e a racionalização de suas estruturas organizacionais internas (HWANG; POWELL, 2009).

Os desafios do equilíbrio entre "missão e margens de custos operacionais" também se intensificaram, e muitas organizações sem fins lucrativos responderam expandindo o uso de estratégias para angariar recursos múltiplos (CHETKOVICH; FRUMKIN, 2003).

Em sua pesquisa, Suárez (2011) fez uso de dados de 200 organizações sem fins lucrativos de setores como serviços humanos, saúde, educação, artes e cultura, internacional, meio ambiente, religião e assistencialismo, todas localizadas na área da baía de São Francisco, no estado da Califórnia, durante o período de 2000 a 2004.

O autor constatou que a adoção de estratégias de gerenciamento padronizadas, voltadas ao alcance da missão da organização, tornou-se cada vez mais relevante para assegurar a captação de subsídios e contratos governamentais. Os resultados indicaram que o melhor preditor para a captação de receita governamental é o financiamento prévio, ou seja, uma vez que a organização já tenha recebido financiamento público, o aporte ao próximo é amplamente facilitado.

Similarmente, organizações sem fins lucrativos que contam com funcionários remunerados para a prestação de serviços e organizações sem fins lucrativos que se associam a diferentes agências governamentais são mais propensas a receber financiamento público. Esses resultados demonstram que estratégias de gerenciamento no setor filantrópico podem ter consequências importantes para interações com agências públicas, mas também levantam questões importantes sobre a relação entre práticas de gestão e eficácia das organizações sem fins lucrativos (SUÁREZ, 2011).

Moulton e Eckerd (2012) desenvolveram e testaram o "Índice de Função Pública do Setor Sem Fins Lucrativos", que avalia o desempenho de organizações sem fins lucrativos considerando seis funções distintas simultaneamente: prestação de serviços, inovação, advocacia política, expressão individual, criação de capital social e envolvimento do cidadão. Tais funções abarcam características definidoras da organização sem fins lucrativos, sua razão de ser e sua vantagem estratégica em uma sociedade multissetorial (MOULTON; ECKERD, 2012).

Complementarmente, os autores descreveram características distintivas das seis funções e avaliaram quais características tornam as organizações sem fins lucrativos mais ou menos propensas a desempenhar diferentes funções, com ênfase em atributos como fontes, quantidades e heterogeneidade de recursos. Para desenvolver tal pesquisa, Moulton e Eckerd (2012) fizeram uso de uma amostra de 105 organizações sem fins lucrativos que participam da iniciativa *Power Philanthropy* (PP) da *Columbus Foundation*. A *Columbus Foundation* é a maior base comunitária da área metropolitana de Columbus, no estado de Ohio, e o PP é um esforço da fundação para fornecer um repositório central de informações sobre organizações sem fins lucrativos da região de Columbus.

Ao validarem o "Índice de Função Pública do Setor Sem Fins Lucrativos", Moulton e Eckerd (2012) disponibilizaram uma ferramenta relativamente simples, capaz de avaliar o desempenho de organizações sem fins lucrativos em diferentes critérios de eficiência. Uma vez que "o que é medido concentra atividade e comportamento" (PFEFFER; SALANCIK, 2003, p. 76), medir o desempenho em funções importantes pode ajudar uma organização a se concentrar em suas vantagens estratégicas (MOULTON; ECKERD, 2012).

Dentre os resultados encontrados por Moulton e Eckerd (2012) utilizando correlações bivariadas, destaca-se a advocacia política desempenhada por organizações sem fins lucrativos. Trata-se de uma função muito diferenciada, apoiando valores públicos bastante distintos, em relação às funções capital social e envolvimento do cidadão. Ademais, constataram que os fluxos de recursos particulares estão fortemente associados a funções específicas das organizações sem fins lucrativos.

Portanto, a dependência de recursos, particularmente a dependência do suporte público, pode desempenhar importante papel de preservação dos valores públicos no setor

sem fins lucrativos, alinhando as principais funções organizacionais com as partes interessadas que incorporam os valores subjacentes à organização.

Segundo Moulton e Eckerd (2012), as recomendações para criar organizações sem fins lucrativos autossustentáveis não dependentes de financiamento ou suporte externo podem prejudicar importantes funções filantrópicas e valores subsequentes públicos. O foco em funções como o objetivo final empurra o setor sem fins lucrativos para além da estratégia de diversificação de fontes de receita, direcionando-o ao desenvolvimento de estratégia que foquem o alinhamento entre recursos, funções e valores públicos (MOULTON; ECKERD, 2012).

2.4.2 A Teoria da Dependência de Recursos aplicada à educação pública

Apesar da tradição de controle local das competências e responsabilidades da educação básica, os distritos das escolas públicas nos Estados Unidos operam em contexto de sistemas abertos, cada vez mais moldado pela política federal de educação (NEELY, 2015).

A Lei de Educação Primária e Secundária (*Elementary and Secondary Education Act* – ESEA) de 1965 foi reautorizada pelo Congresso Americano em 2001, durante a administração do presidente George W. Bush, e ficou conhecida como *No Child Left Behind Act* (NCLB).

O NCLB condicionou o recebimento de fundos do Título 1 da ESEA – assistência financeira às agências educacionais locais para a educação de crianças de famílias de baixa renda – às reformas baseadas em novos padrões e requisitos de *accountability*, criando uma variedade de desafios e responsabilidades administrativas para distritos escolares locais (MCDERMOTT; JENSEN, 2005).

Neely (2015) examinou especificamente como as mudanças implementadas no âmbito da NCLB influenciaram as despesas administrativas entre os distritos escolares locais, com diferentes níveis de dependência de recursos federais.

Conforme previsto pela TDR, os distritos escolares com forte dependência do financiamento federal experimentaram aumentos maiores que a média nos custos administrativos nos últimos dez anos, provavelmente por conta do esforço para gerenciar e assegurar tais fluxos de receita (NEELY, 2015). A pesquisa de Neely (2015) revelou relação estatisticamente significativa entre a dependência de recursos e os custos administrativos, mesmo depois de controlar o efeito da política da NCLB e outros fatores específicos das despesas administrativas gerais. De acordo com as premissas da TDR, tais constatações sugerem que as respostas organizacionais às condições externas são proporcionais ao grau de dependência exibido pela organização receptora (PFEFFER; SALANCIK, 1978).

Segundo Neely (2015), todos os distritos escolares envolvidos tiveram de se adaptar aos diversos requisitos exigidos, tais como prestação de contas e relatórios administrativos, independentemente de seus diferentes níveis de dependência de recursos. Na medida em que as práticas administrativas adotadas em resposta a esses requisitos se tornam normas institucionalizadas, as organizações experimentam algum nível de aumento de seus custos administrativos. Em resposta a mudanças na política federal, os distritos escolares locais parecem ter alterado seu comportamento organizacional, o que resultou em mudanças significativas nas alocações de seus recursos internos (NEELY, 2015).

Para o autor, os resultados obtidos suscitam preocupações com uma perspectiva macro-política, particularmente no que se refere ao uso de políticas de financiamento condicionados, ou seja, políticas de financiamento autorizadas pelo congresso dos EUA para

atribuir condições ao recebimento de fundos de subsídios federais, como foi o caso da NCLB na educação pública.

Na medida em que esses acordos de política podem criar uma desvantagem para os distritos escolares dependentes de recursos, ou seja, através do aumento de ações administrativas, eles também podem se mostrar contraproducentes para o atingimento dos objetivos originais da política federal de educação, podem, notadamente, reduzir as desigualdades de recursos e aumentar os resultados educacionais para estudantes em risco (NEELY, 2015).

Por fim, o autor afirma que o peso das contingências federais recai fortemente sobre os distritos escolares com a maior necessidade de ajuda federal e adverte: “embora isso possa ter sentido a partir de uma perspectiva de *accountability*, em última análise, pode ser prejudicial para o atingimento do objetivo central da política de educação federal” (NEELY, 2015, p. 18).

Ainda na educação básica, Kornhaber, Barkauskas e Griffith (2016) pesquisaram o financiamento público federal e filantrópico da reforma *Common Core State Standards Initiative* adotada em mais de 40 estados dos EUA no biênio 2009-2010. O *Common Core* é uma reforma baseada em padrões (SBR) destinados a fornecer ao sistema educacional um conjunto de padrões nacionais bastante rigorosos (ROTHMAN, 2011).

Tem por intuito preparar todos os alunos para concluir o ensino médio sem necessidades corretivas, melhorar a transparência entre os sistemas de prestação de contas dos estados e promover a eficiência no desenvolvimento e distribuição de recursos educacionais.

O *Common Core* foi lançado em uma janela política criada pela longa incapacidade do congresso de reautorizar a Lei de Educação Primária e Secundária (ESEA). Isso deixou em vigor o ato *No Child Left Behind* (NCLB) de 2001, o qual responsabilizava os estados por estabelecerem seus próprios padrões e testes acadêmicos e, ainda, utilizarem os resultados dos

testes em sistema de responsabilização que atribuísse consequências específicas, por etapas, às escolas e distritos. (STECHEER; VERNEZ; STEINBERG, 2010). Os defensores do *Common Core* afirmam que o NCLB deveria ser substituído por um sistema de padrões, avaliações e métricas de desempenho comuns, estabelecidos em nível federal. Isso aumentaria a transparência entre os sistemas de responsabilização dos estados (KORNHABER *et al.*, 2016).

Utilizando da ótica conceitual da TDR, Kornhaber *et al.* (2016) realizaram um estudo qualitativo visando examinar como os recursos financeiros utilizados por fundações filantrópicas e pelo governo federal contribuíram para o avanço da reforma do *Common Core*. Para tanto, investigaram as organizações que receberam financiamento e quais os benefícios obtidos por concedentes e beneficiados.

Os autores constataram que o governo federal e as fundações filantrópicas privadas contribuíram cada um com uma pequena porcentagem do total de recursos gastos anualmente na educação pública K-12⁴. Consequentemente, governo federal e fundações filantrópicas privadas passaram a se valer de tal financiamento para exercerem influência considerável sobre a política de educação pública, particularmente após a promulgação da NCLB (GREENE, 2015).

As conclusões do estudo de Kornhaber *et al.* (2016) assinalam que as fundações filantrópicas se beneficiaram, adquirindo maior influência sobre as políticas públicas e as instituições governamentais. O governo federal também se beneficiou por promover o *Common Core*, principalmente durante a profunda recessão de 2009, quando a forte competição por recursos críticos permitiu com que o governo exercesse influência sem

⁴ K-12 é um termo usado na educação e tecnologia educacional nos Estados Unidos, Canadá e outros países; é utilizada para designar os graus da escola de apoio público antes da faculdade. Esses graus são o jardim de infância (K de *kindergarten*) e o 1º ao 12º anos (1-12 de *elementary/primary and high schools*). No Brasil, equivale a todo o ciclo da educação básica, compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

precedentes sobre os padrões de quase todos os estados (KORNHABER *et al.*, 2016). Isso se estendeu pelo menos até a promulgação do *Every Student Succeeds Act* (ESSA), assinado pelo presidente Obama em dezembro de 2015 para suceder o NCLB.

Kornhaber *et al.* (2016) apontam que os distritos escolares e as escolas podem ter se beneficiado com a obtenção de financiamento ao garantirem recursos para implementar o *Common Core*. No entanto, a implementação dos padrões tem direcionado a atenção para as métricas e o crescimento mensurável, em detrimento da atenção ao conteúdo não testado ou ao desenvolvimento social, emocional e cívico dos estudantes (MEHTA, 2013).

Dado o desempenho das reformas baseadas em padrões anteriores, os benefícios dos recursos do *Common Core* para distritos escolares, escolas, professores e estudantes são, na melhor das hipóteses, incertos (KORNHABER *et al.*, 2016).

Alguns autores também utilizaram as premissas da TDR para realizarem estudos na área do ensino superior. Fowles (2014) aplicou a TDR em um estudo com dados em painel de faculdades e universidades dos EUA. O autor identificou que as universidades com maior dependência de receitas provenientes de matrículas tendiam a gastar mais em atividades educacionais. Argumenta que esse fato é consistente com as previsões da TDR e que essas instituições respondem aos interesses dos *stakeholders* dos quais são mais dependentes.

Dado que as instituições de ensino superior são empresas multiproduto que atendem a uma clientela diversificada de *stakeholders* internos e externos, a pesquisa de Fowles (2014) sugere que a tendência decrescente do apoio financeiro estatal pode ter sérias implicações para os resultados produzidos por tais instituições.

Tendo por base as premissas da TDR, o autor argumenta que, à medida que essas organizações procuram fontes de receita alternativas para compensar a diminuição das dotações governamentais, elas entram em contratos explícitos ou implícitos com fontes de

financiamento que podem mudar seu comportamento organizacional. No caso do aumento da dependência de recursos provenientes de matrículas, as instituições se intensificam em atividades educacionais (FOWLES, 2014).

Evidências empíricas demonstraram que instituições que geram receitas através do acréscimo de doações privadas se tornam cada vez mais obrigadas a esses doadores, ao passo que instituições que se envolvem em extensão e pesquisa, através de parcerias com organizações públicas ou privadas sem fins lucrativos, tendem a realocar recursos institucionais de outras atividades para honrar obrigações contratuais (SLAUGHTER; LESLIE, 1997).

Fowles (2014) sugere que modificações nos mecanismos de financiamento de instituições representam uma alavanca potencialmente poderosa, que decisores políticos podem utilizar para direcionar o comportamento imediato das universidades públicas.

Complementarmente, o autor ressalta que as relações associadas a novas fontes de financiamentos orientam administradores e docentes a seguirem novas diretrizes, as quais poderão estar em desacordo com as missões institucionais inicialmente definidas por suas organizações.

Finalmente, se a negociação implícita entre universidades públicas e governo envolve serviços públicos e esforços de pesquisa que produzem benefícios para a sociedade, o aumento da dependência de fontes de receita alternativas será provavelmente acompanhado por uma queda na produção dessas atividades (FOWLES, 2014).

2.5 HIPÓTESE DE PESQUISA

Diversos autores que aplicaram a TDR na área de financiamento da educação investigaram de que modo a dependência de recursos impactou o comportamento organizacional dos distritos escolares (NEELY, 2015) ou das instituições acadêmicas (FOWLES, 2014), devido às contingências e às expectativas associadas às fontes de receita capitaneadas por agentes externos.

Tal discussão sugere que a aplicação da TDR no contexto das redes de ensino municipais que auferem recursos do Fundeb é pertinente, especialmente no caso desta dissertação, a qual se propôs a verificar a associação existente entre a maior disponibilidade de recursos federais (complementação da União) e despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica nas etapas do ensino fundamental e da educação infantil.

Na década de 1990, a prerrogativa constitucional de universalização do ensino fundamental incitou a reorganização financeira do sistema de educação básica pública, particularmente com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e com a constituição de fundo de recursos para o desenvolvimento do ensino fundamental, o Fundef (Lei nº 9.424/96).

Outras mudanças ocorreram em 2007, com a aprovação do Fundeb (Lei nº 11.494/07), o qual promoveu nova reorganização financeira em todo o sistema de educação básica e provocou alterações profundas na oferta de ensino público nas administrações municipais brasileiras (LIMONTI *et al.*, 2014).

Todas essas garantias, fossem constitucionais ou vinculadas por leis infraconstitucionais e decretos, asseguram recursos financeiros por meio de repasses e transferências para entes federados que apresentam baixa capacidade de arrecadação. Diante

dessa conjuntura, grande parte dos municípios pertencentes às regiões Norte e Nordeste adotaram estratégias de arrecadação que os tornaram altamente dependentes das receitas oriundas dos repasses da União e dos estados (FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014).

Alguns autores investigaram outras nuances desse fenômeno. Silva Filho (2010) analisou a capacidade de arrecadação própria e o grau de dependência dos municípios cearenses. Utilizando um modelo de regressão múltipla do tipo log-log aplicada em uma amostra de 167 municípios cearenses, o autor obteve resultados que apontaram que os municípios cearenses apresentam elevado nível de dependência das transferências constitucionais, somado ao baixo nível da capacidade de arrecadação própria. O autor destaca ainda que tal dinâmica se replica em grande quantidade dos municípios brasileiros, sobretudo em municípios pequenos localizados na região Nordeste do Brasil (SILVA FILHO, 2010).

Fontinele *et al.* (2014) analisaram o impacto dos repasses constitucionais no desenvolvimento dos municípios cearenses. Para isso, fizeram uso de um modelo econométrico que utiliza dados do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), do FPM e do Fundeb.

Os resultados apontaram que há uma relação direta entre o aumento dos repasses constitucionais, fossem eles federais ou estaduais, e o desenvolvimento dos municípios cearenses. Três fatores fundamentais foram apontados pelo autor como responsáveis por essa dependência de recursos:

- 1) A vinculação constitucional de repasses/transferências federais e estaduais para assegurar receitas na composição do orçamento municipal;
- 2) o baixo dinamismo econômico existente na região Nordeste; e
- 3) a baixa capacidade de gestão das fontes geradoras de recursos diretos pelas administrações municipais (FONTINELE *et al.*, 2014).

Para Silva Araújo (2012), os estados e municípios das regiões brasileiras com menor capacidade de geração de recursos próprios ou acesso a outras fontes adicionais de financiamento educacional irão a cada ano, continuamente, apresentar os menores valores anuais por aluno do Fundeb, de modo que, com certeza, receberão aportes de recursos da complementação da União para atingirem o valor anual mínimo nacional. “A possibilidade de redução desta desigualdade, que está ancorada no perfil do desenvolvimento regional e na distribuição dos recursos tributários no país, repousará na capacidade da política redistributiva do Fundeb de minimizar seus efeitos” (SILVA ARAÚJO, 2012, p. 1225).

Com relação à TDR, dois aspectos parecem merecer atenção no caso do Fundeb: i) as contingências e/ou condições frequentemente associadas às dependências de recursos; e ii) a potencial influência exercida pelos atores dominantes em casos de dependência assimétrica. Na primeira questão, Pfeffer e Salancik (1978) observam que os provedores de recursos externos, muitas vezes, atribuem condições específicas para a continuidade da provisão dos recursos. Nos últimos anos, essas condições se tornaram ponto central do federalismo fiscal e da política nacional de educação em diversos países (NEELY, 2015).

No caso do Fundeb, a Lei nº 11.494/07 estabeleceu diversas contingências/condições para que as redes de ensino municipais e estaduais possam estar aptas a captar recursos dos fundos. As contingências impostas pela lei vão desde a determinação da composição financeira, a distribuição, a transferência, a gestão e a atualização dos fundos, até o estabelecimento das condições para a realização do acompanhamento, o controle social, a comprovação e a fiscalização dos recursos financeiros dos 27 fundos estaduais.

Um das contingências mais notórias do Fundeb é a obrigatoriedade, por parte dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de aplicar recursos dos fundos na manutenção e

no desenvolvimento do ensino (MDE), conforme previsto no Art. 1º da Lei do Fundeb. Complementarmente, a mesma lei adverte que os recursos dos fundos se destinam “à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração” (Lei nº 11.494/07, Art. 2º).

Com relação à segunda questão, Pfeffer e Salancik (1978) observam alguns fatores que provavelmente afetarão a intensidade com que uma organização cumpre as contingências impostas por financiadores externos em casos de dependência assimétrica. Os fatores apontados pelos autores são: i) o grau de dependência do destinatário sobre os recursos em questão; ii) a viabilidade de fontes alternativas de recursos; e iii) a extensão em que o provedor de recursos é dependente do destinatário para obter resultados adicionais (PFEFFER; SALANCIK, 1978).

No caso da educação básica no Brasil, nos diversos contextos governamentais locais, esses fatores influenciam cada um dos entes federados em diferentes graus de intensidade. Por exemplo, enquanto os formuladores das políticas nacionais de educação dependem das redes municipais e estaduais para atingir o objetivo de desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais nas diversas redes de ensino locais, a dependência de recursos dos fundos para alcançar tais objetivos ocorre em diferentes graus.

Assim, com base nas premissas da TDR, pode-se inferir que os esforços de uma rede de ensino municipal empenhada em cumprir as contingências legais para acessar os recursos dos fundos devem aumentar proporcionalmente com seu grau de dependência de tais recursos, sobretudo nas redes municipais que necessitam das receitas provenientes da complementação da União.

Com vistas a assegurar o processo de valorização dos trabalhadores em educação, a Lei do Fundeb estabeleceu contingências específicas para a aplicação dos recursos dos

fundos, tais como a que dispõe que “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública” (Lei nº 11.494/07, Art. 22).

Adicionalmente, outra legislação consolidou todo esse processo legal de valorização dos profissionais do magistério. Aprovada no ano seguinte à Lei do Fundeb, coube à Lei nº 11.738/08 (Lei do Piso) instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Na prática, trata-se de mais uma contingência, que torna obrigatório o pagamento de vencimentos mínimos aos profissionais e que, de certa forma, condiciona e justifica a aplicação do mínimo de 60% dos recursos do Fundeb, em despesas com pagamento de remunerações.

A Lei do Piso ainda prevê que a União deverá complementar, por meio de sua função supletiva (complementação da União), a integralização dos valores dos vencimentos dos profissionais da educação básica pública, “nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tiver disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado” (Lei nº 11.738/08, Art. 4º).

Essas mudanças nas regras da política de financiamento levantam questões organizacionais para as redes de ensino municipais, uma vez que tais políticas impõem contingências que tendem a influenciar a estrutura e o comportamento organizacional dos governos locais e de suas redes de ensino.

Tal política levou gestores educacionais a adotarem novos procedimentos administrativos, contratarem novos profissionais, instituírem novas práticas de gestão financeira e, em alguns casos, modificarem estruturas físicas, fatores que provavelmente

geram aumento nas despesas administrativas (NEELY, 2015), sobretudo naquelas com pagamento de remuneração de pessoal.

Uma vez que as redes de ensino municipais respondem à política federal de financiamento público da educação básica, alterando seu comportamento organizacional, realocando recursos para garantir e gerenciar fluxos de financiamento federais e, se essa tendência for pronunciada entre as redes locais mais dependentes de recursos, um resultado provável será o aumento das despesas com pagamento de remuneração de pessoal, seja através de reajustes e ganhos reais nas remunerações, seja através do incremento dos quadros de docentes das redes de ensino ou, ainda, de ambos. Dessa maneira, levantam-se duas hipóteses:

H1: Na etapa do ensino fundamental, acréscimos no aporte de recursos via complementação da União implicam aumentos nas despesas com remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais.

H2: Na etapa da educação infantil, acréscimos no aporte de recursos via complementação da União implicam aumentos nas despesas com remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais.

A proposição das hipóteses separadas pelas etapas de educação infantil e ensino fundamental justifica-se com base no que prevê o Artigo 211 da Constituição Federal, que concerne ao âmbito de atuação prioritária dos sistemas de ensino dos entes federados. Está previsto que “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação

infantil” e “os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (CF/1988, Art. 211, §§ 2º e 3º).

Ainda, o Artigo 9º da Lei do Fundeb dispõe em seu § 1º que os recursos dos fundos serão distribuídos entre o Distrito Federal, os estados e seus municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos âmbitos de atuação prioritária dos respectivos entes federados.

Por fim, com o intuito de induzir os entes federados a atuarem nas áreas prioritárias de seus sistemas de ensino, fortalecendo, assim, o processo de municipalização das matrículas da educação infantil e do ensino fundamental, a Lei do Fundeb estabeleceu que “os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, assim como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado” (Lei nº 11.494/07, Art. 18).

As respostas organizacionais como, por exemplo, a municipalização das matrículas da educação infantil e do ensino fundamenta é consistente com as premissas básicas da TDR, as quais argumentam que as organizações gerenciam suas dependências de recursos, pelo menos em parte, respondendo às contingências ambientais, no intuito de assegurar o aporte dos recursos necessários (PFEFFER; SALANCIK, 1978).

3 MÉTODO

Esta é uma pesquisa de natureza empírica, que consiste em estudo de abordagem quantitativo descritivo-correlacional. A análise é centrada no uso de métodos econométricos para o tratamento de dados longitudinais secundários, coletados de diferentes fontes oficiais do governo, para posterior verificação e validação das hipóteses.

A população investigada são as redes públicas de ensino municipais que desenvolvem atividades educacionais nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental. É constituída por 5.568 redes de ensino municipais, abrangendo todas as redes do território nacional.

Foi realizada a coleta sistemática de dados sobre receitas disponibilizadas pelo Fundeb (exceto as da complementação da União), receitas disponibilizadas pela complementação da União, despesas com pessoal e encargos sociais dos profissionais do magistério da educação básica e despesas de capital.

Também foram coletados dados sobre o quantitativo de docentes registrados nas redes públicas de ensino municipal, assim como sobre as matrículas consideradas pelo Fundeb. Todos os dados são referentes à série histórica que abrange os anos de 2008 a 2015 e são discriminados entre etapas da educação infantil e do ensino fundamental. A abrangência temporal da série histórica proposta é devida a disponibilidade dos dados, à época da coleta, referentes ao período de vigência do Fundeb.

Dois grupos de redes municipais foram definidos para estruturar a pesquisa:

- 1) As redes de ensino municipais que auferem recursos da complementação da União:
1.924 redes distribuídas em 10 unidades da Federação, sendo oito delas da região Nordeste (Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia) e outras duas na região Norte (Pará e Amazonas); e

- 2) as redes de ensino municipais que não auferem recursos da complementação da União: 3.644 redes que abrangem a região Nordeste (Sergipe), a região Norte (Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins) e todos os demais estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste do Brasil.

Todos os dados coletados são secundários e foram obtidos através de consultas aos bancos de dados estatísticos de diferentes sistemas e órgãos oficiais do governo. A seguir, as diferentes fontes estatísticas e as respectivas variáveis que foram coletadas são apresentadas.

3.1 FONTES DOS DADOS E VARIÁVEIS UTILIZADAS

Nesse item, são descritas as variáveis dependentes e independentes que foram utilizadas para realizar as regressões nos modelos econométricos propostos, e também as fontes oficiais do governo nas quais os dados utilizados foram coletados.

3.1.1 Receitas do Fundeb e da complementação da União

Os dados sobre as receitas disponibilizadas pelo Fundeb, assim com as da complementação da União, foram obtidos indiretamente por meio da multiplicação do número total de matrículas consideradas pelo Fundeb pelo valor anual por aluno (VAA) efetivo das respectivas etapas da educação infantil e do ensino fundamental.

O procedimento de coleta dos dados sobre as matrículas consideradas pelo Fundeb está descrito no item a seguir (3.1.2). Já os dados relativos ao VAA efetivo foram coletados

junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio da extração direta no banco de dados do Fundeb.

Uma vez calculadas as receitas disponibilizadas pelo Fundeb (matrículas x VAA efetivo), fez-se necessário o cálculo das receitas disponibilizadas via complementação da União. Para tanto, foi adotado o procedimento descrito a seguir. Por meio das receitas disponibilizadas pelo Fundeb, é possível determinar o percentual dos recursos referentes à complementação da União. Tal percentual é obtido através da razão entre os valores dos recursos anuais da complementação da União divididos pelos valores dos recursos anuais totais do Fundeb para cada uma das unidades da Federação (rede estadual e redes municipais somadas). Feito isso, imputa-se tal percentual às fontes de receita de cada rede municipal por cada exercício, obtendo-se, assim, o quanto, em percentual das receitas oriundas do Fundeb, é oriundo da complementação da União.

3.1.2 Matrículas do Fundeb

Os dados relativos às matrículas do Fundeb dizem respeito as matrículas que se enquadram no âmbito de atuação prioritária dos municípios. Tais dados foram coletados para representar as etapas da educação infantil e do ensino fundamental regular.

Os dados foram obtidos por meio de consultas às tabelas de “Matrículas, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município”, parte anexa das Portarias Interministeriais (Ministério da Educação e Ministério da Fazenda) que regulamentaram os respectivos exercícios transcorridos do Fundeb (Quadro 4).

Para obter o agrupamento das matrículas do Fundeb segundo o critério das etapas da educação infantil e do ensino fundamental foram realizados os procedimentos descritos a seguir.

As matrículas alusivas à educação infantil resultam do somatório dos dados relativos a: creches em tempo integral, creches em tempo parcial, pré-escolas em tempo integral e pré-escolas em tempo parcial. Todas as matrículas consideradas são da educação infantil regular, de modo que não foram consideradas as matrículas relativas à educação infantil especial nem as relacionadas à educação infantil ofertada por instituições conveniadas contempladas pelo Fundeb.

Quadro 4 – Portarias Interministeriais que divulgaram os dados sobre as matrículas do Fundeb por estado e município no período de 2008 a 2015

| TABELAS DO EXERCÍCIO | PORTARIAS INTERMINISTERIAIS |
|----------------------|--|
| 2015 | Portaria Interministerial nº 8, de 05/11/2015. |
| 2014 | Portaria Interministerial nº 15, de 25/11/2014. |
| 2013 | Portaria Interministerial nº 16, de 17/12/2013. |
| 2012 | Portaria Interministerial nº 1.495, de 28/12/2012. |
| 2011 | Portaria Interministerial nº 477, de 28/04/2011. |
| 2010 | Portaria Interministerial nº 538-A, de 26/04/2010. |
| 2009 | Portaria Interministerial nº 788, de 14/08/2009. |
| 2008 | Portaria Interministerial nº 1.027 de 19/08/2008. |

Fonte: FNDE, Dados e Estatísticas. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>. Acesso em 15 de novembro de 2017.

Já as matrículas referentes ao ensino fundamental foram obtidas através do somatório dos dados que dizem respeito a: séries iniciais na modalidade urbana, séries iniciais na modalidade rural, séries finais na modalidade urbana, séries finais na modalidade rural e

matrículas do ensino fundamental em regime de tempo integral. Todas as matrículas consideradas são do ensino fundamental regular, de modo que não foram consideradas as matrículas do ensino fundamental relativas à educação especial, à educação de jovens e adultos, à educação indígena/quilombola nem as relacionadas à modalidade de formação por alternância.

3.1.3 Profissionais do magistério das redes de ensino municipais

Os dados relativos ao quantitativo de profissionais do magistério das redes de ensino municipais foram obtidos no Censo da Educação Básica, um levantamento anual de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do País. Trata-se do principal instrumento de coleta de informações da educação básica, que abrange diferentes etapas e modalidades. O Censo Escolar coleta dados sobre estabelecimentos de ensino, turmas, alunos, profissionais escolares em sala de aula, movimento e rendimento escolar (INEP, 2016).

Por profissionais do magistério da educação básica, entende-se o disposto no inciso II do parágrafo único do artigo 22 da Lei nº 11.494/07 (Lei do Fundeb), o qual enumera como tal “docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica”.

Para representar o quantitativo dos profissionais do magistério, foram utilizados dados referentes ao quantitativo de docentes em efetivo exercício nas redes de ensino municipais,

uma vez que não foi possível obter dados relativos aos demais profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência. Trata-se, portanto, de uma *proxy* do quantitativo total dos profissionais do magistério. Cabe ressaltar, porém, que os docentes são uma parcela quantitativamente mais representativa dentre os profissionais do magistério, uma vez que são os próprios docentes quem, usualmente, exercem atividades de direção, coordenação e supervisão.

Quadro 5 – Distribuição das categorias da variável “TP_ETAPA_ENSINO” utilizadas para compor os grupamentos de etapas de ensino para os docentes da educação básica

| ETAPAS DE ENSINO | CATEGORIAS CONSIDERADAS |
|--------------------|---|
| Educação infantil | 1 – Educação infantil – Creche 2 – Educação infantil – Pré-escola 3 – Educação infantil – Unificada |
| Ensino fundamental | 4 – Ensino fundamental de 8 anos – 1ª Série 5 – Ensino fundamental de 8 anos – 2ª Série 6 – Ensino fundamental de 8 anos – 3ª Série 7 – Ensino fundamental de 8 anos – 4ª Série 8 – Ensino fundamental de 8 anos – 5ª Série 9 – Ensino fundamental de 8 anos – 6ª Série 10 – Ensino fundamental de 8 anos – 7ª Série 11 – Ensino fundamental de 8 anos – 8ª Série 12 – Ensino fundamental de 8 anos – Multietapa 13 – Ensino fundamental de 8 anos – Correção de fluxo 14 – Ensino fundamental de 9 anos – 1º Ano 15 – Ensino fundamental de 9 anos – 2º Ano 16 – Ensino fundamental de 9 anos – 3º Ano 17 – Ensino fundamental de 9 anos – 4º Ano 18 – Ensino fundamental de 9 anos – 5º Ano 19 – Ensino fundamental de 9 anos – 6º Ano 20 – Ensino fundamental de 9 anos – 7º Ano 21 – Ensino fundamental de 9 anos – 8º Ano 41 – Ensino fundamental de 9 anos – 9º Ano 22 – Ensino fundamental de 9 anos – Multietapa 23 – Ensino fundamental de 9 anos – Correção de Fluxo 24 – Ensino fundamental de 8 e 9 anos – Multi 8 e 9 anos 56 – Educação infantil e ensino fundamental (8 e 9 anos) 65 – EJA - Ensino fundamental – Projovem Urbano 69 – EJA - Ensino fundamental – Anos iniciais 70 – EJA - Ensino fundamental – Anos finais 72 – EJA - Ensino fundamental – Anos iniciais e anos finais 73 – Curso FIC integrado na modalidade EJA – Nível fundamental (EJA integrada à educação profissional de nível fundamental) |

Fonte: Inep – Dicionário de Variáveis do Censo da Educação Básica, Tabela de Docente, Variável TP_ETAPA_ENSINO.

Os dados sobre o quantitativo de docentes foram coletados para constituir dois agrupamentos que representassem as etapas do ensino fundamental e da educação infantil. Para tanto, foram criados dois grupos, selecionando as categorias da variável “TP_ETAPA_ENSINO” da Tabela de Docente do Censo da Educação Básica do Inep, conforme descrito no Quadro 5.

3.1.4 Despesas de capital

Os dados sobre as despesas de capital por etapas do ensino fundamental e da educação infantil foram obtidos por meio de consulta à base de dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). O SIOPE é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo FNDE, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (FNDE, 2016).

A despesa pública é o conjunto de dispêndios executados pelos entes públicos para funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados para toda a sociedade. Para fins contábeis, foram criadas diferentes classificações. Dentre elas, a classificação funcional busca organizar as dotações orçamentárias em funções e subfunções que servem para agregar os gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de governo. Trata-se de uma classificação de aplicação comum e obrigatória para todos os entes federados, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público (BRASIL, 2015).

Para determinar as despesas de capital no ensino fundamental e na educação infantil foram consideradas as despesas que estavam classificadas com as respectivas subfunções típicas⁵ da função educação no banco de dados do SIOPE:

361 – Ensino Fundamental

365 – Educação Infantil

Para selecionar as despesas de capital no banco de dados do SIOPE, foi considerado o somatório das seguintes contas contábeis:

34400000000 – Investimentos

34500000000 – Inversões financeiras

34600000000 – Amortização da dívida

É importante destacar que a execução da despesa orçamentária ocorre em três estágios, conforme previsto na Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento. Nesta dissertação, optou-se por utilizar os valores referentes ao estágio da liquidação das despesas. Conforme dispõe a legislação, “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (Lei nº 4.320/64, Art. 63).

3.1.5 Despesas com pessoal e encargos sociais dos profissionais do magistério

Os dados sobre as despesas com pessoal e encargos sociais de profissionais do magistério das redes de ensino municipais também foram coletados na base de dados do

⁵ As demais subfunções da Educação são: 362 – Ensino Médio; 363 – Ensino Profissional; 364 – Educação Superior; 366 – Educação de Jovens e Adultos e 367 – Educação Especial.

SIOPE. Para tanto, foram selecionados todos os itens da conta contábil “33100000000 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS – Profissionais do Magistério”.

Os mesmos critérios de seleção descritos no item anterior, relativos às subfunções típicas da educação (361 e 365) e às despesas liquidadas, foram adotados para selecionar as despesas com pessoal e encargos sociais dos profissionais do magistério. Na base de dados do SIOPE, ainda foram coletados os dados com a discriminação das fontes das receitas que custearam as despesas com pessoal e encargos sociais dos profissionais do magistério. Essas fontes, que discriminam as origens das receitas que custearam tais despesas, são classificadas como:

- 1) Fundeb: na receita originária do Fundeb estão conjuntamente contabilizados os recursos da complementação da União;
- 2) vinculada: composta por receitas legalmente asseguradas para a educação básica que não compõem a cesta do Fundeb (por exemplo, a Constituição prevê que “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 no desenvolvimento do ensino” (CF/88, Art. 212, *caput*)). Desse montante, o que for contabilizado extra Fundeb se caracteriza como receita vinculada; e
- 3) própria: integrada pelos recursos próprios arrecadados e aplicados pelos respectivos estados e municípios, desde que não componham as receitas vinculadas.

Através das receitas disponibilizadas pelo Fundeb é possível determinar a parcela percentual dos recursos referentes à complementação da União (conforme descrito no item 3.1.1.). Tal percentual é obtido através da razão entre os valores dos recursos anuais da

complementação da União divididos pelos valores dos recursos anuais totais do Fundeb para cada unidade da Federação. Feito isso, imputou-se tal percentual às fontes de receita que custearam as despesas com pessoal e com encargos sociais nas etapas da educação infantil e do ensino fundamental, distinguindo, para cada rede municipal e para cada exercício, o quanto em percentual das receitas oriundas do Fundeb é proveniente da complementação da União.

3.1.6 Remuneração média mensal dos profissionais do magistério

Para gerar os dados sobre a remuneração média mensal foi criada uma variável derivada. Tal variável foi obtida através de dois cálculos. Primeiramente, foi realizada a divisão dos dados de despesas anuais com pessoal e encargos sociais dos profissionais do magistério pela quantidade de docentes em efetivo exercício. Através dessa razão, obteve-se uma *proxy* da remuneração média anual dos profissionais do magistério para as etapas da educação infantil e do ensino fundamental ao longo da série histórica. Em seguida, a remuneração média anual dos profissionais foi dividida por 13,3, visando obter a remuneração média mensal dos profissionais do magistério. A utilização da constante 13,3 está relacionada aos 12 salários mensais somados ao décimo terceiro salário e a 1/3 relativo às férias remuneradas. Essa *proxy* da remuneração mensal média dos profissionais do magistério apresenta algumas limitações, tais como não levar em consideração o vínculo empregatício, a carga horária de trabalho, a progressão na carreira e o nível de instrução desses profissionais. Apesar dessas limitações, tal *proxy* permite verificar as variações dos valores das remunerações entre as redes de ensino municipais ao longo da série histórica.

Por fim, cabe esclarecer a diferenciação entre os conceitos de remuneração e salário utilizados nesta dissertação. De acordo com a legislação vigente, remuneração é "o total de

pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes" (Lei nº 11.494/07, Art. 22, § único, inciso I).

Portanto, remuneração consiste na soma do salário contratualmente estipulado (mensal, por hora, por tarefa etc.) com outras vantagens percebidas na vigência do contrato de trabalho, tais como: horas extras, adicional noturno, adicional de periculosidade, insalubridade, comissões, percentagens, gratificações e diárias para viagem, entre outras.

O manual de orientação de preenchimento da planilha “Remuneração dos Profissionais da Educação” do SIOPE define salário como a contraprestação devida ao empregado pela prestação de serviços, decorrente do contrato de trabalho (BRASIL, 2017).

Assim, constata-se que o termo remuneração é mais abrangente e retrata a totalidade dos ganhos do empregado, pagos diretamente ou não pelo empregador. Já o termo salário indica apenas os ganhos recebidos diretamente pelo empregado devido à contraprestação do trabalho.

A definição de “valor bruto da remuneração” compreende o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do estado, Distrito Federal ou município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes, de responsabilidade do empregador. De modo geral, na base de dados do SIOPE, os itens que compõem a remuneração anual, incluem:

- 1) Salário ou vencimento básico;
- 2) 13º salário, inclusive 13º salário proporcional;

- 3) 1/3 de adicional de férias;
- 4) férias vencidas, proporcionais ou antecipadas;
- 5) gratificações inerentes ao exercício de atividades ou funções, inclusive gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou funções de direção ou chefia;
- 6) horas extras, aviso prévio, abono;
- 7) salário família, quando as despesas correspondentes recaírem sobre o empregador;
- e
- 8) encargos sociais (Previdência e FGTS), devidos pelo empregador, correspondentes a remuneração paga na forma dos itens anteriores, observada a legislação federal, estadual e municipal sobre a matéria.

Ressalta-se que os dados coletados que representam valores monetários, tais como as despesas de capital, as despesas com pagamento de pessoal e encargos sociais dos profissionais do magistério e a *proxy* de remuneração média dos profissionais do magistério, foram todos corrigidos pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com todos os valores reais atualizados para o nível de preços do ano de 2015.

3.2 MODELO ECONOMÉTRICO

O modelo econométrico selecionado para desenvolver as análises dessa dissertação foi o de Dados em Painel. Esse modelo, também conhecido como modelo de dados longitudinais, usualmente é aplicado em pesquisas que almejam estudar fenômenos que sofram a influência das diferenças entre os indivíduos e a própria evolução temporal.

Eles caracterizam-se, portanto, por possuírem observações em duas dimensões, geralmente expressas pelo tempo e pela unidade amostral. Tais modelos contêm informações que permitem melhor investigar a dinâmica das mudanças nas variáveis, permitindo, ainda, considerar o efeito de variáveis não observadas (FÁVERO, 2013).

Para Marques (2000), uma das vantagens de realizar estimativas utilizando dados em painel é poder controlar a heterogeneidade individual, ou seja, “a possibilidade de se medirem separadamente os efeitos gerados por conta de diferenças existentes entre cada observação em cada *cross-section*⁶, além de ser possível avaliar a evolução, para um dado indivíduo, das variáveis em estudo ao longo do tempo” (FÁVERO, 2013, p. 132).

A inclusão da dimensão *cross-section* em estudos que utilizam séries temporais confere maior variabilidade aos dados, na medida em que a utilização de dados agregados resulta em séries temporais mais suaves do que as séries individuais que lhes servem de base. Desse modo, a ampliação na variabilidade dos dados contribui para a redução de eventual colinearidade existente entre as variáveis abordadas (FÁVERO, 2013).

Outra vantagem em utilizar dados em painel é a melhoria na inferência dos parâmetros avaliados, uma vez que tal método providencia maior quantidade de informação, maior

⁶ Dados *Cross-Section* ou dados de corte transversal são dados coletados ou extraídos em um determinado momento no tempo.

variabilidade na amostra, menor colinearidade entre as variáveis e número maior de graus de liberdade, refinando a eficiência dos estimadores econométricos (MARQUES, 2000).

Um dos problemas mais frequentes nos modelos que utilizam dados em painel é a questão da heterogeneidade não observada. Nesse caso, existem fatores que determinam a variável dependente, que não estão sendo considerados no conjunto de variáveis explicativas da equação por não serem diretamente observáveis ou mensuráveis. Dois métodos são usualmente utilizados para estimar modelos de efeitos não observados de dados em painel, são eles: o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios.

Segundo Wooldridge (2006), um estimador faz uso da transformação de efeitos fixos (ou transformação *within*) para remover o efeito não observado antes da estimação, de modo que quaisquer variáveis explicativas constantes no tempo são removidas. O estimador de efeitos fixos leva em conta uma correlação arbitrária entre o efeito não observado e as variáveis explicativas em qualquer período de tempo. “Sob uma hipótese de exogeneidade estrita das variáveis explicativas, o estimador de efeitos fixos é não viesado: grosso modo, o erro idiossincrático deve ser não correlacionado com cada variável explicativa ao longo de todos os períodos de tempo” (WOOLDRIDGE, 2006, p. 434).

Desse modo, qualquer variável explicativa que seja constante ao longo do tempo, para todo indivíduo observado, é removida pela transformação de efeitos fixos. Outras hipóteses necessárias para que uma análise direta dos mínimos quadrados ordinários seja válida são as de que os erros idiossincráticos sejam homocedásticos e serialmente não correlacionados.

Já o modelo de efeitos aleatórios pressupõe que o comportamento específico dos indivíduos e dos períodos de tempo sejam desconhecidos, não sendo possível observá-los, nem mesmo os mensurar. Desse modo, em amostras longitudinais de grande porte, podem-se representar estes efeitos individuais ou temporais específicos sob a forma de variável aleatória

normal (MARQUES, 2000). Ao contrário do que foi visto para o modelo de efeitos fixos, a heterogeneidade não é induzida através do termo independente, mas sim através da variância da variável endógena (MARQUES, 2000).

A vantagem do modelo de efeitos aleatórios é que estima todos os coeficientes, até mesmo dos regressores invariantes no tempo, e, portanto, os efeitos marginais (FÁVERO, 2013). Porém, a grande desvantagem é que esses estimadores são inconsistentes se o modelo de efeitos fixos for mais apropriado.

O modelo de efeitos fixos permite a existência de correlação entre os efeitos individuais não observados e as variáveis consideradas. Entretanto, se esses efeitos forem estritamente não correlacionados com as variáveis explicativas, é mais apropriado modelar esses efeitos como aleatoriamente distribuídos entre as unidades observacionais, utilizando o modelo de efeitos aleatórios (LOUREIRO; COSTA, 2009).

O ponto crucial na decisão de que modelo deve ser utilizado, se efeitos fixos ou aleatórios, reside no seguinte problema: o fato da heterogeneidade não observada em cada unidade observacional e das variáveis explicativas serem correlacionados ou não (LOUREIRO; COSTA, 2009). Essa problemática deve ser levantada de acordo com as especificidades dos dados com os quais se está trabalhando. Uma alternativa mais formal pode ser a aplicação do Teste de Hausman, que se baseia nas diferenças entre as estimativas de efeitos fixos e aleatórios (LOUREIRO; COSTA, 2009).

O teste de Hausman compara dois estimadores, entre os quais um é consistente tanto na hipótese H_0 como em H_A , enquanto o outro é consistente apenas em H_0 . Se os dois estimadores forem diferentes, H_0 será rejeitado. Um exemplo é testar se um único regressor é endógeno ao comparar as estimativas de mínimos quadrados ordinários e mínimos quadrados comuns (CAMERON; TRIVEDI, 2009).

3.2.1 Modelagem da pesquisa

Os modelos⁷ utilizados nesta dissertação se fundamentam na estrutura de dados em painel, isto é, acompanham-se as mesmas unidades – redes de ensino municipais – durante um determinado período de tempo (2008-2015). Nesse sentido, os sobrescritos i e t na equação abaixo representam, respectivamente, a dimensão indivíduos (redes de ensino municipais) e a dimensão tempo (anos).

$$y_{it} = \alpha_i + x_{it} + \mathbf{Z}_{it} + time_t + u_{it}$$

A variável dependente (Y_{it}) é formulada em termos da despesa liquidada real – descontada a inflação pelo IPCA –, com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério em relação ao quantitativo desses profissionais. Pode ser entendida como a remuneração anual média desses profissionais no âmbito de cada rede de ensino municipal.

Por sua vez, X_{it} remete à variável de interesse, uma *proxy* para a dependência de recursos federais, elaborada, em termos percentuais, a partir da relação entre a parcela das despesas liquidadas com a remuneração dos profissionais do magistério custeada com receitas da complementação da União e as despesas totais desse item.

Com o intuito de melhor captar os efeitos da dependência federal sobre as despesas totais, utilizou-se nos modelos um vetor de variáveis Z_{it} , que representa os diversos controles da regressão, escolhidos por seu potencial de correlação com a variável dependente. Foram cinco as variáveis selecionadas para serem os controles de regressão⁸ nos modelos propostos. São elas:

⁷ Todos os modelos foram gerados no software Stata Statistical versão MP 13.0.

⁸ Ressalta-se que todas as variáveis de controle foram submetidas à transformação logarítmica (Logaritmo Neperiano).

- 1) Receitas disponibilizadas pelo Fundeb (exceto as da complementação da União) ponderada por quantidade de docentes;
- 2) receitas da complementação da União ponderada por quantidade de docentes;
- 3) parcela percentual das despesas liquidadas com remuneração dos profissionais do magistério custeada com receitas do Fundeb, exceto as da complementação da União (*proxy* da dependência de recursos estaduais);
- 4) quantidade de matrículas do Fundeb ponderada por quantidade de docentes; e
- 5) despesas de capital ponderada por quantidade de matrículas do Fundeb.

O termo $time_t$ indica o conjunto de *dummies* temporais⁹, um para cada ano de 2009 a 2015, tendo, portanto, o ano de 2008 como base. Por fim, o termo α_i diz respeito às características idiossincráticas dos objetos de estudo – redes de ensino municipais –, as quais são levadas em consideração por meio do modelo de Efeitos Fixos (*within*), ao passo que as aleatoriedades se encontram modeladas em U_{it} .

Para fins de conformidade, foram gerados modelos de efeitos aleatórios, os quais foram preteridos em todas as especificações com base no Teste de Hausman.

Ressalta-se que cada um desses modelos foi estimado em separado, tanto para a base de dados do ensino fundamental quanto para a base de dados da educação infantil. Foram ainda definidos quatro estratos para discriminar, por porte (tamanho), as redes de ensino municipais. Os estratos foram dimensionados especificamente por etapas e a divisão interna de cada etapa foi definida de modo a manter um equilíbrio entre as redes que receberam ou não a complementação da União. Uma vez definidos os estratos de cada etapa, foram realizadas suas respectivas regressões, utilizando a mesma modelagem apresentada.

⁹ Por meio das *dummies* de tempo é possível controlar tendências seculares, isto é, tendências naturais de crescimento da variável dependente.

4 RESULTADOS

Este capítulo se destina a apresentar os resultados e as análises desenvolvidas nesta dissertação. Foi realizada a descrição da evolução das despesas com pagamento de remunerações dos profissionais do magistério das redes municipais (variável dependente do modelo proposto), conjuntamente com a descrição das variáveis independentes, dentre elas, as receitas disponibilizadas pela complementação da União, o quantitativo de docentes e as matrículas consideradas pelo Fundeb para o ensino fundamental e para a educação infantil das redes de ensino municipais. Também foi realizada a análise das estatísticas descritivas das variáveis independentes que representam as dependências de recursos federais e estaduais e da variável que representa a *proxy* das remunerações médias mensais. Por fim, são apresentados os resultados e as análises das regressões, decorrentes dos modelos de dados em painel com efeitos fixos para o ensino fundamental e para a educação infantil.

4.1 DESPESAS COM PAGAMENTO DE REMUNERAÇÕES DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

A Tabela 1 mostra a evolução das despesas com o pagamento de remunerações dos profissionais do magistério¹⁰ nas redes de ensino públicas municipais brasileiras no ensino fundamental durante os anos de 2008 a 2015. São apresentados os valores reais, corrigidos pelo IPCA/IBGE ao nível dos preços praticados no ano de 2015.

¹⁰ Na base de dados do SIOPE, a correta descrição dessa conta é “PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - Profissionais do Magistério”.

Tabela 1 - Despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério das redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015

Valores em R\$ 1.000,00

| UF | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Redes municipais dos estados que aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AL | 732.282,76 | 802.443,21 | 856.704,66 | 944.144,66 | 922.912,10 | 938.317,74 | 874.823,98 | 866.286,98 |
| AM | 654.638,08 | 629.294,23 | 741.016,51 | 718.022,95 | 745.561,62 | 973.016,73 | 975.262,05 | 895.306,25 |
| BA | 3.235.873,17 | 3.347.927,37 | 3.735.838,79 | 3.853.986,81 | 4.263.247,61 | 4.930.228,96 | 4.937.692,24 | 4.563.054,92 |
| CE | 1.875.262,69 | 2.063.872,70 | 2.179.521,48 | 2.370.311,97 | 2.491.933,39 | 2.587.634,60 | 2.754.403,02 | 2.659.150,58 |
| MA | 1.638.829,75 | 1.952.563,14 | 2.072.487,96 | 2.396.758,04 | 2.174.806,07 | 2.430.577,63 | 2.643.620,83 | 2.635.861,61 |
| PA | 1.577.170,51 | 1.851.491,28 | 2.011.782,38 | 2.160.822,53 | 2.033.912,92 | 2.711.525,72 | 2.590.953,92 | 2.546.181,55 |
| PB | 879.905,71 | 852.516,76 | 931.924,56 | 986.434,88 | 968.544,38 | 1.111.355,68 | 1.187.328,94 | 987.249,13 |
| PE | 1.556.116,81 | 1.700.093,78 | 1.885.270,27 | 1.952.216,37 | 2.274.793,41 | 2.510.849,10 | 2.629.539,05 | 2.355.988,57 |
| PI | 627.896,85 | 726.652,84 | 782.831,98 | 789.231,00 | 783.112,43 | 943.358,65 | 953.744,94 | 884.554,61 |
| RN | 734.893,08 | 712.398,22 | 837.461,17 | 839.401,49 | 865.277,10 | 908.394,82 | 872.942,13 | 951.018,94 |
| TOTAL | 13.512.869,40 | 14.639.253,54 | 16.034.839,78 | 17.011.330,69 | 17.524.101,03 | 20.045.259,63 | 20.420.311,11 | 19.344.653,13 |
| Redes municipais dos estados que NÃO aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AC | 161.058,69 | 179.010,77 | 197.923,13 | 160.294,06 | 185.021,88 | 175.266,21 | 192.624,68 | 195.320,24 |
| AP | 107.774,17 | 110.467,38 | 120.065,91 | 130.715,39 | 177.335,98 | 186.554,54 | 135.323,85 | 170.811,31 |
| ES | 928.810,95 | 945.033,38 | 936.787,18 | 999.693,88 | 1.057.527,12 | 1.144.034,59 | 1.173.535,14 | 1.105.552,00 |
| GO | 1.221.371,56 | 1.527.656,60 | 1.443.932,53 | 1.663.288,58 | 2.022.019,27 | 2.058.748,44 | 2.267.967,08 | 2.314.894,91 |
| MG | 3.756.567,80 | 3.822.703,75 | 4.119.798,36 | 4.168.835,97 | 4.532.522,91 | 4.773.902,22 | 4.924.924,47 | 4.816.693,74 |
| MS | 571.551,09 | 596.274,51 | 725.656,67 | 749.478,07 | 838.473,09 | 977.985,34 | 1.035.892,74 | 1.107.637,00 |
| MT | 681.333,32 | 643.167,06 | 663.712,51 | 685.233,18 | 702.393,28 | 762.352,79 | 833.026,48 | 870.918,76 |
| PR | 2.178.616,22 | 2.304.943,78 | 2.322.223,68 | 2.524.410,02 | 2.832.199,36 | 3.032.401,07 | 2.926.978,25 | 3.194.233,10 |
| RJ | 5.081.676,26 | 3.765.969,93 | 5.563.642,29 | 6.155.024,73 | 6.610.486,14 | 6.979.926,80 | 7.212.709,50 | 6.945.767,45 |
| RO | 300.615,44 | 303.073,86 | 337.201,96 | 337.113,15 | 442.213,05 | 438.756,99 | 410.704,91 | 471.125,26 |
| RR | 70.909,69 | 103.434,31 | 100.176,49 | 126.251,46 | 115.132,40 | 128.917,73 | 152.172,79 | 138.237,36 |
| RS | 2.591.533,95 | 2.678.803,88 | 2.769.714,58 | 2.896.085,54 | 3.366.020,79 | 3.621.718,50 | 3.200.756,22 | 3.195.487,76 |
| SC | 1.338.641,28 | 1.409.767,59 | 1.481.489,03 | 1.574.844,86 | 1.778.915,64 | 1.880.766,98 | 1.961.340,38 | 2.031.003,93 |
| SE | 482.362,75 | 497.271,73 | 549.846,72 | 629.495,73 | 670.137,88 | 708.736,24 | 750.681,12 | 725.240,57 |
| SP | 7.194.089,69 | 7.804.183,50 | 8.391.973,77 | 9.001.889,96 | 8.984.771,86 | 9.813.307,52 | 10.830.766,40 | 9.990.678,60 |
| TO | 318.392,60 | 321.898,58 | 345.460,01 | 339.222,00 | 372.569,60 | 414.557,20 | 448.250,01 | 462.794,48 |
| TOTAL | 26.985.305,46 | 27.013.660,60 | 30.069.604,81 | 32.141.876,59 | 34.687.740,25 | 37.097.933,15 | 38.457.654,01 | 37.736.396,48 |

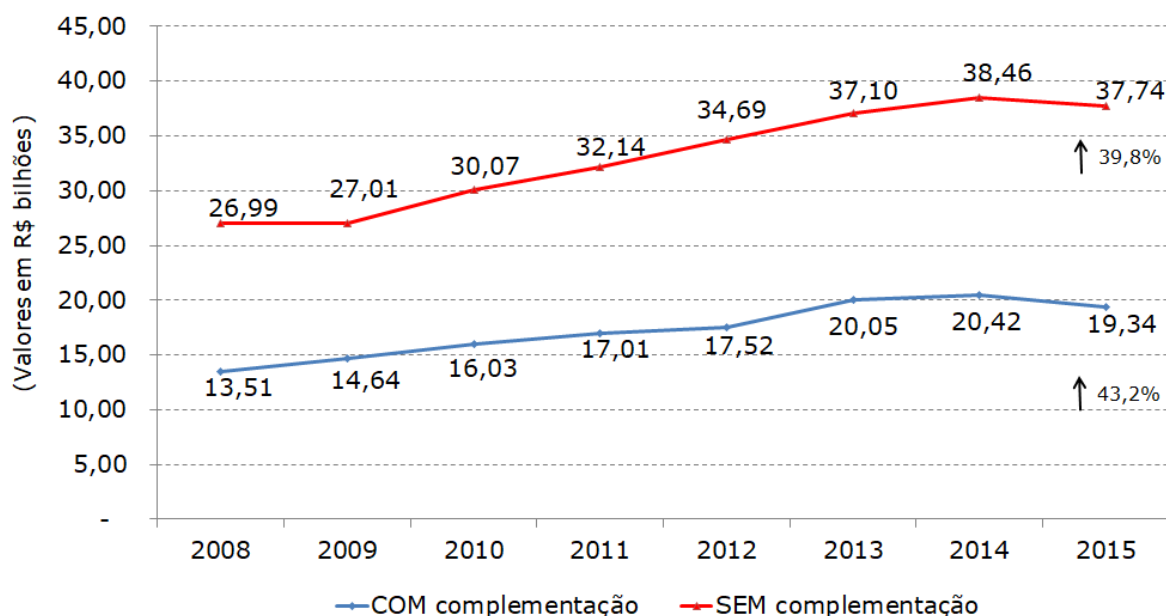
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE ao nível de preços do ano de 2015.

No ensino fundamental, as despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério das redes de ensino municipais que aportaram recursos da complementação da União apresentaram um crescimento real de 43,2% entre os anos de 2008 e 2015 (Gráfico 1), atingindo o patamar de, aproximadamente, R\$ 19,3 bilhões ao fim da série histórica (Tabela 1 e Gráfico 1). Essas redes municipais tiveram um incremento de 6,0% no quantitativo total de

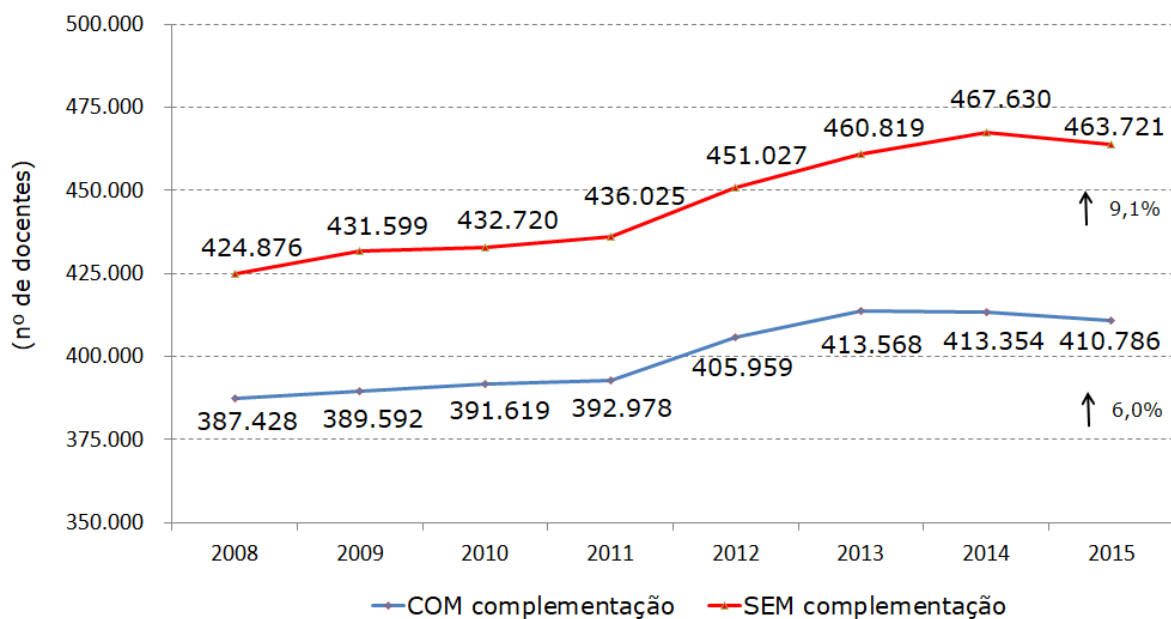
docentes lotados no ensino fundamental (Gráfico 2 e Tabela 2) e uma queda de 12,8% no total de matrículas do Fundeb durante o mesmo período (Gráfico 3 e Tabela 3).

Gráfico 1 - Despesas com remuneração dos profissionais do magistério das redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE.

Gráfico 2 - Quantitativo de docentes das redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo da Educação Básica/INEP.

Tabela 2 - Quantitativo de docentes das redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015

| UF | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Redes municipais dos estados que aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AL | 19.439 | 19.775 | 19.506 | 19.351 | 19.508 | 19.435 | 19.341 | 19.105 |
| AM | 18.691 | 19.087 | 18.713 | 19.965 | 20.316 | 21.770 | 22.007 | 22.447 |
| BA | 90.712 | 91.497 | 91.145 | 91.025 | 92.867 | 92.462 | 91.127 | 89.400 |
| CE | 50.976 | 49.637 | 48.758 | 47.997 | 50.549 | 50.536 | 51.352 | 51.221 |
| MA | 58.140 | 59.154 | 60.431 | 60.739 | 64.212 | 67.552 | 68.297 | 68.873 |
| PA | 43.143 | 44.591 | 47.245 | 49.028 | 51.734 | 53.424 | 52.871 | 52.724 |
| PB | 23.534 | 23.538 | 22.967 | 22.744 | 23.182 | 23.826 | 23.758 | 23.033 |
| PE | 42.758 | 42.033 | 42.526 | 41.243 | 42.671 | 42.646 | 42.675 | 42.257 |
| PI | 24.174 | 24.637 | 24.660 | 25.159 | 25.203 | 26.271 | 25.948 | 25.998 |
| RN | 15.861 | 15.643 | 15.668 | 15.727 | 15.717 | 15.646 | 15.978 | 15.728 |
| TOTAL | 387.428 | 389.592 | 391.619 | 392.978 | 405.959 | 413.568 | 413.354 | 410.786 |
| Redes municipais dos estados que NÃO aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AC | 2.921 | 2.959 | 2.960 | 3.044 | 3.018 | 3.358 | 3.376 | 3.312 |
| AP | 1.965 | 2.084 | 2.237 | 2.205 | 2.278 | 2.440 | 2.560 | 2.565 |
| ES | 16.953 | 17.103 | 17.706 | 18.179 | 19.515 | 20.035 | 20.547 | 20.016 |
| GO | 20.565 | 21.019 | 21.142 | 21.960 | 22.892 | 23.772 | 23.809 | 23.307 |
| MG | 75.769 | 75.133 | 74.299 | 73.121 | 74.079 | 73.366 | 74.245 | 73.458 |
| MS | 10.656 | 10.927 | 10.875 | 10.831 | 11.161 | 11.856 | 13.305 | 13.220 |
| MT | 12.174 | 12.054 | 11.460 | 11.191 | 11.254 | 11.410 | 11.229 | 10.895 |
| PR | 36.468 | 36.332 | 36.076 | 36.185 | 36.914 | 38.399 | 39.304 | 39.844 |
| RJ | 58.533 | 58.127 | 58.436 | 59.752 | 62.883 | 65.703 | 66.353 | 65.402 |
| RO | 5.911 | 5.971 | 6.025 | 6.000 | 6.157 | 6.247 | 6.344 | 6.236 |
| RR | 1.667 | 1.688 | 1.665 | 1.971 | 2.217 | 2.411 | 2.358 | 2.348 |
| RS | 42.933 | 42.938 | 42.788 | 42.919 | 43.665 | 44.092 | 44.273 | 43.734 |
| SC | 21.971 | 21.904 | 21.648 | 22.136 | 24.160 | 24.933 | 25.015 | 25.515 |
| SE | 11.034 | 10.908 | 10.547 | 10.397 | 10.336 | 10.516 | 10.416 | 10.305 |
| SP | 98.403 | 105.581 | 108.192 | 109.578 | 113.781 | 115.579 | 117.678 | 116.558 |
| TO | 6.953 | 6.871 | 6.664 | 6.556 | 6.717 | 6.702 | 6.818 | 7.006 |
| TOTAL | 424.876 | 431.599 | 432.720 | 436.025 | 451.027 | 460.819 | 467.630 | 463.721 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo da Educação Básica/INEP.

As redes de ensino municipais do estado do Pará foram as que registraram, dentre as que aportaram recursos da complementação, o maior crescimento nas despesas com profissionais do magistério no ensino fundamental, com um acréscimo de 61,4% e despesas reais expandindo de, aproximadamente, R\$ 1,6 bilhão, em 2008, para R\$ 2,5 bilhões em 2015

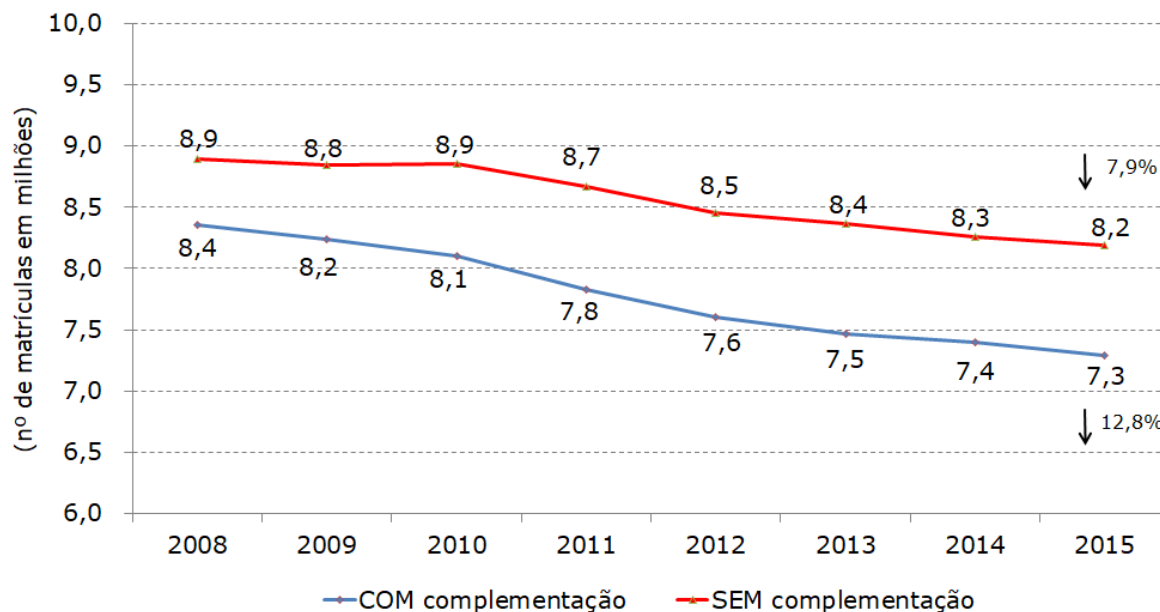
(Tabela 1). Também foram as redes municipais paraenses as que contrataram o maior volume proporcional de docentes (22,2%) e as que apresentaram o menor recuo no número de matrículas do Fundeb no ensino fundamental regular (0,7%) no período abordado (Tabelas 2 e 3).

Tabela 3 - Matrículas do Fundeb nas redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015

| UF | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Redes municipais dos estados que aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AL | 483.312 | 481.120 | 466.736 | 442.732 | 423.328 | 410.702 | 396.294 | 378.307 |
| AM | 401.335 | 404.707 | 400.096 | 388.663 | 389.118 | 385.695 | 388.286 | 380.245 |
| BA | 1.932.991 | 1.897.086 | 1.859.401 | 1.772.454 | 1.707.423 | 1.652.936 | 1.614.023 | 1.583.808 |
| CE | 1.231.163 | 1.205.472 | 1.180.779 | 1.123.779 | 1.069.800 | 1.022.642 | 987.080 | 969.739 |
| MA | 1.080.400 | 1.067.339 | 1.049.473 | 1.029.911 | 1.008.349 | 1.028.763 | 1.051.537 | 1.036.767 |
| PA | 1.118.889 | 1.116.056 | 1.122.281 | 1.134.613 | 1.129.363 | 1.117.280 | 1.116.048 | 1.110.623 |
| PB | 419.454 | 401.973 | 391.698 | 369.547 | 351.121 | 345.119 | 340.158 | 334.807 |
| PE | 928.412 | 914.681 | 893.183 | 858.899 | 835.358 | 832.080 | 831.667 | 829.839 |
| PI | 446.557 | 435.254 | 426.648 | 405.990 | 394.323 | 388.857 | 396.557 | 388.394 |
| RN | 314.329 | 313.182 | 313.994 | 300.668 | 290.529 | 285.300 | 279.154 | 274.482 |
| TOTAL | 8.356.842 | 8.236.870 | 8.104.289 | 7.827.256 | 7.598.712 | 7.469.374 | 7.400.804 | 7.287.011 |
| Redes municipais dos estados que NÃO aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AC | 53.244 | 55.161 | 57.958 | 56.750 | 56.980 | 55.990 | 57.254 | 57.959 |
| AP | 35.034 | 36.944 | 38.042 | 39.533 | 39.141 | 40.738 | 44.477 | 46.195 |
| ES | 350.764 | 347.421 | 345.198 | 343.341 | 339.836 | 334.486 | 331.608 | 327.928 |
| GO | 467.719 | 469.125 | 479.852 | 472.128 | 471.044 | 477.719 | 471.519 | 467.328 |
| MG | 1.400.114 | 1.366.727 | 1.345.405 | 1.308.179 | 1.251.900 | 1.207.109 | 1.171.098 | 1.171.098 |
| MS | 212.973 | 220.353 | 215.910 | 216.964 | 214.168 | 208.278 | 205.978 | 207.296 |
| MT | 249.043 | 241.222 | 234.133 | 219.891 | 211.104 | 208.609 | 208.820 | 207.981 |
| PR | 765.301 | 773.589 | 760.452 | 734.955 | 692.330 | 693.921 | 698.259 | 685.861 |
| RJ | 1.416.968 | 1.399.239 | 1.380.332 | 1.329.365 | 1.293.373 | 1.286.823 | 1.274.278 | 1.236.279 |
| RO | 136.283 | 135.758 | 134.289 | 131.158 | 129.440 | 128.292 | 125.293 | 129.986 |
| RR | 18.347 | 23.244 | 24.250 | 27.178 | 29.457 | 32.186 | 38.067 | 37.220 |
| RS | 738.822 | 723.271 | 717.033 | 700.040 | 686.778 | 670.758 | 654.145 | 634.096 |
| SC | 431.453 | 424.061 | 416.084 | 405.483 | 413.618 | 426.232 | 423.904 | 417.312 |
| SE | 215.933 | 211.688 | 209.408 | 203.717 | 199.785 | 195.698 | 195.061 | 192.363 |
| SP | 2.279.182 | 2.297.441 | 2.384.117 | 2.367.563 | 2.316.601 | 2.288.268 | 2.250.839 | 2.248.734 |
| TO | 120.070 | 116.245 | 115.996 | 113.718 | 110.879 | 110.732 | 112.151 | 118.811 |
| TOTAL | 8.891.250 | 8.841.489 | 8.858.459 | 8.669.963 | 8.456.434 | 8.365.839 | 8.262.751 | 8.186.447 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do FNDE, disponível nas Portarias Interministeriais MEC/MF: nº 1.027 de 19/08/2008; nº 788, de 14/08/2009; nº 538-A, de 26/04/2010; nº 477, de 28/04/2011; nº 1.495, de 28/12/2012; nº 16, de 17/12/2013; nº 15, de 25/11/2014 e nº 8, de 05/11/2015.

Gráfico 3 - Matrículas consideradas pelo Fundeb nas redes de ensino municipais no ensino fundamental por UF – 2008-2015



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do FNDE.

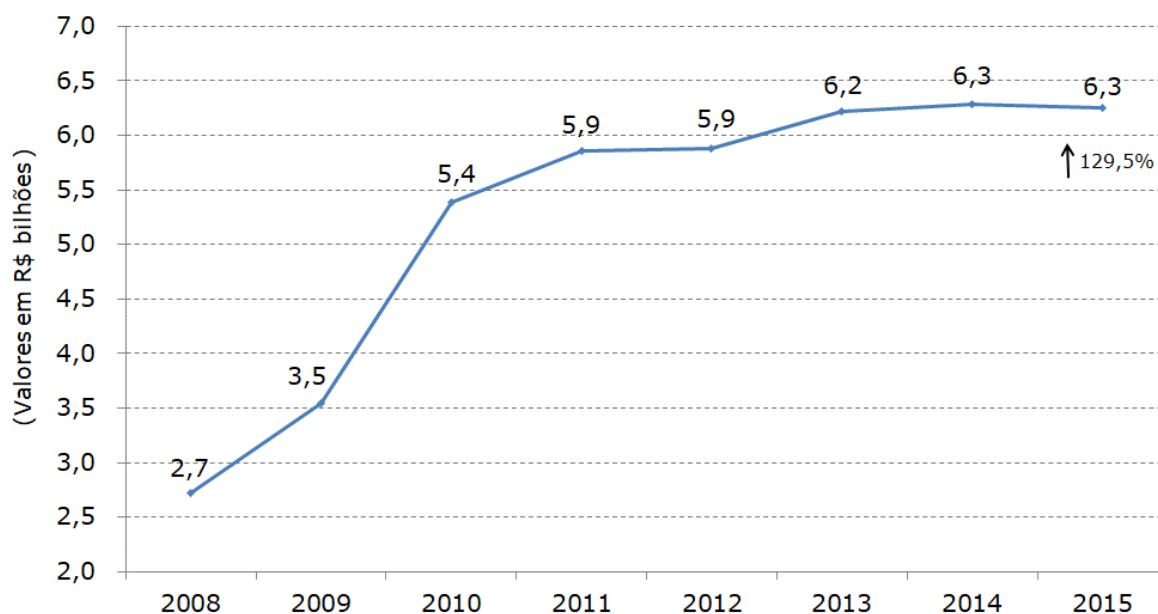
No exercício de 2015, os dados consolidados da série histórica das redes municipais que receberam recursos da complementação da União apontaram um recuo de 5,3% no volume total das despesas com remuneração dos profissionais do magistério no ensino fundamental. Tratou-se de um recuo significativo, uma vez que nesse mesmo ano a contração do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro foi de 3,5%, segundo dados do IBGE¹¹.

A distribuição dos recursos do Fundeb e, conseqüentemente, da complementação da União refletem diretamente a influência das oscilações ocorridas na economia brasileira. As crises sofridas pela atividade econômica nacional a partir de 2015 impactaram diretamente a arrecadação de tributos, o que, por sua vez, ocasionou reflexos no montante dos recursos destinados a compor a cesta dos 27 fundos do Fundeb. Como o aporte de recursos federais realizado via complementação da União é constituído por 10% do montante total destinado ao

¹¹ Dados sobre o PIB a preços de mercado podem ser obtidos no sítio do IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais.html>>. Acesso em: 12 de novembro de 2017.

Fundeb, toda oscilação na composição da cesta de recursos desses fundos é replicada no complemento federal. Apesar disso, no exercício de 2015, os recursos da complementação da União distribuídos para as redes de ensino municipais apresentou um leve recuo de 0,6%, perfazendo, aproximadamente, R\$ 6,3 bilhões (Tabela 4 e Gráfico 4).

Gráfico 4 - Distribuição das receitas da complementação da União para as redes de ensino municipais no ensino fundamental – 2008-2015



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do FNDE.

Em alguns estados, os impactos da crise econômica e política de 2015 se fizeram sentir mais intensamente. As despesas com pagamento de profissionais do magistério nas redes de ensino municipais do estado da Paraíba sofreram um recuo médio de 16,9% no exercício de 2015. As redes de ensino municipais pernambucanas e amazonenses também apresentaram recuos nas despesas com esses profissionais, registrando quedas de 10,4% e 8,2%, respectivamente, no mesmo período (Tabela 1). Contrariamente, o único conjunto de redes municipais, dentre as que auferiam recursos da complementação da União, que

apresentou expansão nas despesas com pagamento de profissionais do magistério no ensino fundamental, em 2015, foram as redes municipais potiguares, registrando aumento de 8,9%.

Tabela 4 - Distribuição dos recursos da complementação da União por capitais e demais redes de ensino municipais no ensino fundamental – 2008-2015

| | | Valores em R\$ 1.000,00 | | | | | | | |
|----------------------------|----------------------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| UF | Redes de ensino municipais | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| AL | Maceio | 9.320,04 | 22.586,96 | 26.499,23 | 25.665,80 | 28.308,56 | 29.106,49 | 27.251,80 | 23.769,76 |
| | Demais redes municipais | 78.564,08 | 183.855,33 | 229.946,48 | 235.879,34 | 259.827,85 | 272.919,77 | 257.647,40 | 244.214,09 |
| AM | Manaus | - | 25.298,26 | 39.031,06 | 70.207,44 | 77.111,09 | 89.671,05 | 106.017,52 | 123.477,86 |
| | Demais redes municipais | - | 30.587,28 | 52.506,65 | 92.790,69 | 100.751,90 | 120.437,61 | 143.741,75 | 174.468,32 |
| BA | Salvador | 32.821,33 | 50.581,16 | 75.144,67 | 77.303,76 | 80.618,69 | 81.288,37 | 79.262,70 | 72.366,75 |
| | Demais redes municipais | 617.783,94 | 863.891,48 | 1.263.229,02 | 1.319.218,30 | 1.335.196,95 | 1.300.758,60 | 1.251.843,68 | 1.180.326,79 |
| CE | Fortaleza | 64.309,95 | 71.926,92 | 109.893,94 | 112.726,56 | 105.531,03 | 104.384,97 | 96.024,60 | 104.331,71 |
| | Demais redes municipais | 349.545,51 | 413.157,86 | 646.864,69 | 687.611,07 | 664.832,18 | 688.330,20 | 672.776,32 | 664.199,47 |
| MA | São Luis | 43.975,27 | 54.251,96 | 75.657,83 | 83.835,19 | 85.082,23 | 89.205,23 | 88.838,16 | 86.880,61 |
| | Demais redes municipais | 657.140,31 | 760.398,81 | 1.083.323,76 | 1.189.921,91 | 1.226.335,67 | 1.358.418,97 | 1.475.499,56 | 1.469.898,50 |
| PA | Belém | 26.994,31 | 29.273,81 | 44.051,66 | 49.101,59 | 46.534,78 | 50.368,62 | 49.694,52 | 48.014,88 |
| | Demais redes municipais | 633.307,34 | 679.881,73 | 1.056.869,48 | 1.257.333,83 | 1.217.767,43 | 1.327.419,92 | 1.349.439,12 | 1.347.122,64 |
| PB | João Pessoa | 264,83 | 4.480,56 | 11.269,60 | 10.931,64 | 9.602,30 | 10.854,44 | 9.748,09 | 11.614,99 |
| | Demais redes municipais | 2.099,81 | 36.428,27 | 96.138,32 | 91.627,24 | 79.080,87 | 85.505,22 | 79.119,49 | 96.670,23 |
| PE | Recife | 8.845,47 | 14.819,88 | 25.219,38 | 21.779,15 | 23.624,55 | 24.666,37 | 22.985,36 | 24.621,50 |
| | Demais redes municipais | 86.806,30 | 150.511,88 | 277.851,33 | 250.448,52 | 274.990,99 | 299.952,79 | 294.277,14 | 326.785,36 |
| PI | Teresina | 14.977,40 | 22.254,85 | 36.967,40 | 38.621,52 | 38.253,85 | 41.076,17 | 39.140,44 | 33.039,37 |
| | Demais redes municipais | 96.496,90 | 133.740,05 | 224.756,02 | 225.590,83 | 214.792,10 | 228.910,21 | 226.079,02 | 202.868,64 |
| RN | Natal | - | - | 1.187,17 | 1.989,90 | 805,78 | 1.297,38 | 1.899,78 | 1.864,45 |
| | Demais redes municipais | - | - | 8.306,58 | 13.251,97 | 5.423,26 | 9.032,71 | 13.706,28 | 13.785,56 |
| TOTAL das redes municipais | | 2.723.252,80 | 3.547.927,05 | 5.384.714,26 | 5.855.836,26 | 5.874.472,08 | 6.213.605,09 | 6.284.992,74 | 6.250.321,51 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do FNDE. Portarias: MEC nº 386, de 17 de Abril de 2009; MEC nº 496, de 16 de Abril de 2010; MEC nº 380, de 6 de Abril de 2011; MEC nº 437, de 20 de Abril de 2012; MEC nº 344, de 24 de Abril de 2013; MEC nº 364, de 28 de Abril de 2014; MEC nº 317, de 27 de Março de 2015 e MEC nº 426, de 11 de Maio de 2016.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE ao nível de preços do ano de 2015.

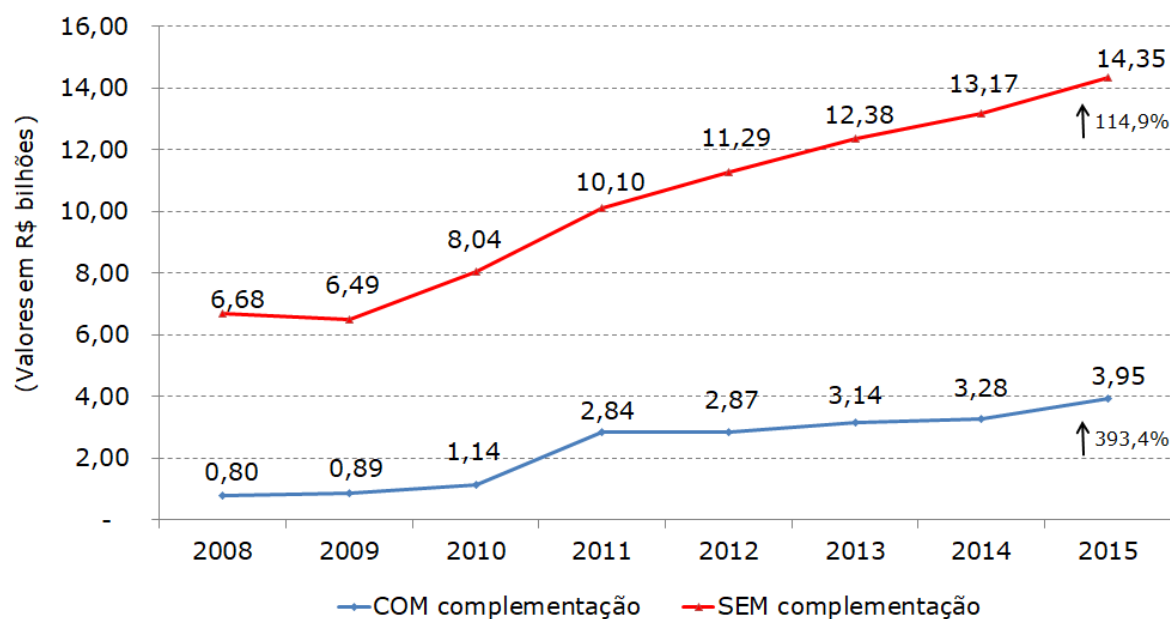
As despesas consolidadas com profissionais do magistério das redes de ensino municipais dos estados que não aportaram recursos da complementação da União registraram expansão real de 39,8% durante os anos de 2008 a 2015 (Gráfico 1). Nesse mesmo período, o quadro de professores no ensino fundamental dessas redes apresentou um crescimento de

9,1% frente a um recuo de 7,9% no total de matrículas contempladas pelo Fundeb (Tabelas 2 e 3 e Gráficos 2 e 3).

No ano de 2015, as despesas com profissionais do magistério nas redes municipais que não auferiram recursos da complementação da União sofreram um leve recuo de 1,9%, registrando um total de R\$ 37,7 bilhões (Tabela 1). Quedas mais expressiva foram verificadas nas despesas com profissionais nas redes municipais de Roraima e de São Paulo, onde houve decréscimos de 9,2% e 7,8%, respectivamente.

Em 2015, as redes de ensino paulistas realizaram pagamentos de, aproximadamente, R\$ 10 bilhões com o custeio de vencimentos e encargos sociais dos profissionais do magistério municipal no ensino fundamental (Tabela 1). Ao longo do período abordado, as redes municipais paulistas tiveram um acréscimo de 18,4% no quadro de docentes (mais de 116 mil profissionais em 2015) frente a uma queda de 1,3% das matrículas regulares do Fundeb no ensino fundamental (aproximadamente 2,2 milhões de matrículas em 2015), conforme descrito nas Tabelas 2 e 3.

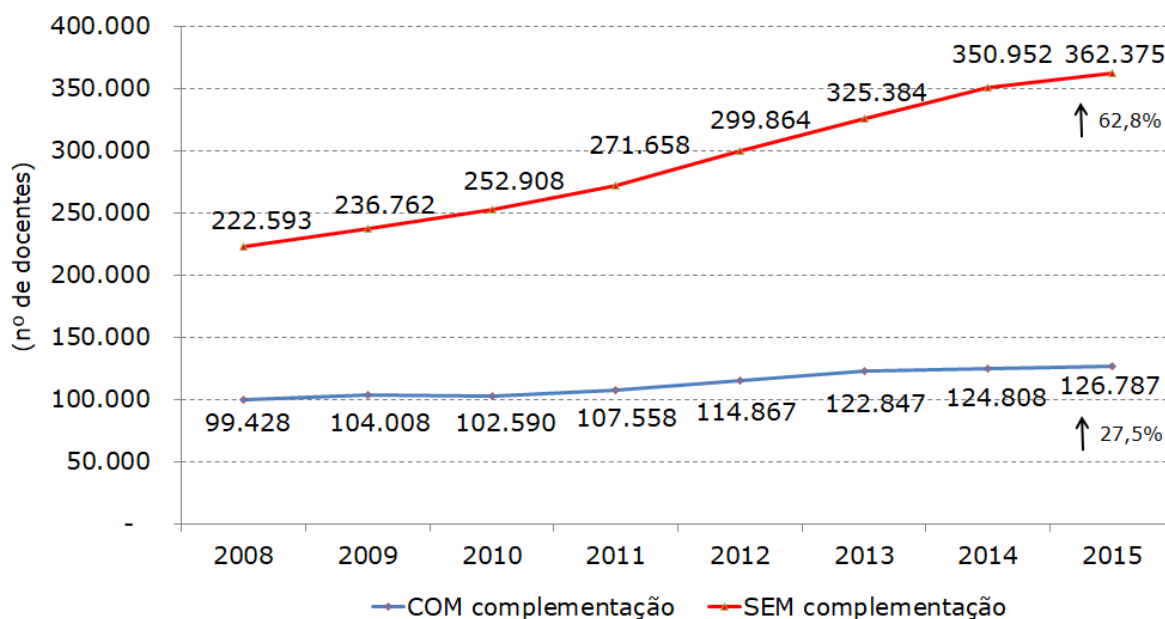
Gráfico 5 - Despesas com remuneração dos profissionais do magistério das redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE.

No caso na educação infantil, as redes de ensino municipais apresentaram situação bem distinta da observada no ensino fundamental. As despesas consolidadas das redes municipais dos estados que aportaram recursos da complementação da União apresentaram o acréscimo de 393,4% nos valores reais entre os anos de 2008 e 2015 (Gráfico 5), alcançando, aproximadamente, R\$ 3,9 bilhões neste último exercício pesquisado (Tabela 5). Nessas redes municipais, houve um incremento de 27,5% no quadro de docentes e de 49,4% no total de matrículas do Fundeb durante o mesmo período (Tabelas 6 e 7 e Gráficos 6 e 7).

Gráfico 6 - Quantitativo de docentes das redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo da Educação Básica/INEP.

Tabela 5 - Despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério das redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015

| Valores em R\$ 1.000,00 | | | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| UF | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Redes municipais dos estados que aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AL | 26.883,74 | 30.102,40 | 97.468,93 | 159.826,26 | 132.038,34 | 178.062,82 | 181.514,56 | 200.780,00 |
| AM | 74.403,06 | 52.633,79 | 61.634,95 | 142.852,04 | 128.606,04 | 111.451,26 | 166.147,08 | 196.470,27 |
| BA | 80.438,62 | 104.444,24 | 164.396,84 | 540.633,64 | 498.350,56 | 575.700,74 | 592.850,79 | 710.391,27 |
| CE | 175.563,41 | 201.246,28 | 212.884,10 | 408.818,89 | 475.537,86 | 368.378,07 | 414.197,50 | 454.712,28 |
| MA | 116.007,66 | 131.626,90 | 142.877,15 | 403.594,42 | 389.373,26 | 560.370,61 | 516.049,97 | 589.834,82 |
| PA | 132.496,01 | 154.227,87 | 171.458,42 | 410.427,05 | 359.807,86 | 438.832,95 | 473.043,70 | 521.076,82 |
| PB | 16.051,73 | 12.800,59 | 20.728,32 | 123.224,25 | 176.691,30 | 139.101,82 | 183.070,53 | 291.249,19 |
| PE | 81.640,72 | 100.919,29 | 109.152,76 | 285.848,91 | 310.091,93 | 321.981,81 | 314.122,60 | 502.452,34 |
| PI | 40.090,66 | 47.945,68 | 62.044,58 | 180.861,91 | 195.452,96 | 231.078,96 | 222.013,71 | 254.004,40 |
| RN | 56.710,32 | 51.566,55 | 98.629,95 | 181.072,92 | 199.157,19 | 216.631,34 | 213.595,95 | 227.524,95 |
| TOTAL | 800.285,94 | 887.513,59 | 1.141.276,00 | 2.837.160,30 | 2.865.107,31 | 3.141.590,36 | 3.276.606,40 | 3.948.496,34 |
| Redes municipais dos estados que NÃO aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AC | 7.775,06 | 9.486,52 | 6.956,59 | 57.501,99 | 62.920,12 | 80.900,97 | 48.087,06 | 74.981,05 |
| AP | 26.143,31 | 16.153,07 | 32.474,39 | 36.353,87 | 21.388,94 | 42.657,36 | 29.686,64 | 33.630,71 |
| ES | 286.203,23 | 319.691,79 | 393.797,59 | 494.899,35 | 549.247,32 | 577.592,81 | 564.914,77 | 568.818,81 |
| GO | 57.282,05 | 49.562,40 | 92.768,12 | 258.522,69 | 281.242,05 | 308.330,96 | 355.198,23 | 399.233,00 |
| MG | 580.879,44 | 639.649,78 | 745.105,66 | 933.522,74 | 1.131.871,34 | 1.230.150,65 | 1.457.585,49 | 1.694.108,38 |
| MS | 75.963,40 | 85.689,08 | 127.383,02 | 167.821,22 | 217.891,08 | 239.842,30 | 255.601,62 | 287.187,67 |
| MT | 89.562,12 | 95.279,34 | 118.875,34 | 211.061,42 | 201.110,44 | 286.500,31 | 322.834,92 | 367.919,05 |
| PR | 363.275,24 | 409.678,44 | 332.580,80 | 590.532,86 | 739.593,88 | 834.317,89 | 916.150,62 | 1.001.443,15 |
| RJ | 476.555,74 | 403.982,96 | 447.481,95 | 568.380,34 | 696.832,36 | 774.216,43 | 840.353,72 | 1.431.676,17 |
| RO | 28.956,69 | 31.143,58 | 39.917,12 | 79.754,35 | 77.984,54 | 87.216,86 | 111.722,42 | 75.478,80 |
| RR | 4.032,62 | 18.326,75 | 9.367,08 | 10.886,35 | 22.458,55 | 12.535,73 | 9.725,75 | 42.731,07 |
| RS | 297.515,82 | 343.856,03 | 340.216,47 | 534.507,94 | 635.243,78 | 711.348,06 | 792.515,92 | 855.834,37 |
| SC | 461.520,29 | 533.457,08 | 590.830,23 | 809.357,23 | 974.188,39 | 1.098.232,94 | 1.186.390,20 | 1.287.975,02 |
| SE | 22.094,01 | 32.570,32 | 42.642,81 | 134.529,35 | 121.765,49 | 94.179,60 | 92.758,89 | 186.640,35 |
| SP | 3.882.742,22 | 3.481.422,55 | 4.674.719,49 | 5.132.862,78 | 5.441.734,36 | 5.890.610,55 | 6.081.727,49 | 5.898.974,13 |
| TO | 15.743,88 | 20.517,73 | 44.290,99 | 81.054,51 | 113.036,48 | 115.857,72 | 103.473,14 | 143.402,66 |
| TOTAL | 6.676.245,09 | 6.490.467,40 | 8.039.407,65 | 10.101.549,00 | 11.288.509,11 | 12.384.491,13 | 13.168.726,88 | 14.350.034,40 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE.

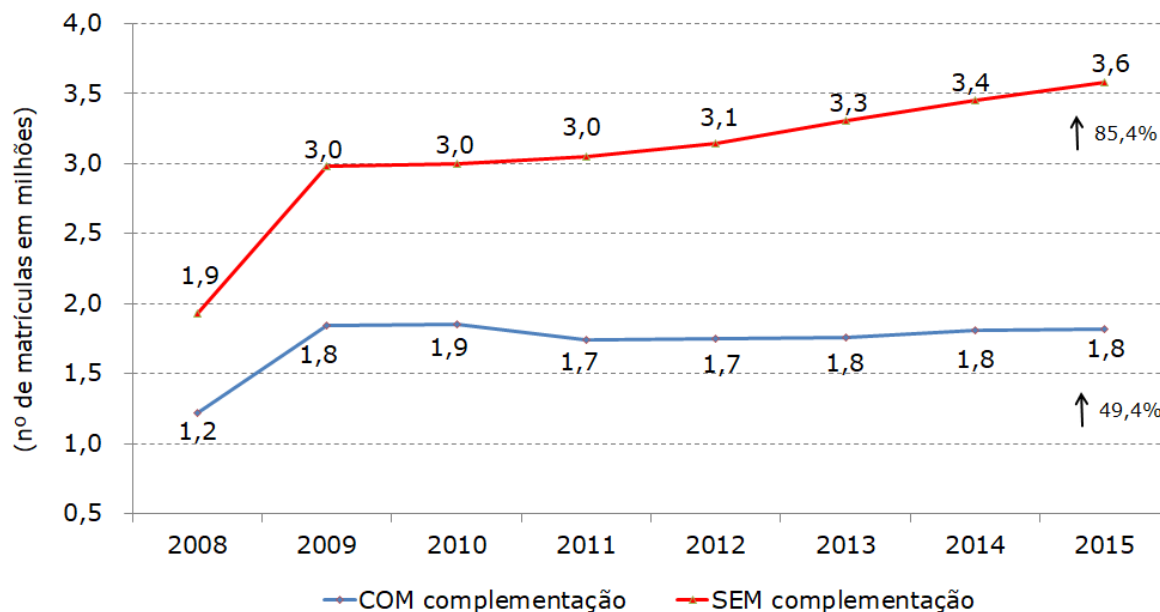
Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE ao nível de preços do ano de 2015.

Tabela 6 - Quantitativo de docentes das redes de ensino municipais na educação infantil por UF
– 2008-2015

| UF | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Redes municipais dos estados que aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AL | 4.152 | 4.470 | 4.733 | 5.223 | 5.747 | 6.034 | 6.243 | 6.242 |
| AM | 4.491 | 4.420 | 4.563 | 4.985 | 5.030 | 5.405 | 5.483 | 5.539 |
| BA | 23.268 | 23.401 | 22.242 | 23.198 | 24.620 | 26.404 | 26.899 | 28.223 |
| CE | 14.955 | 15.797 | 16.415 | 16.489 | 17.828 | 18.793 | 18.860 | 19.661 |
| MA | 13.671 | 14.435 | 14.152 | 14.844 | 15.838 | 17.200 | 17.096 | 17.553 |
| PA | 10.431 | 11.337 | 10.425 | 11.401 | 12.265 | 13.186 | 13.314 | 14.006 |
| PB | 5.544 | 5.596 | 5.654 | 5.795 | 6.325 | 7.563 | 7.610 | 7.584 |
| PE | 11.270 | 11.856 | 11.511 | 11.774 | 12.785 | 13.089 | 13.764 | 12.341 |
| PI | 5.860 | 6.295 | 6.425 | 6.931 | 7.226 | 7.620 | 7.571 | 7.343 |
| RN | 5.786 | 6.401 | 6.470 | 6.918 | 7.203 | 7.553 | 7.968 | 8.295 |
| TOTAL | 99.428 | 104.008 | 102.590 | 107.558 | 114.867 | 122.847 | 124.808 | 126.787 |
| Redes municipais dos estados que NÃO aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AC | 979 | 1.117 | 1.180 | 1.316 | 1.383 | 1.636 | 1.716 | 1.922 |
| AP | 769 | 873 | 923 | 887 | 984 | 1.078 | 1.104 | 1.044 |
| ES | 8.432 | 9.077 | 10.313 | 10.976 | 12.248 | 12.983 | 13.821 | 14.187 |
| GO | 8.304 | 8.886 | 9.573 | 10.280 | 11.113 | 12.084 | 13.235 | 13.955 |
| MG | 26.815 | 29.123 | 30.983 | 33.737 | 37.531 | 40.891 | 43.730 | 46.395 |
| MS | 5.491 | 6.363 | 6.643 | 7.464 | 8.543 | 9.275 | 10.636 | 11.213 |
| MT | 5.955 | 6.621 | 7.481 | 7.921 | 8.610 | 9.395 | 9.889 | 10.206 |
| PR | 20.301 | 21.528 | 22.801 | 24.420 | 26.228 | 28.912 | 31.682 | 33.821 |
| RJ | 21.182 | 21.951 | 22.556 | 24.698 | 28.649 | 31.091 | 33.942 | 33.378 |
| RO | 1.583 | 1.676 | 1.805 | 1.938 | 2.065 | 2.235 | 2.156 | 2.204 |
| RR | 890 | 913 | 969 | 959 | 979 | 984 | 921 | 959 |
| RS | 16.613 | 18.674 | 20.213 | 21.739 | 24.399 | 26.037 | 28.813 | 30.437 |
| SC | 20.434 | 22.451 | 24.278 | 25.576 | 28.498 | 31.151 | 33.376 | 34.727 |
| SE | 3.211 | 3.185 | 3.060 | 3.004 | 3.069 | 3.281 | 3.314 | 3.389 |
| SP | 79.615 | 81.919 | 87.414 | 93.896 | 102.274 | 110.639 | 118.637 | 120.368 |
| TO | 2.019 | 2.405 | 2.716 | 2.847 | 3.291 | 3.712 | 3.980 | 4.170 |
| TOTAL | 222.593 | 236.762 | 252.908 | 271.658 | 299.864 | 325.384 | 350.952 | 362.375 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo da Educação Básica/INEP.

Gráfico 7 - Matrículas consideradas pelo Fundeb nas redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do FNDE.

As redes de ensino municipais paraibanas foram as que registraram maior expansão nas despesas com remuneração dos profissionais do magistério na educação infantil durante o período de 2008 a 2015, tendo atingido 1.715% de crescimento. Tais despesas, que no ano de 2008 alcançaram o valor real de R\$ 16,1 milhões, saltaram para R\$ 291,2 milhões em 2015. Essas despesas na educação infantil das redes municipais paraibanas se justificam, uma vez que, nesse mesmo período, o crescimento das receitas percebidas via complementação da União foram de 9.436%, saindo de R\$ 268 mil, em 2008, para R\$ 25,5 milhões em 2015 (Tabela 8).

Nesse mesmo período, o quantitativo de docentes lotados nas redes municipais paraibanas na educação infantil teve incremento de 36,5%, evoluindo de 5.544, em 2008, para 7.584 profissionais em 2015 (Tabela 6). As matrículas em creches e pré-escolas das redes de ensino municipais paraibanas ainda expandiram de 56 mil, em 2008, para 95 mil crianças matriculadas em 2015, um aumento de 68,7% conforme descrito na Tabela 7.

Tabela 7 - Matrículas do Fundeb nas redes de ensino municipais na educação infantil por UF – 2008-2015

| UF | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Redes municipais dos estados que aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AL | 50.420 | 74.337 | 75.138 | 75.990 | 78.485 | 81.419 | 85.502 | 86.432 |
| AM | 65.687 | 98.460 | 98.367 | 97.017 | 98.432 | 99.940 | 104.801 | 108.821 |
| BA | 264.659 | 396.855 | 387.179 | 348.917 | 343.472 | 345.549 | 357.080 | 357.800 |
| CE | 181.483 | 274.928 | 276.615 | 271.170 | 268.756 | 268.436 | 271.239 | 270.100 |
| MA | 177.985 | 269.394 | 275.988 | 261.063 | 260.870 | 259.518 | 266.604 | 258.888 |
| PA | 160.243 | 247.111 | 250.430 | 216.783 | 223.293 | 230.965 | 240.148 | 246.638 |
| PB | 56.630 | 85.206 | 85.951 | 84.734 | 84.953 | 87.505 | 93.551 | 95.512 |
| PE | 126.569 | 190.173 | 193.080 | 179.938 | 180.742 | 178.791 | 177.679 | 179.574 |
| PI | 69.441 | 107.690 | 111.911 | 106.949 | 108.547 | 109.433 | 112.639 | 111.202 |
| RN | 63.068 | 94.816 | 99.348 | 98.646 | 98.094 | 99.053 | 100.945 | 101.591 |
| TOTAL | 1.216.185 | 1.838.970 | 1.854.007 | 1.741.207 | 1.745.644 | 1.760.609 | 1.810.188 | 1.816.558 |
| Redes municipais dos estados que NÃO aportaram recursos da complementação da União | | | | | | | | |
| AC | 13.885 | 19.319 | 21.509 | 22.225 | 24.391 | 25.111 | 28.789 | 29.711 |
| AP | 7.629 | 14.631 | 16.501 | 16.260 | 16.344 | 17.417 | 18.974 | 19.483 |
| ES | 79.438 | 122.845 | 127.703 | 126.172 | 132.407 | 136.603 | 141.432 | 145.970 |
| GO | 62.644 | 101.960 | 104.990 | 107.594 | 113.164 | 119.556 | 123.595 | 135.671 |
| MG | 237.080 | 366.682 | 390.544 | 396.344 | 418.812 | 450.186 | 484.158 | 484.158 |
| MS | 43.947 | 60.787 | 65.642 | 67.412 | 70.979 | 77.356 | 83.057 | 86.596 |
| MT | 50.822 | 79.357 | 84.072 | 91.400 | 96.968 | 100.627 | 106.986 | 112.662 |
| PR | 143.129 | 213.653 | 221.399 | 227.854 | 244.166 | 261.148 | 272.744 | 288.242 |
| RJ | 184.125 | 282.895 | 285.959 | 275.898 | 288.646 | 301.165 | 310.046 | 327.933 |
| RO | 21.349 | 32.922 | 35.390 | 36.403 | 38.281 | 39.237 | 41.328 | 38.080 |
| RR | 6.367 | 13.699 | 13.917 | 13.387 | 12.840 | 13.712 | 11.556 | 12.421 |
| RS | 86.953 | 144.098 | 159.670 | 168.102 | 177.487 | 188.636 | 197.490 | 216.810 |
| SC | 116.251 | 186.528 | 206.414 | 216.737 | 223.816 | 232.148 | 240.824 | 250.254 |
| SE | 39.195 | 56.734 | 56.160 | 52.739 | 52.520 | 52.071 | 51.672 | 50.848 |
| SP | 818.082 | 1.253.163 | 1.173.611 | 1.190.546 | 1.192.107 | 1.244.116 | 1.289.194 | 1.329.749 |
| TO | 19.236 | 31.626 | 35.605 | 39.142 | 40.917 | 42.769 | 46.377 | 49.930 |
| TOTAL | 1.930.132 | 2.980.899 | 2.999.086 | 3.048.215 | 3.143.845 | 3.301.858 | 3.448.222 | 3.578.518 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do FNDE, disponível nas Portarias Interministeriais MEC/MF: nº 1.027 de 19/08/2008; nº 788, de 14/08/2009; nº 538-A, de 26/04/2010; nº 477, de 28/04/2011; nº 1.495, de 28/12/2012; nº 16, de 17/12/2013; nº 15, de 25/11/2014 e nº 8, de 05/11/2015.

Em termos de volumes financeiros, dentre as redes municipais que receberam complementação da União, as dos estados da Bahia e do Maranhão foram as que realizaram as maiores despesas com vencimentos e encargos sociais dos profissionais do magistério na educação infantil no ano de 2015, perfazendo R\$ 710 milhões e R\$ 590 milhões,

respectivamente (Tabela 5). Durante os anos de 2008 a 2015, as despesas com profissionais do magistério na educação infantil nas redes municipais baianas e maranhenses registraram crescimentos de 783% e 293%, respectivamente. No mesmo período, ainda se destacam os incrementos nas despesas das redes municipais dos estados de Alagoas (647%), Maranhão (408%), Pernambuco (515%) e Piauí (534%), segundo a Tabela 5.

Ressalta-se que, no exercício de 2015, na educação infantil, diferentemente do registrado no ensino fundamental, nenhuma das redes de ensino municipais que aportaram recursos da complementação da União apresentaram recuo nas despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério. Pelo contrário, tais redes registraram aumento nessas despesas em 2015, com destaque para as redes dos estados da Paraíba e Pernambuco, que anotaram acréscimos reais da ordem de 60% e 59%, respectivamente (Tabela 5). Em 2015, as redes municipais paraibanas e pernambucanas também apresentaram acréscimo nos recursos recebidos via complementação da União, tendo registrado crescimento de 22,3% e 10,4%, respectivamente, conforme descrito na Tabela 8.

O grupo das redes de ensino municipais que não receberam complementação da União também apresentou um desempenho na educação infantil distinto dos resultados verificados no ensino fundamental. Dados das despesas consolidadas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério dessas redes registraram um crescimento de 114,9% durante os anos de 2008 a 2015 (Tabela 5 e Gráfico 5).

Nesse mesmo período, o número de docentes contratados avançou 62,8% (Gráfico 6), saltando de 222 mil, em 2008, para 362 mil profissionais, em 2015 (Tabelas 6). Já as matrículas do Fundeb apresentaram alta de 85,4% no período (Gráfico 7), atingindo, aproximadamente, 3,6 milhões de crianças matriculadas em creches e pré-escolas da rede

pública municipal, dentre as que não auferiram recursos da complementação da União (Tabela 7).

Tabela 8 - Distribuição dos recursos da complementação da União por capitais e demais redes de ensino municipais na educação infantil – 2008-2015

| | | Valores em R\$ 1.000,00 | | | | | | | |
|----------------------------|----------------------------|-------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| UF | Redes de ensino municipais | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| AL | Maceio | 1.028,75 | 3.796,25 | 3.846,26 | 3.501,25 | 4.381,33 | 4.789,65 | 4.589,80 | 4.349,14 |
| | Demais redes municipais | 6.956,61 | 26.550,70 | 34.365,02 | 38.138,48 | 45.634,54 | 50.986,59 | 53.506,36 | 52.746,22 |
| AM | Manaus | - | 5.955,82 | 8.779,62 | 15.643,41 | 16.700,73 | 19.983,38 | 25.114,47 | 31.501,40 |
| | Demais redes municipais | - | 6.821,17 | 11.725,93 | 21.042,05 | 23.606,63 | 28.458,34 | 36.100,97 | 45.819,05 |
| BA | Salvador | 3.746,57 | 8.594,27 | 12.696,70 | 13.279,73 | 13.298,61 | 14.141,00 | 14.352,39 | 13.572,53 |
| | Demais redes municipais | 74.346,18 | 173.656,50 | 245.651,58 | 244.429,61 | 257.058,70 | 258.846,19 | 265.790,96 | 249.459,11 |
| CE | Fortaleza | 6.567,24 | 15.130,44 | 22.449,92 | 22.762,73 | 22.098,93 | 23.387,64 | 24.020,99 | 25.583,47 |
| | Demais redes municipais | 44.561,47 | 84.893,96 | 132.438,12 | 145.933,56 | 145.944,64 | 155.982,74 | 167.206,71 | 163.365,69 |
| MA | São Luis | 6.264,65 | 12.591,16 | 16.643,92 | 17.503,11 | 17.513,37 | 18.424,49 | 19.594,87 | 17.901,95 |
| | Demais redes municipais | 91.376,09 | 178.449,83 | 255.248,40 | 269.317,54 | 281.590,49 | 301.199,11 | 333.350,36 | 320.456,27 |
| PA | Belém | 4.937,48 | 8.851,40 | 15.582,56 | 18.262,93 | 17.602,37 | 20.411,18 | 21.595,66 | 21.964,69 |
| | Demais redes municipais | 76.123,58 | 138.608,93 | 206.891,23 | 207.514,01 | 207.829,53 | 234.566,66 | 252.587,56 | 255.709,70 |
| PB | João Pessoa | 16,77 | 575,48 | 1.518,04 | 1.585,97 | 1.531,59 | 1.914,50 | 2.403,88 | 3.140,11 |
| | Demais redes municipais | 267,88 | 7.826,52 | 20.669,28 | 20.804,95 | 19.234,16 | 21.617,84 | 21.061,87 | 25.546,63 |
| PE | Recife | 1.036,98 | 2.927,50 | 5.329,20 | 4.759,71 | 5.372,29 | 6.039,75 | 5.556,10 | 5.967,08 |
| | Demais redes municipais | 10.246,70 | 29.399,11 | 54.530,92 | 47.685,13 | 53.973,47 | 58.027,35 | 57.027,28 | 63.110,27 |
| PI | Teresina | 2.561,77 | 6.763,17 | 11.288,34 | 12.016,32 | 12.647,66 | 14.059,90 | 15.465,18 | 13.675,92 |
| | Demais redes municipais | 11.903,13 | 28.196,10 | 48.469,01 | 48.159,42 | 47.478,50 | 51.345,05 | 52.552,64 | 46.505,54 |
| RN | Natal | - | - | 258,93 | 437,63 | 209,21 | 373,59 | 559,81 | 598,97 |
| | Demais redes municipais | - | - | 2.339,10 | 3.875,95 | 1.602,46 | 2.715,40 | 4.528,66 | 4.496,15 |
| TOTAL das redes municipais | | 341.941,84 | 739.588,30 | 1.110.722,08 | 1.156.653,51 | 1.195.309,20 | 1.287.270,35 | 1.376.966,51 | 1.365.469,88 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do FNDE. Portarias: MEC nº 386, de 17 de Abril de 2009; MEC nº 496, de 16 de Abril de 2010; MEC nº 380, de 6 de Abril de 2011; MEC nº 437, de 20 de Abril de 2012; MEC nº 344, de 24 de Abril de 2013; MEC nº 364, de 28 de Abril de 2014; MEC nº 317, de 27 de Março de 2015 e MEC nº 426, de 11 de Maio de 2016.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE ao nível de preços do ano de 2015.

4.2 ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

4.2.1 Dependências de recursos federais e estaduais

Neste item, são apresentados os resultados e a análise da estatística descritiva das variáveis independentes que representam as dependências de recursos federais e estaduais nas despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério para as etapas do ensino fundamental e da educação infantil. Dado o foco desta dissertação, essas são as variáveis de interesse.

A dependência federal é operacionalizada como a porcentagem anual média das receitas oriundas da complementação da União direcionadas ao pagamento de despesas com remuneração de profissionais do magistério ao longo do período que varia de 2008 a 2015.

Tabela 9 - Dependência de recursos, no ensino fundamental, por redes de ensino municipais que aportaram recursos da complementação da União por unidades da federação (como percentual das despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério)

| Unidades da federação | Amostra (N) | Dependência federal (complementação da União) | | | | Dependência estadual (Fundeb sem complementação da União) | | | |
|-----------------------|---------------|---|-------------------|------------|-------------|---|-------------------|------------|-------------|
| | | Média (%) | Desvio padrão (%) | Mínimo (%) | Máximo (%) | Média (%) | Desvio padrão (%) | Mínimo (%) | Máximo (%) |
| Alagoas | 769 | 21,8 | 5,0 | 5,2 | 25,9 | 74,6 | 7,0 | 39,8 | 90,1 |
| Amazonas | 411 | 16,3 | 5,8 | 5,9 | 26,8 | 80,1 | 9,2 | 48,4 | 92,3 |
| Bahia | 3.269 | 25,8 | 4,8 | 5,2 | 32,1 | 67,2 | 7,8 | 17,0 | 81,7 |
| Ceará | 1.471 | 24,3 | 3,6 | 7,0 | 28,5 | 71,9 | 6,5 | 29,6 | 81,8 |
| Maranhão | 1.674 | 44,4 | 5,5 | 17,2 | 49,9 | 51,5 | 6,2 | 17,7 | 64,8 |
| Pará | 1.024 | 38,7 | 5,5 | 7,8 | 44,9 | 56,3 | 6,7 | 14,4 | 67,8 |
| Paraíba | 1.767 | 7,6 | 3,5 | 0,1 | 12,3 | 81,6 | 13,3 | 27,0 | 99,7 |
| Pernambuco | 1.462 | 11,2 | 2,9 | 3,1 | 15,2 | 80,9 | 9,6 | 37,0 | 94,4 |
| Piauí | 1.733 | 20,7 | 4,3 | 0,2 | 27,1 | 72,5 | 8,1 | 0,9 | 86,5 |
| Rio Grande do Norte | 941 | 1,3 | 0,4 | 0,3 | 2,0 | 84,6 | 14,4 | 27,3 | 99,2 |
| TOTAL | 14.521 | 22,3 | 12,9 | 0,1 | 49,9 | 70,8 | 13,6 | 0,9 | 99,7 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE/FNDE.

Nota: As médias apresentadas são referentes aos percentuais de participação das respectivas fontes de recursos oriundos dos fundos abrangendo o período de 2008 a 2015.

Da mesma forma, a dependência estadual é medida como a porcentagem anual média das receitas provenientes do Fundeb (descontada a complementação da União) para a mesma finalidade, no mesmo período. As médias percentuais dos oito anos da série histórica foram utilizadas para capturar o nível geral de dependência que as despesas com remuneração dos profissionais do magistério de cada rede de ensino municipal apresentam em relação às fontes de financiamento que as custeiam (Ver Tabelas 9 e 10, referente ao ensino fundamental, e Tabelas 11 e 12, referente à educação infantil).

No período entre 2008 e 2015, as redes de ensino municipais que aportaram recursos federais utilizaram, em média, 22,3% das receitas oriundas da complementação da União para custearem suas despesas com pagamento de remunerações dos profissionais do magistério no ensino fundamental. No total, as receitas originárias dos fundos (em média 70,8% – dependência estadual) somadas às da complementação da União foram responsáveis por custear, em média, 93,1% do total das despesas com pagamento de remunerações dos profissionais do magistério.

As redes municipais do estado do Maranhão, as quais aportaram ao longo de toda a série histórica os maiores volumes proporcionais de recursos federais, foram as que apresentaram o maior percentual médio de dependência de recursos (44,4%) oriundos da complementação da União para custear suas despesas com pagamento dos profissionais do magistério no ensino fundamental. No entanto, foram as redes de ensino municipais dos estados de Alagoas e do Amazonas as que apresentaram as maiores médias de dependência de recursos estaduais e federais somados (média de 96,4% para ambas), para arcar com suas despesas com remuneração dos profissionais do magistério entre os anos de 2008 a 2015 (Tabela 9).

Ao analisar as estatísticas descritivas das redes municipais que não aportaram recursos da complementação da União, percebe-se que a média geral de participação dos recursos dos fundos no custeio das despesas com remuneração dos profissionais do magistério, no ensino fundamental, foi de 78,4% para o período de 2008 a 2015 (Tabela 10).

Tabela 10 - Dependência de recursos, no ensino fundamental, por redes de ensino municipais que não aportaram recursos da complementação da União por unidades da federação (como percentual das despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério)

| Unidades da federação | Amostra (N) | Dependência federal (complementação da União) | | | | Dependência estadual (Fundeb sem complementação da União) | | | |
|-----------------------|-------------|---|-------------------|------------|------------|---|-------------------|------------|------------|
| | | Média (%) | Desvio padrão (%) | Mínimo (%) | Máximo (%) | Média (%) | Desvio padrão (%) | Mínimo (%) | Máximo (%) |
| Acre | 176 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 89,2 | 18,0 | 0,0 | 100,0 |
| Amapá | 128 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 85,2 | 23,4 | 0,0 | 100,0 |
| Amazonas | 85 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 68,7 | 44,2 | 0,0 | 100,0 |
| Espírito Santo | 624 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 90,9 | 14,0 | 0,0 | 100,0 |
| Goiás | 1.968 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 74,4 | 21,4 | 0,0 | 100,0 |
| Mato Grosso | 1.128 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 81,5 | 18,7 | 0,0 | 100,0 |
| Mato Grosso do Sul | 632 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 79,7 | 20,9 | 0,0 | 100,0 |
| Minas Gerais | 6.824 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 81,7 | 17,7 | 0,0 | 100,0 |
| Paraná | 3.192 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 82,2 | 15,9 | 0,0 | 100,0 |
| Rio de Janeiro | 736 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 73,0 | 20,1 | 0,0 | 100,0 |
| Rio Grande do Norte | 395 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 73,0 | 35,9 | 0,0 | 100,0 |
| Rio Grande do Sul | 3.976 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 74,9 | 19,8 | 0,0 | 100,0 |
| Rondônia | 416 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 84,5 | 16,8 | 0,0 | 100,0 |
| Roraima | 120 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 89,0 | 27,5 | 0,0 | 100,0 |
| Santa Catarina | 2.360 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 74,1 | 18,6 | 0,0 | 100,0 |
| São Paulo | 5.160 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 79,0 | 22,2 | 0,0 | 100,0 |
| Sergipe | 600 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 85,6 | 14,6 | 0,0 | 100,0 |
| Tocantins | 1.112 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 86,7 | 17,1 | 0,0 | 100,0 |
| TOTAL | 29.632 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 78,4 | 21,8 | 0,0 | 100,0 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE/FNDE.

Nota: As médias apresentadas são referentes aos percentuais de participação das respectivas fontes de recursos oriundos dos fundos abrangendo o período de 2008 a 2015.

Em estados como Rio de Janeiro, Santa Catarina e Goiás, a participação das receitas dos fundos destinadas a cobrir parcela das despesas com remuneração desses profissionais registraram, em média, 73,0%, 74,1% e 74,4%, respectivamente. Esses dados denotam a menor participação, no ensino fundamental, das receitas oriundas do Fundeb no custeio das despesas com remuneração dos profissionais do magistério nas redes municipais que não

recebem complementação da União. Em outras palavras, as redes municipais que não aportam recursos federais apresentam, em média, menor dependência dos recursos dos fundos para custear suas despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério. Tal constatação sugere que esses municípios apresentaram maior capacidade fiscal de alocar recursos próprios no custeio de despesas com pagamento de pessoal.

Cabe salientar que as redes municipais dos estados do Amazonas e do Rio Grande do Norte aparecem na Tabela 10 devido ao fato de ambas as redes não terem aportado recursos da complementação da União durante os períodos iniciais do Fundeb. No caso das redes de ensino municipais do estado do Amazonas, durante o exercício de 2008, tais redes não foram beneficiadas com os recursos federais. Desse modo, a dependência estadual de 68,7% dos recursos do fundo relativa às redes municipais amazonenses é apenas uma média referente ao ano de 2008.

Já no caso do Rio Grande do Norte, durante os exercícios de 2008 e 2009, suas redes de ensino municipais não perceberam recursos oriundos da complementação da União. Portanto, a dependência estadual de 73,0% dos recursos do fundo relativa às redes municipais potiguares é alusiva às dependências médias estaduais apenas dos anos de 2008 e 2009.

No caso da educação infantil, os dados consolidados demonstraram que a dependência federal de recursos da complementação da União voltadas ao custeio das despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais foi de, em média, 23,3% durante o período de 2008 a 2015 (Tabela 11).

Quando analisada a dependência dos recursos estaduais (em média 69,6%) somadas a dependência das verbas federais, constata-se que, em média, 92,9% dos recursos financeiros dispendidos com as despesas de remuneração dos profissionais do magistério na educação

infantil foram custeadas com receitas totais do Fundeb nas redes municipais que aportaram recursos da complementação da União no período.

As redes municipais dos estados do Maranhão e do Pará foram as que apresentaram maiores dependências dos recursos federais na educação infantil, tendo custeado, em média e respectivamente, 44,1% e 38,3% de suas despesas com pagamento dos profissionais com tais verbas ao longo dos anos de 2008 a 2015 (Tabela 11).

No entanto, quando analisada a dependência total dos fundos (dependência federal e estadual), as redes de ensino municipais que se destacaram foram as dos estados de Alagoas e do Amazonas, ambas tendo apresentado, em média, 97,3% das receitas originárias do Fundeb voltadas ao custeio de suas despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério na educação infantil.

Tabela 11 - Dependência de recursos, na educação infantil, por redes de ensino municipais que aportaram recursos da complementação da União por unidades da federação (como percentual das despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério)

| Unidades da federação | Amostra (N) | Dependência federal (complementação da União) | | | | Dependência estadual (Fundeb sem complementação da União) | | | |
|-----------------------|-------------|---|-------------------|------------|------------|---|-------------------|------------|------------|
| | | Média (%) | Desvio padrão (%) | Mínimo (%) | Máximo (%) | Média (%) | Desvio padrão (%) | Mínimo (%) | Máximo (%) |
| Alagoas | 649 | 22,2 | 5,3 | 0,2 | 25,9 | 75,0 | 10,2 | 0,5 | 90,1 |
| Amazonas | 249 | 18,9 | 5,7 | 0,3 | 26,8 | 78,4 | 10,8 | 1,2 | 92,3 |
| Bahia | 1.733 | 26,4 | 5,8 | 0,0 | 32,1 | 66,5 | 12,9 | 0,0 | 81,7 |
| Ceará | 1.152 | 24,0 | 4,8 | 0,3 | 28,5 | 70,8 | 11,5 | 1,0 | 81,8 |
| Maranhão | 1.280 | 44,1 | 8,6 | 0,3 | 49,9 | 50,1 | 9,6 | 0,3 | 64,8 |
| Pará | 875 | 38,3 | 7,9 | 0,1 | 44,9 | 55,3 | 11,1 | 0,1 | 67,8 |
| Paraíba | 927 | 8,6 | 3,0 | 0,0 | 12,3 | 82,7 | 17,8 | 0,3 | 99,7 |
| Pernambuco | 997 | 11,1 | 3,7 | 0,0 | 15,2 | 77,2 | 20,5 | 0,0 | 94,4 |
| Piauí | 1.375 | 21,1 | 5,1 | 0,1 | 27,1 | 72,6 | 13,9 | 0,2 | 86,5 |
| Rio Grande do Norte | 687 | 1,4 | 0,5 | 0,0 | 2,0 | 87,2 | 20,1 | 0,7 | 99,2 |
| TOTAL | 9.929 | 23,3 | 13,4 | 0,0 | 49,9 | 69,6 | 17,9 | 0,0 | 99,7 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE/FNDE.

Nota: As médias apresentadas são referentes aos percentuais de participação das respectivas fontes de recursos oriundos dos fundos abrangendo o período de 2008 a 2015.

No outro extremo, encontram-se as redes de ensino municipais do Rio Grande do Norte. Por serem as redes municipais que aportaram os menores volumes de recursos da complementação da União ao longo de toda a série histórica, apresentaram, em média, discretos 1,4% de dependência federal para bancar as despesas com seus profissionais do magistério na educação infantil (Tabela 11).

No caso da educação infantil, as redes de ensino municipais dos estados do Amazonas e do Rio Grande do Norte aparecem na Tabela 12 pelo fato de ambas redes desses não haverem percebido recursos federais nos anos de implementação do Fundeb (2008-2009).

Tabela 12 - Dependência de recursos, na educação infantil, por redes de ensino municipais que não aportaram recursos da complementação da União por unidades da federação (como percentual das despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério)

| Unidades da federação | Amostra (N) | Dependência federal (complementação da União) | | | | Dependência estadual (Fundeb sem complementação da União) | | | |
|-----------------------|-------------|---|-------------------|------------|------------|---|-------------------|------------|------------|
| | | Média (%) | Desvio padrão (%) | Mínimo (%) | Máximo (%) | Média (%) | Desvio padrão (%) | Mínimo (%) | Máximo (%) |
| Acre | 176 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 59,5 | 46,1 | 0,0 | 100,0 |
| Amapá | 128 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 63,6 | 43,1 | 0,0 | 100,0 |
| Amazonas | 247 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,4 | 19,4 | 0,0 | 100,0 |
| Espírito Santo | 624 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 80,3 | 30,9 | 0,0 | 100,0 |
| Goiás | 1.968 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 27,2 | 40,7 | 0,0 | 100,0 |
| Mato Grosso | 1.128 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 71,9 | 37,5 | 0,0 | 100,0 |
| Mato Grosso do Sul | 632 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 75,7 | 34,8 | 0,0 | 100,0 |
| Minas Gerais | 6.824 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 61,5 | 39,4 | 0,0 | 100,0 |
| Paraná | 3.192 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 45,6 | 42,3 | 0,0 | 100,0 |
| Rio de Janeiro | 736 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 46,1 | 42,7 | 0,0 | 100,0 |
| Rio Grande do Norte | 649 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 18,8 | 38,5 | 0,0 | 100,0 |
| Rio Grande do Sul | 3.976 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 54,8 | 40,6 | 0,0 | 100,0 |
| Rondônia | 416 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 66,3 | 42,5 | 0,0 | 100,0 |
| Roraima | 120 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 51,5 | 48,1 | 0,0 | 100,0 |
| Santa Catarina | 2.360 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 61,6 | 36,1 | 0,0 | 100,0 |
| São Paulo | 5.160 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 71,1 | 31,3 | 0,0 | 100,0 |
| Sergipe | 600 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 59,7 | 45,1 | 0,0 | 100,0 |
| Tocantins | 1.112 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 46,5 | 47,1 | 0,0 | 100,0 |
| TOTAL | 30.048 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 49,6 | 43,0 | 0,0 | 100,0 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE/FNDE.

Nota: As médias apresentadas são referentes aos percentuais de participação das respectivas fontes de recursos oriundos dos fundos abrangendo o período de 2008 a 2015.

As redes de ensino amazonenses apresentaram, apenas durante o exercício de 2008, uma média de dependência de recursos estaduais de 4,4% para arcar com suas despesas com remuneração de profissionais do magistério na educação infantil. Já as redes municipais potiguares registraram, para os anos de 2008 e 2009, uma média de dependência estadual de 18,8% de recursos oriundos dos fundos para custear as despesas com remuneração de seus profissionais do magistério na educação infantil (Tabela 12).

4.2.2 Remuneração média mensal dos profissionais do magistério das redes municipais

Este item apresenta a análise descritiva da variável que representa a *proxy* das remunerações mensais médias pagas aos profissionais do magistério das redes municipais ao longo do período abordado. Para tanto, foram adotados os critérios de cálculo descritos no item 3.1.4 desta dissertação, assim como a correção dos valores por meio do IPCA/IBGE atualizando todos os valores da série histórica para o nível de preços praticado no ano de 2015.

No ensino fundamental, observa-se que a remuneração média mensal de todo o período analisado alcançou, para as redes municipais que não aportaram recursos da complementação da União, o valor de R\$ 4.420,42 frente à remuneração mensal média de R\$ 2.873,81 para as redes municipais que auferiram as verbas federais (Tabela 13). Trata-se, portanto, de uma diferença média de 53,8%, o que denota grande desigualdade nas remunerações percebidas pelos profissionais do magistério das redes de ensino municipais desses estados, a despeito do contínuo incremento dos recursos via complementação da União que são disponibilizadas para essas redes locais.

Tabela 13 - Remuneração mensal média nas redes de ensino municipais, no ensino fundamental, por unidades da federação

| Unidades da federação | Amostra (N) | Redes municipais que aportaram recursos da complementação da União | | Redes municipais que NÃO aportaram recursos da complementação da União | |
|-----------------------|-------------|--|---------------------|--|---------------------|
| | | Média (R\$) | Desvio padrão (R\$) | Média (R\$) | Desvio padrão (R\$) |
| Alagoas | 816 | 3.000,95 | 1.155,13 | - | - |
| Amazonas | 496 | 2.517,30 | 958,89 | - | - |
| Bahia | 3.336 | 2.959,63 | 1.226,18 | - | - |
| Ceará | 1.472 | 3.065,77 | 1.008,75 | - | - |
| Maranhão | 1.736 | 2.418,55 | 925,53 | - | - |
| Pará | 1.152 | 2.977,31 | 1.554,90 | - | - |
| Paraíba | 1.784 | 2.675,40 | 1.000,02 | - | - |
| Pernambuco | 1.472 | 3.372,53 | 1.089,33 | - | - |
| Piauí | 1.792 | 2.262,50 | 802,11 | - | - |
| Rio Grande do Norte | 1.336 | 3.540,40 | 1.489,10 | - | - |
| Acre | 176 | - | - | 4.034,69 | 1.679,43 |
| Amapá | 128 | - | - | 3.806,17 | 1.524,95 |
| Espírito Santo | 624 | - | - | 3.530,95 | 1.208,22 |
| Goiás | 1.968 | - | - | 5.708,45 | 3.328,27 |
| Mato Grosso | 1.128 | - | - | 4.450,84 | 1.938,94 |
| Mato Grosso do Sul | 632 | - | - | 4.658,21 | 1.945,60 |
| Minas Gerais | 6.824 | - | - | 3.490,90 | 1.489,41 |
| Paraná | 3.192 | - | - | 4.564,41 | 1.668,23 |
| Rio de Janeiro | 736 | - | - | 5.173,87 | 2.103,26 |
| Rio Grande do Sul | 3.976 | - | - | 4.380,49 | 2.172,64 |
| Rondônia | 416 | - | - | 4.302,90 | 1.271,45 |
| Roraima | 120 | - | - | 3.397,19 | 1.546,49 |
| Santa Catarina | 2.360 | - | - | 4.750,02 | 1.827,32 |
| São Paulo | 5.160 | - | - | 5.115,01 | 3.158,22 |
| Sergipe | 600 | - | - | 4.288,89 | 1.444,46 |
| Tocantins | 1.112 | - | - | 3.843,50 | 1.886,40 |
| TOTAL | 15.392 | 2.873,81 | 1.200,75 | - | - |
| | 29.152 | - | - | 4.420,42 | 2.307,02 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE/FNDE.

Nota 1: As remunerações médias foram calculadas conforme o procedimento descrito no item "3.1.4 Remuneração média dos profissionais do magistério" dessa dissertação. As remunerações médias abrangem todo o período de 2008 a 2015.

Nota 2: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE ao nível de preços do ano de 2015.

Os dados demonstram que as maiores remunerações médias mensais no ensino fundamental foram pagas nas redes de ensino municipais dos estados de Goiás (R\$ 5.708,45), Rio de Janeiro (R\$ 5.173,87) e São Paulo (R\$ 5.115,01)¹². Na outra ponta, encontram-se as

¹² Cabe salientar que os dados relativos ao Distrito Federal não foram considerados nesta análise pelo fato desse ente federado não apresentar uma rede de ensino municipal, mas sim uma rede de ensino distrital, a qual apresenta características peculiares que justificam sua não inclusão.

redes de ensino municipais do Piauí (R\$ 2.262,50), do Maranhão (R\$ 2.418,55) e do Amazonas com R\$ 2.517,30 (Tabela 13), com as menores remunerações médias mensais pagas durante todo o período analisado e todas concentradas nas redes municipais dos estados que receberam recursos da complementação da União.

Ao se considerar os dois registros extremos da série histórica, as redes municipais dos estados de Goiás e do Piauí, a desigualdade entre as remunerações médias mensais assinalou uma diferença média de 152,3%.

No que concerne à educação infantil, o cenário das remunerações médias mensais dos profissionais do magistério é bem similar a dos profissionais do ensino fundamental, como pode ser observado na Tabela 14.

A remuneração média mensal de todo o período abordado registrou, para as redes municipais que não perceberam recursos da complementação da União, o valor de R\$ 1.974,54, contra a remuneração mensal média de R\$ 1.498,94 para as redes municipais que auferiram recursos federais (Tabela 14). Uma das possíveis causas para que as remunerações na educação infantil apresentem valores inferiores aos pagos para os profissionais do ensino fundamental é a possibilidade legal que admite como “formação mínima dos docentes para o exercício do magistério na educação infantil, a oferecida em nível médio, na modalidade normal” (Lei nº 9.394/96, Art. 62, *caput*). Como muitos profissionais ocupam cargos de nível médio na educação infantil, os valores das remunerações médias são, em geral, inferiores aos pagos para os cargos de nível superior.

Os dados indicam que as maiores remunerações médias mensais na educação infantil foram pagas para as redes de ensino municipais dos estados de São Paulo (R\$ 2.954,97), Rondônia (R\$ 2.638,61) e Espírito Santo (R\$ 2.313,31). Já as menores remunerações pagas

foram observadas nas redes municipais dos estados da Bahia (R\$ 1.290,27), Roraima (R\$ 1.302,77) e Amazonas com R\$ 1.313,45 (Tabela 14).

Tabela 14 - Remuneração mensal média nas redes de ensino municipais, na educação infantil, por unidades da federação

| Unidades da federação | Amostra (N) | Redes municipais que aportaram recursos da complementação da União | | Redes municipais que NÃO aportaram recursos da complementação da União | |
|-----------------------|-------------|--|---------------------|--|---------------------|
| | | Média (R\$) | Desvio padrão (R\$) | Média (R\$) | Desvio padrão (R\$) |
| Alagoas | 816 | 1.573,90 | 1.588,26 | - | - |
| Amazonas | 496 | 1.313,45 | 1.768,76 | - | - |
| Bahia | 3.336 | 1.290,27 | 1.640,56 | - | - |
| Ceará | 1.472 | 1.411,11 | 1.212,66 | - | - |
| Maranhão | 1.728 | 1.693,18 | 1.713,10 | - | - |
| Pará | 1.152 | 2.065,17 | 2.123,26 | - | - |
| Paraíba | 1.784 | 1.364,28 | 1.689,56 | - | - |
| Pernambuco | 1.472 | 1.571,26 | 1.659,36 | - | - |
| Piauí | 1.792 | 1.554,23 | 1.583,92 | - | - |
| Rio Grande do Norte | 1.336 | 1.426,29 | 1.389,73 | - | - |
| Acre | 176 | - | - | 1.978,67 | 2.313,92 |
| Amapá | 128 | - | - | 2.211,12 | 1.620,70 |
| Espírito Santo | 624 | - | - | 2.313,31 | 1.368,06 |
| Goiás | 1.968 | - | - | 1.402,87 | 2.373,16 |
| Mato Grosso | 1.128 | - | - | 2.061,21 | 1.639,86 |
| Mato Grosso do Sul | 632 | - | - | 1.729,25 | 1.189,00 |
| Minas Gerais | 6.824 | - | - | 1.730,29 | 1.376,32 |
| Paraná | 3.192 | - | - | 1.523,65 | 1.443,80 |
| Rio de Janeiro | 736 | - | - | 1.698,68 | 1.672,89 |
| Rio Grande do Sul | 3.976 | - | - | 1.857,74 | 1.848,75 |
| Rondônia | 416 | - | - | 2.638,61 | 3.379,35 |
| Roraima | 120 | - | - | 1.302,77 | 1.689,21 |
| Santa Catarina | 2.360 | - | - | 1.916,87 | 1.165,97 |
| São Paulo | 5.160 | - | - | 2.954,97 | 1.689,35 |
| Sergipe | 600 | - | - | 2.246,97 | 2.142,63 |
| Tocantins | 1.112 | - | - | 1.463,03 | 1.676,30 |
| TOTAL | 15.384 | 1.498,94 | 1.649,96 | - | - |
| | 29.152 | - | - | 1.974,54 | 1.747,43 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do SIOPE/FNDE.

Nota 1: As remunerações médias foram calculadas conforme o procedimento descrito no item "3.1.4 Remuneração média dos profissionais do magistério" dessa dissertação. As remunerações médias abrangem todo o período de 2008 a 2015.

Nota 2: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE ao nível de preços do ano de 2015.

4.3 MODELOS DE DADOS EM PAINEL APLICADOS AO ENSINO FUNDAMENTAL

Para testar a primeira hipótese proposta para o ensino fundamental, foram gerados quatro modelos de dados em painel: dois utilizando o método de efeitos fixos, um deles sem quaisquer fatores de controle e outro com as cinco variáveis de controle; e dois modelos utilizando o método de efeitos aleatórios, um sem controle e outro com as cinco variáveis de controle. Após gerar os quatro modelos, aplicou-se o teste de Hausman para verificar qual deles, os de efeitos fixos ou aleatório¹³, apresentavam maior aderência às especificidades desta pesquisa.

Nas Tabelas 15 e 16, são apresentados os resultados do teste de Hausman que apontam maior consistência para o método de efeitos fixos, ou seja, ao submeter os resultados das regressões dos quatro modelos do ensino fundamental ao teste, o método de efeitos aleatórios¹⁴ teve sua hipótese nula rejeitada, indicando que o método de efeitos fixos apresenta maior aderência à modelagem proposta e às especificidades dos dados coletados por esta pesquisa.

Os resultados das regressões mostraram que no Modelo 1 (sem variáveis de controle) o coeficiente da *proxy* dependência federal foi de 1,65 (Tabela 15). O resultado evidencia associação positiva entre as variáveis *dependente* e *regressora* (dependência federal), ou seja, sugere uma relação direta entre as despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério e a dependência de recursos federais.

¹³ Para gerar os modelos de dados em painel com efeitos aleatórios, foram criadas, além das *dummies* de tempo, *dummies* de unidades da federação.

¹⁴ Os resultados das regressões utilizando os modelos de dados em painel com efeitos aleatórios aplicado ao ensino fundamental nas redes de ensino municipais estão disponíveis nos anexos 1 e 2 desta dissertação.

Outra forma de se interpretar essa associação seria afirmar que, a cada acréscimo de 1% na média da variável da dependência de recursos da complementação da União (lembrando que o valor médio é 7,3%), associa-se um incremento de 1,65% na média da variável de despesas com remuneração dos profissionais do magistério (equivalente a um acréscimo anual médio de R\$ 852,78 por docente).

Tabela 15 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos aplicado às redes de ensino municipais no ensino fundamental (Modelo 1)

| Variáveis | Modelo 1 - Efeitos fixos | | | |
|--------------------------|--------------------------|-------------------|---------------|---------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística t | p-valor |
| Dependência federal (ln) | 1,646238 | 0,0109276 | 150,65 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | |
| Y2009 | -0,2478323 | 0,0351466 | -7,05 | < 0,001 |
| Y2010 | -0,548142 | 0,0354834 | -15,45 | < 0,001 |
| Y2011 | -0,5842269 | 0,0353745 | -16,52 | < 0,001 |
| Y2012 | -0,6548182 | 0,0351588 | -18,62 | < 0,001 |
| Y2013 | -0,3719734 | 0,0354373 | -10,50 | < 0,001 |
| Y2014 | -0,6471642 | 0,0353329 | -18,32 | < 0,001 |
| Y2015 | -0,4921474 | 0,0353461 | -13,92 | < 0,001 |
| Constante | 22,03477 | 0,0824581 | 267,22 | < 0,001 |
| R ² within | | 0,3725 | | |
| R ² between | | 0,0197 | | |
| R ² overall | | 0,0008 | | |
| Observações (N) | | 44,544 | | |
| Teste de Hausman | | $\chi^2 = 598,75$ | | |
| | | Prob = 0,0000 | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

A variável regressora (dependência federal) apresentou o *p*-valor estatisticamente significativo ao nível de 0,1%, indicando que, para a realidade do ensino fundamental nas redes de ensino municipais brasileiras, a hipótese nula não pode ser rejeitada. Esses resultados

corroboram os de outros estudos recentes, que encontraram efeitos de dependência de recursos entre o comportamento de provedores de serviços sem fins lucrativos (GARROW, 2011); os padrões de gastos das faculdades e universidades (FOWLES, 2014); e os custos administrativos de distritos escolares públicos (NEELY, 2015).

No Modelo 2, foram adicionadas cinco variáveis de controle: 1) receitas do Fundeb (sem complementação da União) por docente; 2) receitas da complementação da União por docente; 3) *proxy* da dependência estadual; 4) matrículas consideradas pelo Fundeb por docentes; e 5) despesas de capital por matrículas do Fundeb. Com isso, a estimativa do coeficiente da variável da *proxy* dependência federal passou a ser 0,497 (Tabela 16), o que denota a maior acurácia do Modelo 2.

Esse resultado torna a estimativa de efeito da dependência federal mais fidedigna e confirma a associação positiva entre as variáveis dependente e regressora (dependência federal). O modelo aponta que, a cada acréscimo de 1% na média das receitas federais (valor médio de 7,3%) que são direcionadas ao pagamento de despesas com remuneração de magistério, associa-se um incremento de 0,49% nas despesas totais com vencimentos e encargos sociais destes profissionais (equivalente a um acréscimo anual médio de R\$ 253,25 por docente).

Com o *p*-valor significativo ao nível de 0,1%, interpreta-se que o Modelo 2 corrobora os resultados do Modelo 1, apresentando a hipótese H_0 não rejeitada (Tabela 16). Isso é consistente com os resultados encontrados por Neely (2015), os quais demonstram uma relação significativa entre a dependência de recursos e os custos administrativos nos distritos escolares públicos dos EUA, mesmo depois de controlar o efeito de política da NCLB e de considerar outras variáveis de despesas gerais administrativas.

De acordo com as premissas da TDR, esses achados sugerem que as respostas organizacionais às condições impostas pelos agentes provedores de recursos são menos que proporcionais ao grau de dependência exibido pela organização receptora (Pfeffer & Salancik, 1978).

Tabela 16 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos e variáveis de controle aplicado às redes de ensino municipais no ensino fundamental (Modelo 2)

| Variáveis | Modelo 2 - Efeitos fixos com variáveis de controle | | | |
|--|--|---------------------|---------------|---------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística t | p-valor |
| Dependência federal (ln) | 0,496843 | 0,0091426 | 54,34 | < 0,001 |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,5810224 | 0,0173922 | 33,41 | < 0,001 |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,1562855 | 0,0043575 | -35,87 | < 0,001 |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 1,742747 | 0,0064763 | 269,10 | < 0,001 |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -0,7584806 | 0,0238307 | -31,83 | < 0,001 |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrícula (ln) | 0,0079225 | 0,0008068 | 9,82 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | |
| Y2009 | 0,0933856 | 0,0168063 | 5,56 | < 0,001 |
| Y2010 | 0,071385 | 0,0170787 | 4,18 | < 0,001 |
| Y2011 | 0,0415909 | 0,0173453 | 2,40 | 0,016 |
| Y2012 | 0,1208549 | 0,0173222 | 6,98 | < 0,001 |
| Y2013 | 0,1702241 | 0,0175876 | 9,68 | < 0,001 |
| Y2014 | 0,10616 | 0,0177564 | 5,98 | < 0,001 |
| Y2015 | 0,1283897 | 0,0178658 | 7,19 | < 0,001 |
| Constante | 13,11501 | 0,0642654 | 204,08 | < 0,001 |
| R ² within | | 0,8570 | | |
| R ² between | | 0,6068 | | |
| R ² overall | | 0,7558 | | |
| Observações (N) | | 44.515 | | |
| Teste de Hausman | | $\chi^2 = 2.373,50$ | | |
| | | Prob = 0,0000 | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Com relação aos controles, primeiramente registra-se o incremento significativo no valor de R^2 *overall* devido à inclusão das variáveis de controle. O R^2 *overall*, que no Modelo 1 apresentava o valor de 0,0008 (0,08%), após a inserção das variáveis de controle no Modelo 2 saltou para o valor de 75,58%. As variáveis de controle receitas do Fundeb por docente, dependência estadual e despesas de capital por matrículas, apresentaram coeficientes positivos, portanto uma associação direta com a variável dependente. O resultado do coeficiente da *proxy* da dependência estadual foi o mais elevado, registrando 1,74 com o *p*-valor estatisticamente significativo ao nível de 0,1% (Tabela 16). Já as variáveis de controle receitas da complementação da União e matrículas do Fundeb apresentaram associação negativa com a variável dependente, ambas com os *p*-valores ao nível de significância de 0,1%.

Com o intuito de melhor explorar o modelo de dados em painel aplicado ao ensino fundamental das redes de ensino municipais, foram realizadas outras regressões com uso de estratos, visando segmentar as observações coletadas em grupamentos diferenciados pelo porte (tamanho) das redes de ensino. Para tanto, foram adotados como critério de estratificação o número de matrículas consideradas pelo Fundeb nas respectivas redes de ensino municipais. Esse procedimento traz ganhos para a análise proposta, já que ajuda a mitigar um possível problema de regressão à média ao tratar separadamente redes de ensino municipais com características similares (porte por matrículas). Assim, foram definidos quatro estratos para o ensino fundamental, a saber:

- 1) Redes de ensino municipais com até 1.000 matrículas no Fundeb;
- 2) redes de ensino municipais entre 1.001 e 5.000 matrículas;
- 3) redes de ensino municipais entre 5.001 e 10.000 matrículas; e,
- 4) redes de ensino municipais acima de 10.000 matrículas.

Os resultados das regressões por estratos para o Modelo 1 (sem fatores de controle) estão descritos na Tabela 17. As regressões mostram que os coeficientes foram positivos nos quatro estratos, demonstrando associação direta entre as despesas com remuneração dos profissionais do magistério (variável dependente) e a dependência federal (regressor). Todos os quatro estratos apresentaram os resultados dos coeficientes da variável dependência federal elevados, com destaque para o estrato 3 (redes municipais que apresentam entre 5.001 e 10.000 matrículas consideradas pelo Fundeb), o qual registrou coeficiente de 2,03.

Tabela 17 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos aplicado às redes de ensino municipais no ensino fundamental por estratos de quantidade de matrículas do Fundeb (Modelo 1)

| Variáveis | Modelo 1 - Efeitos fixos | | | | R ² overall | Observações (N) |
|---|--------------------------|-------------|---------------|---------|------------------------|-----------------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística t | p-valor | | |
| Estrato 1 - Redes de ensino municipais com até 1.000 matrículas | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 1,181759 | 0,0263652 | 44,82 | < 0,001 | 0,0000 | 20.958 |
| Constante | 20,30965 | 0,2321383 | 87,49 | < 0,001 | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | |
| Estrato 2 - Redes de ensino municipais entre 1.001 e 5.000 matrículas | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 1,736559 | 0,0125264 | 138,63 | < 0,001 | 0,0021 | 17.915 |
| Constante | 20,77363 | 0,0826484 | 251,35 | < 0,001 | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | |
| Estrato 3 - Redes de ensino municipais entre 5.001 e 10.000 matrículas | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 2,034228 | 0,0230557 | 88,23 | < 0,001 | 0,0114 | 3.449 |
| Constante | 20,1474 | 0,1313458 | 153,39 | < 0,001 | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | |
| Estrato 4 - Redes de ensino municipais acima de 10.000 matrículas | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 1,954112 | 0,0355243 | 55,01 | < 0,001 | 0,0043 | 2.222 |
| Constante | 22,37094 | 0,2334241 | 95,84 | < 0,001 | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Tal resultado sugere que, no ensino fundamental das redes municipais do estrato 3, a cada aumento de 1% na média de recursos da complementação da União destinadas a arcar

com as despesas com remuneração do magistério, registra-se um acréscimo de 2,03% na média das despesas totais com vencimentos e encargos sociais desses profissionais. Essa mesma relação se dá para outros estratos, sendo que, a cada 1% de acréscimo nas médias das receitas federais que pagam as remunerações do magistério, associam-se crescimentos médios nas despesas totais com remuneração de 1,18% (para o estrato 1), 1,74% (estrato 2) e 1,95% para o estrato 4, o qual responde pelas redes de grande porte, acima de 10.000 matrículas (Tabela 17). Ainda, em todos os quatro estratos a variável regressora apresentou os *p*-valores estatisticamente significantes ao nível de 0,1%, corroborando para a *não rejeição* da hipótese nula H_0 no Modelo 1.

Por fim, os mesmos critérios de construção dos quatro estratos por quantidade de matrículas do Fundeb foram aplicados ao Modelo 2, considerando as cinco variáveis de controle.

Os resultados das regressões por estratos do Modelo 2 apresentaram os coeficientes da *proxy* de dependência federal variando entre 0,17 a 0,54, todos os quatro estratos estatisticamente significantes a 0,1%. Ressalta-se que a magnitude do impacto é mais forte no estrato 1 das redes de ensino de pequeno porte com até mil matrículas consideradas (Tabela 18). Esse resultado era esperado, uma vez que menores redes geralmente estão localizadas em pequenos municípios. Estudos como o de Fontinele *et al* (2014) já apontaram maior dependência de recursos da União e dos estados em grande parte dos municípios de pequeno porte das regiões Norte e Nordeste. Tais municípios contam com repasses oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundeb, uma vez que seus níveis de eficiência tributária são precários, devido a aspectos de natureza econômica, social e populacional (FONTINELE *et al.*, 2014).

Tabela 18 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos e variáveis de controle aplicado às redes de ensino municipais no ensino fundamental por estratos de quantidade de matrículas do Fundeb (Modelo 2)

| Variáveis | Modelo 2 - Efeitos fixos | | | | R ² overall | Observações (N) |
|---|--------------------------|-------------|---------------|---------|------------------------|-----------------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística t | p-valor | | |
| Estrato 1 - Redes de ensino municipais com até 1.000 matrículas | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 0,5423202 | 0,0231985 | 23,38 | < 0,001 | 0,7042 | 20.950 |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,7010372 | 0,0264015 | 26,55 | < 0,001 | | |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,1652198 | 0,0097316 | -16,98 | < 0,001 | | |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 1,635026 | 0,0103779 | 157,55 | < 0,001 | | |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -0,9189324 | 0,0366588 | -25,07 | < 0,001 | | |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrícula (ln) | 0,0105991 | 0,0014912 | 7,11 | < 0,001 | | |
| Constante | 12,51465 | 0,167633 | 74,66 | < 0,001 | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | |
| Estrato 2 - Redes de ensino municipais entre 1.001 e 5.000 matrículas | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 0,2584005 | 0,0083779 | 30,84 | < 0,001 | 0,9440 | 17.915 |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,5219894 | 0,0304562 | 17,14 | < 0,001 | | |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,0839514 | 0,0037369 | -22,47 | < 0,001 | | |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 1,987908 | 0,0069786 | 284,86 | < 0,001 | | |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -0,2641812 | 0,0419316 | -6,30 | < 0,001 | | |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrícula (ln) | 0,0033252 | 0,0006867 | 4,84 | < 0,001 | | |
| Constante | 8,892646 | 0,3740015 | 23,78 | < 0,001 | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | |
| Estrato 3 - Redes de ensino municipais entre 5.001 e 10.000 matrículas | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 0,1747119 | 0,0173756 | 10,05 | < 0,001 | 0,9639 | 3.449 |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,5455661 | 0,0666934 | 8,18 | < 0,001 | | |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,0545667 | 0,008561 | -6,37 | < 0,001 | | |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 2,096198 | 0,0154486 | 135,69 | < 0,001 | | |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -0,2550951 | 0,1026771 | -2,48 | 0,013 | | |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrícula (ln) | 0,001828 | 0,0013845 | 1,32 | 0,187 | | |
| Constante | 8,498072 | 1,066093 | 7,97 | < 0,001 | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | |
| Estrato 4 - Redes de ensino municipais acima de 10.000 matrículas | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 0,2062804 | 0,0260496 | 7,92 | < 0,001 | 0,9129 | 2.201 |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,7715638 | 0,1093966 | 7,05 | < 0,001 | | |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,0562788 | 0,0129715 | -4,34 | < 0,001 | | |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 2,077079 | 0,023098 | 89,92 | < 0,001 | | |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -0,183907 | 0,1577439 | -1,17 | 0,244 | | |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrícula (ln) | 0,0053126 | 0,002106 | 2,52 | 0,012 | | |
| Constante | 6,016845 | 1,776077 | 3,39 | 0,001 | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Todos os quatro estratos apresentaram os *p*-valores da variável dependência federal ao nível de significância de 0,1%, corroborando a *não rejeição* da hipótese nula H_0 para o Modelo 2, com variáveis de controle aplicado ao ensino fundamental nas redes de ensino municipais.

Com relação aos controles, as variáveis de receitas totais do Fundeb e da *proxy* da dependência estadual apresentaram coeficientes positivos nos quatro estratos, todos com os *p*-valores ao nível de significância de 0,1% (Tabela 18).

4.4 MODELOS DE DADOS EM PAINEL APLICADOS À EDUCAÇÃO INFANTIL

Para testar a segunda hipótese proposta para a educação infantil, foram gerados quatro modelos de dados em painel, de forma idêntica aos procedimentos adotados para gerar os quatro modelos desenvolvidos para o ensino fundamental. Portanto, foram gerados dois modelos de dados em painel com efeitos fixos, um sem quaisquer fatores de controle, e outro com as cinco variáveis de controle; e outros dois modelos de dados em painel com efeitos aleatórios, ambos com as mesmas características, com e sem variáveis de controle. Aplicou-se o teste de Hausman, o qual apontou para a maior aderência do método de efeitos fixos (Tabelas 19 e 20).

No caso da educação infantil, os resultados da regressão sem controlar quaisquer outras variáveis (Modelo 5) apontaram para uma associação altamente positiva entre a variável dependente (despesas com remuneração dos profissionais do magistério) e a variável regressora (*proxy* da dependência federal). O resultado do coeficiente da variável dependência federal foi de 1,79, ou seja, a cada crescimento de 1% na média das receitas federais direcionadas ao custeio de despesas com remuneração do magistério (o valor médio é 5,2%), registra-se acréscimo médio de 1,79% nas despesas totais com remuneração dos profissionais

que atuam na educação infantil das redes de ensino municipais (equivalente a um acréscimo anual médio de R\$ 431,09 por docente).

Com a variável regressão (dependência federal) apresentando o *p*-valor ao nível de significância de 0,1%, a hipótese H_0 , para o Modelo 5 (sem variáveis de controle), *não foi rejeitada* (Tabela 19).

Tabela 19 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos aplicado às redes de ensino municipais na educação infantil (Modelo 5)

| Variáveis | Modelo 5 - Efeitos fixos | | | |
|--------------------------|--------------------------|------------------|---------------|-----------------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística t | <i>p</i> -valor |
| Dependência federal (ln) | 1,793427 | 0,0134375 | 133,46 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | |
| Y2009 | 0,1397331 | 0,0917154 | 1,52 | 0,128 |
| Y2010 | -0,0771395 | 0,0918208 | -0,84 | 0,401 |
| Y2011 | 1,937959 | 0,0925508 | 20,94 | < 0,001 |
| Y2012 | 1,956578 | 0,0922602 | 21,21 | < 0,001 |
| Y2013 | 2,25039 | 0,0925486 | 24,32 | < 0,001 |
| Y2014 | 2,358639 | 0,0926058 | 25,47 | < 0,001 |
| Y2015 | 2,50941 | 0,0928034 | 27,04 | < 0,001 |
| Constante | 18,96005 | 0,1279012 | 148,24 | < 0,001 |
| R ² within | | 0,3772 | | |
| R ² between | | 0,0049 | | |
| R ² overall | | 0,0700 | | |
| Observações (N) | | 44.544 | | |
| Teste de Hausman | | $\chi^2 = 22,17$ | | |
| | | Prob = 0,0046 | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Ao se considerar o Modelo 6, no qual são adicionadas as cinco variáveis de controle, o coeficiente da *proxy* de dependência federal anotou 0,756 com o *p*-valor ao nível de significância de 0,1% (ver Tabela 20). Esse resultado reforça a associação positiva entre a

variável dependente e o regressor (dependência federal), indicando que cada acréscimo de 1% na média das receitas federais destinadas a custearem o pagamento das remunerações (valor médio de 5,2%) provoca aumento médio de 0,76% no total das despesas com remuneração do magistério (equivalente a um acréscimo anual médio de R\$ 183,03 por docente).

Tabela 20 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos e variáveis de controle aplicado às redes de ensino municipais na educação infantil (Modelo 6)

| Variáveis | Modelo 6 - Efeitos fixos com variáveis de controle | | | |
|--|--|-------------------|---------------|---------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística t | p-valor |
| Dependência federal (ln) | 0,7562154 | 0,015537 | 48,67 | < 0,001 |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,7686627 | 0,0502818 | 15,29 | < 0,001 |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,0155556 | 0,0155387 | -1,00 | 0,317 |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 0,9556942 | 0,0089689 | 106,56 | < 0,001 |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -0,7720277 | 0,0745547 | -10,36 | < 0,001 |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrícula (ln) | 0,0163174 | 0,0026857 | 6,08 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | |
| Y2009 | -0,1163097 | 0,0827599 | -1,41 | 0,160 |
| Y2010 | -0,4789592 | 0,0842275 | -5,69 | < 0,001 |
| Y2011 | 0,7753013 | 0,0852902 | 9,09 | < 0,001 |
| Y2012 | 0,7533081 | 0,0855084 | 8,81 | < 0,001 |
| Y2013 | 0,9494865 | 0,0861691 | 11,02 | < 0,001 |
| Y2014 | 1,006193 | 0,0871501 | 11,55 | < 0,001 |
| Y2015 | 1,035438 | 0,877735 | 11,80 | < 0,001 |
| Constante | 11,40831 | 0,2758513 | 41,36 | < 0,001 |
| R ² within | | 0,5231 | | |
| R ² between | | 0,3192 | | |
| R ² overall | | 0,4436 | | |
| Observações (N) | | 44.515 | | |
| Teste de Hausman | | $\chi^2 = 204,50$ | | |
| | | Prob = 0,0000 | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Do mesmo modo que foram criados estratos por porte (tamanho) para as redes de ensino municipais no ensino fundamental, na educação infantil também foram selecionados estratos visando constituir diferentes grupamentos para as observações coletadas por meio da

quantidade de matrículas consideradas pelo Fundeb. Foram definidos quatro estratos para a educação infantil, a saber:

- 1) Redes de ensino municipais com até 250 matrículas;
- 2) redes de ensino municipais entre 251 e 1.000 matrículas;
- 3) redes de ensino municipais entre 1.001 e 2.500 matrículas; e,
- 4) redes de ensino municipais acima de 2.500 matrículas.

Os resultados das regressões por estratos para o Modelo 5 (sem variáveis de controle) estão descritos na Tabela 21.

Tabela 21 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos aplicado às redes de ensino municipais na educação infantil por estratos de quantidade de matrículas do Fundeb (Modelo 5)

| Variáveis | Modelo 5 - Efeitos fixos | | | | | R ² overall | Observações (N) |
|--|--------------------------|-------------|---------------|---------|--|---------------------------|--------------------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística t | p-valor | | | |
| Estrato 1 - Redes de ensino municipais com até 250 matrículas | | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 1,688763 | 0,0372357 | 45,35 | < 0,001 | | 0,0425 | 17.497 |
| Constante | 19,35323 | 0,3495973 | 55,36 | < 0,001 | | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | | |
| Estrato 2 - Redes de ensino municipais entre 251 e 1.000 matrículas | | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 1,798278 | 0,0172346 | 104,34 | < 0,001 | | 0,0997 | 18.876 |
| Constante | 18,09664 | 0,1770513 | 102,21 | < 0,001 | | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | | |
| Estrato 3 - Redes de ensino municipais entre 1.001 e 2.500 matrículas | | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 1,948044 | 0,0245823 | 79,25 | < 0,001 | | 0,1095 | 5.781 |
| Constante | 18,37222 | 0,2729663 | 67,31 | < 0,001 | | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | | |
| Estrato 4 - Redes de ensino municipais acima de 2.501 matrículas | | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 1,78718 | 0,0539735 | 33,11 | < 0,001 | | 0,0309 | 2.390 |
| Constante | 21,11458 | 0,5240548 | 40,29 | < 0,001 | | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | SIM | | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Os resultados dos coeficientes da variável regressora (dependência federal) para os quatro estratos selecionados no Modelo 5 apresentaram valores positivos e todos os *p*-valores significantes ao nível de 0,1%. Destaca-se o estrato 3 (redes que apresentam entre 1.001 e

5.000 matrículas consideradas pelo Fundeb) com o coeficiente de 1,95, o que indica relação positiva entre a variável dependente e o regressor (dependência federal), ou seja, para cada acréscimo médio de 1% nos recursos federais destinados a cobrir despesas com remuneração do magistério, registra-se crescimento médio de 1,95% nas despesas totais desse item (Tabela 21).

Os resultados das regressões com o Modelo 6 (com variáveis de controle) apresentaram resultados dos coeficientes da variável regressora (dependência federal) positivos com p -valores estatisticamente significantes ao nível de 0,1% para os quatro estratos. Esses resultados mais uma vez corroboram associação positiva entre aumentos nas despesas com remuneração de profissionais do magistério (variável dependente) e maior volume de recursos da complementação da União (variável regressora), destinados a custear tais despesas na educação infantil das redes de ensino municipais. Assim, as regressões por estratos corroboram com a *não rejeição* da hipótese nula H_0 para o Modelo 6.

No que diz respeito às variáveis de controles do Modelo 6, destaca-se o efeito que a inclusão de tais controles produziu sobre o valor de R^2 *overall* dos modelos. O Modelo 5 apresentou o valor R^2 *overall* de 7,00 %; já o Modelo 6, após a inserção das cinco variáveis de controle, teve o valor de R^2 *overall* alterado para 44,34 %, evidenciando melhor ajustamento do modelo.

As variáveis de controle receitas do Fundeb (sem complementação) por docentes e a *proxy* da dependência estadual apresentaram, para os quatro estratos, coeficientes positivos e p -valores aos níveis de significância de 0,1%. A exceção se dá para a variável *receitas do Fundeb por docentes*, no estrato 4, que apresentou p -valor sem significância estatística. A variável de controle *matrículas consideradas pelo Fundeb por docente* apresentou

coeficientes negativos para os quatro estratos com p -valores aos níveis de significância de 0,1%, exceto para o estrato 4, no qual se mostrou sem significância (Tabela 22).

Tabela 22 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos fixos e variáveis de controle aplicado às redes de ensino municipais na educação infantil por estratos de quantidade de matrículas do Fundeb (Modelo 6)

| Variáveis | Modelo 6 - Efeitos fixos | | | | | R ² overall | Observações (N) |
|--|--------------------------|-------------|---------------|---------|--------|------------------------|-----------------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística t | p-valor | | | |
| Estrato 1 - Redes de ensino municipais com até 250 matrículas | | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 0,6109913 | 0,0365472 | 16,72 | < 0,001 | | | |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,7664829 | 0,0655673 | 11,69 | < 0,001 | | | |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | 0,070394 | 0,0316628 | 2,22 | 0,026 | | | |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 0,9427704 | 0,0136727 | 68,95 | < 0,001 | 0,3759 | | 17.494 |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -0,8004111 | 0,0991885 | -8,07 | < 0,001 | | | |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrícula (ln) | 0,0189939 | 0,0049323 | 3,85 | < 0,001 | | | |
| Constante | 10,92759 | 0,4840862 | 22,57 | < 0,001 | | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | SIM | | | |
| Estrato 2 - Redes de ensino municipais entre 251 e 1.000 matrículas | | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 0,7274738 | 0,0232962 | 31,23 | < 0,001 | | | |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,8309745 | 0,1320545 | 6,29 | < 0,001 | | | |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,0443586 | 0,0224823 | -1,97 | 0,049 | | | |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 0,9746243 | 0,0155446 | 62,70 | < 0,001 | 0,5071 | | 18.871 |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -1,26733 | 0,2393018 | -5,30 | < 0,001 | | | |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrícula (ln) | 0,0118481 | 0,003967 | 2,99 | 0,003 | | | |
| Constante | 13,03587 | 1,636591 | 7,97 | < 0,001 | | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | SIM | | | |
| Estrato 3 - Redes de ensino municipais entre 1.001 e 2.500 matrículas | | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 0,8927331 | 0,0407646 | 21,90 | < 0,001 | | | |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,8050098 | 0,3001514 | 2,68 | 0,007 | | | |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,0876747 | 0,0477991 | -1,83 | 0,067 | | | |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 0,9735771 | 0,0309859 | 31,42 | < 0,001 | 0,5574 | | 5.781 |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -1,348064 | 0,4602065 | -2,93 | 0,003 | | | |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrícula (ln) | 0,0047626 | 0,0061476 | 0,77 | 0,439 | | | |
| Constante | 15,82306 | 3,730831 | 4,24 | < 0,001 | | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | SIM | | | |
| Estrato 4 - Redes de ensino municipais acima de 2.501 matrículas | | | | | | | |
| Dependência federal (ln) | 0,6597909 | 0,0631349 | 10,45 | < 0,001 | | | |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,4991053 | 0,4944005 | 1,01 | 0,313 | | | |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,1963187 | 0,0860735 | -2,28 | 0,023 | | | |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 1,040351 | 0,0394692 | 26,36 | < 0,001 | 0,5873 | | 2.369 |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -0,6791881 | 0,7157572 | -0,95 | 0,343 | | | |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrícula (ln) | 0,0534828 | 0,0113272 | 4,72 | < 0,001 | | | |
| Constante | 14,9686 | 6,16483 | 2,43 | 0,015 | | | |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | SIM | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Por fim, cabe ressaltar que, diferentemente do caso do ensino fundamental, na educação infantil diversas redes de ensino municipais dos estados que auferiram recursos da complementação da União ao longo da série histórica abrangida não fizeram uso nem dos recursos federais nem dos recursos estaduais para custearem suas despesas com remuneração dos profissionais do magistério. Portanto, não utilizaram nenhum dos recursos totais oriundos do Fundeb para custearem as despesas com vencimentos e encargos sociais dos profissionais do magistério que atuam na educação infantil municipal. Esses casos ocorreram nas seguintes dimensões: nas redes municipais alagoanas foram registradas 167 ocorrências; no Amazonas, 234 ocorrências; na Bahia, 1.603; no Ceará, 320; no Maranhão, 448; no Pará, 277; na Paraíba, 857; em Pernambuco, 475; no Piauí, 417; e no Rio Grande do Norte, 518. Nessas situações, verificou-se que as despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério na educação infantil foram custeadas com receitas oriundas de fontes próprias e/ou vinculadas¹⁵.

Uma vez apresentados os resultados dos modelos econométricos, faz-se necessário retomar as hipóteses proposta nesta dissertação, concatenando-as com tais resultados. O Quadro 6 mostra que os resultados obtidos por meio dos Modelos 1 e 2, referentes ao ensino fundamental, apontaram para a *não rejeição* da primeira hipótese proposta nesta dissertação. Além disso, os resultados obtidos pelos estratos por porte das redes de ensino – dimensionado pela quantidade de matrículas consideradas pelo Fundeb –, tanto para o Modelo 1, como para o Modelo 2, corroboraram a *não rejeição* da hipótese nula H_0 para os quatro diferentes estratos.

No que diz respeito aos resultados dos modelos econométricos relativos à educação infantil, obtidos através dos Modelos 5 e 6, ambos corroboraram com a *não rejeição* da

¹⁵ Para maiores esclarecimentos sobre as fontes de receitas próprias e vinculadas, consultar o item “3.1.4 Despesas com pessoal e encargos sociais dos profissionais do magistério”.

segunda hipótese proposta nesta dissertação. Ainda, os resultados obtidos pelos estratos por porte das redes de ensino, dos Modelos 5 e 6, também confirmaram a *não rejeição* da hipótese nula H_0 para os quatros estratos, de ambos os modelos, relativos a educação infantil nas redes de ensino municipais que aportaram recursos da complementação da União (Quadro 6).

Quadro 6 – Concatenação entre as hipóteses propostas nesta dissertação e os resultados dos modelos econométricos

| Hipótese proposta nesta dissertação | Resultado dos modelos econométricos |
|---|--|
| H1: Na etapa do ensino fundamental, acréscimos no aporte de recursos via complementação da União implicam aumentos nas despesas com remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais. | Modelo 1 (sem variáveis de controle): <i>não rejeita</i> a hipótese nula H_0 |
| | Modelo 2 (com variáveis de controle): <i>não rejeita</i> a hipótese nula H_0 |
| H2: Na etapa da educação infantil, acréscimos no aporte de recursos via complementação da União implicam aumentos nas despesas com remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais. | Modelo 5 (sem variáveis de controle): <i>não rejeita</i> a hipótese nula H_0 |
| | Modelo 6 (com variáveis de controle): <i>não rejeita</i> a hipótese nula H_0 |

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Ressalta-se que os resultados dos coeficientes da *proxy dependência federal da educação infantil* apresentaram maiores magnitudes na associação com a variável dependente do que os resultados do ensino fundamental. Tal situação foi observada, inclusive, nas regressões por estratos, tanto na comparação entre os modelos sem variáveis de controle, como nos modelos com controle. As exceções se deram apenas nos estratos 3 e 4 dos modelos sem variáveis de controle, nos quais os coeficientes da dependência federal do ensino fundamental registraram as maiores magnitudes. Todas essas associações registraram *p*-valores estatisticamente significantes ao nível de 0,1%.

4.5 DISCUSSÃO

À luz da TDR, a presente dissertação testou e validou para a realidade da educação básica brasileira o construto da interdependência descrito no modelo de dependência de recursos proposto por Pfeffer e Salancik (1978). A interdependência caracteriza-se pela relação existente entre organizações para atingir resultados apropriados ou cabíveis para ambas.

Nessas situações, organizações ficam dependentes de recursos ofertados por outras instituições, as quais estabelecem condições específicas para dar continuidade à provisão desses recursos. Esse tipo de dependência é cabível quando se estuda a aplicação de uma política pública continuada de financiamento, como é o caso do Fundeb. A Teoria da Dependência de Recursos admite alguns graus de controle ou influência sobre os recursos do ambiente ou dos padrões de troca da organização com o propósito de alcançar estabilidade. Os teóricos da dependência de recursos afirmam que a estabilidade é alcançada através do exercício de poder, controle ou negociação de interdependências para alcançar recursos vitais e reduzir a incerteza ambiental (ROSSETTO; ROSSETTO, 2005).

Reforçando o resultado anterior, com base nas premissas da TDR, dois aspectos foram abordados em relação ao Fundeb. O primeiro trata da questão do *atendimento às contingências impostas pelos provedores de recursos aos recebedores, associadas às dependências de recursos* (PFEFFER; SALANCIK, 1978, p. 43). O segundo aspecto remete à *influência exercida pelos atores dominantes em casos de dependência assimétrica*. Pfeffer e Salancik (1978) enumeram alguns fatores que determinam a magnitude com a qual a organização recebedora responderá às contingências impostas pelos provedores em casos de dependência assimétrica.

Os fatores elencados são: i) *o grau de dependência do destinatário sobre os recursos provisionados*; ii) *a viabilidade de fontes alternativas de recursos*; e iii) *a extensão em que o provedor de recursos é dependente do destinatário para obter resultados adicionais* (PFEFFER; SALANCIK, 1978, p. 45-46). A TDR enfoca um amplo conjunto de comportamentos de escolha que as organizações podem utilizar para manipular dependências externas (SCOTT, 1987; THOMPSON, 1967).

Com relação ao primeiro aspecto, Pfeffer e Salancik (1978) advertem que os provedores de recursos externos geralmente impõem contingências específicas para dar continuidade ao provimento de recursos. No caso desta dissertação, a principal contingência imposta pelo provedor de recursos diz respeito à aplicação mínima de 60% das receitas anuais totais do Fundeb para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (Lei nº 11.494/07, Art. 22). Tal dispositivo legal condiciona a execução financeira do principal e maior item dentre as despesas correntes das redes de ensino municipais. Ressalta-se que não foi investigado o atendimento aos percentuais mínimos, mas, sim, a dimensão em que tal condicionalidade foi atendida.

No que diz respeito ao segundo aspecto, esta dissertação se restringiu a verificar o grau de dependência de recursos federais para custear despesas com remuneração do magistério nas redes de ensino municipais que receberam complementação da União. Os outros dois fatores complementares, a saber, i) a viabilidade de fontes alternativas de recursos e ii) a extensão em que o provedor de recursos é dependente do destinatário para obter resultados adicionais (PFEFFER; SALANCIK, 1978), não foram objeto de investigação desta dissertação, gerando oportunidade para pesquisas futuras que pretendam averiguar a aplicação de tais premissas da TDR ao estudo de caso do Fundeb.

A imposição de condicionalidades se tornou prática recorrente do federalismo fiscal e da política nacional de educação em diversos países (NEELY, 2015), muitas vezes institucionalizada por meio da aprovação de leis de âmbito nacional que estabelecem condições e contingências para a liberação de repasses ou transferências de recursos de fundos entre entes federativos.

Nos EUA, desde 2001, novos padrões e requisitos foram legalmente estabelecidos, condicionando o recebimento de fundos da assistência financeira às agências educacionais locais para a educação de crianças de famílias de baixa renda (MCDERMOTT; JENSEN, 2005). Essas mudanças estavam em consonância com práticas do federalismo estadunidense que apostava cada vez mais em acordos de despesas condicionadas visando atingir objetivos políticos em níveis estadual e local para a educação básica (MCDERMOTT; JENSEN, 2005).

No caso da educação básica pública brasileira, esse quadro também vem se desenhando, o que faz com que o Brasil esteja em consonância com práticas cabíveis na NPM, considerando que elas podem aprimorar a eficiência do estado, acarretando melhorias na alocação de recursos públicos e na consecução dos resultados almejados (ENSSLIN; LACERDA; KRÜGER; CHAVES, 2015).

Assim, o que se vê é a aplicação da TDR dentro da NPM, por exemplo, quando a Lei do Fundeb estabelece diversas condicionalidades para o recebimento de recursos dos fundos, tais como a determinação da composição financeira, a distribuição, a transferência, a gestão, o acompanhamento, o controle social e a fiscalização dos recursos financeiros distribuídos aos 27 fundos estaduais.

Tais contingências estão alinhadas com as doutrinas engendradas pela NPM, como a descentralização de competências e responsabilidades, a maior ênfase na gestão "profissional" dos dirigentes públicos, a maior *accountability*, o foco em resultados, a monitoramento e a

avaliação do desempenho. Trata-se do modelo de administração pública gerencial, o qual destaca o valor da eficiência e foca na necessidade de determinar objetivos e alcançar resultados (PACHECO, 2010).

A avaliação dos resultados obtidos ainda contribui para a transparência, o controle, a (re)formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas e programas governamentais, permitindo a incorporação das informações adquiridas no processo de tomada de decisão (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

Os resultados das regressões dos modelos econométricos apresentados nesta dissertação destacaram a associação positiva entre o crescimento das receitas da complementação da União direcionadas ao custeio das despesas com remuneração dos profissionais do magistério e o aumento total dessas despesas, o que sugere o atendimento a condicionalidade imposta pela Lei do Fundeb relativa à aplicação das receitas.

Ressalta-se que, em alguns casos, como na educação infantil, o aumento foi até mais que proporcional (Tabelas 19 e 21). Desde a implantação do Fundeb até o ano de 2015, as redes de ensino municipais vêm respondendo à política federal de financiamento público e valorização dos profissionais do magistério da educação básica, alterando seu comportamento organizacional, gerenciando e realocando recursos para o custeio das despesas com magistério para atender as condicionalidades legais, garantindo, assim, a continuidade dos fluxos de financiamento federais.

Tal comportamento pode ser explicado pela TDR, como se vê em pesquisas que investigaram a relação entre a dependência de recursos e: i) o comportamento de provedores de serviços sem fins lucrativos (GARROW, 2011); ii) os padrões de gastos das faculdades e universidades (FOWLES, 2014); iii) os custos administrativos dos distritos escolares públicos

(NEELY (2015); e iv) os totais de recursos federais e filantrópicos gastos com a educação básica pública (KORNHABER *et al.*, 2016).

O segundo aspecto abordado nesta dissertação, diz respeito à influência de atores dominantes em casos de dependência assimétrica, especificamente no tocante ao grau de dependência do destinatário (redes de ensino municipais) sobre os recursos provisionados (complementação da União).

Para realizar essa discussão, fez-se necessário recorrer ao construto da dependência mútua, desenvolvido por Casciaro e Piskorski (2005). Os autores afirmam que a dependência de recursos produz duas dimensões distintas na interdependência, o desequilíbrio/assimetria de poder e a dependência mútua. Cada relação de dependência de poder pode ser caracterizada por diferentes níveis de dependência mútua (CASCIARO; PISKORSKI, 2005). Quando a dependência mútua é de baixa intensidade, não há margem para negociação entre os atores. Se um agente faz demandas excessivas sobre o outro, o alvo de demandas excessivas pode identificar rapidamente um parceiro de troca alternativo, que é capaz de fornecer recursos similares.

Nas situações em que existe maior dependência mútua, se os atores não trocam entre si, provavelmente enfrentarão maior incerteza e piores condições de troca do que os atores na configuração de menor dependência mútua, isto porque os recursos que eles trocam são mais críticos para sua sobrevivência e há poucas fontes alternativas (CASCIARO; PISKORSKI, 2005).

No caso do Fundeb, especialmente para as redes de ensino municipais que auferem recursos da complementação da União, configura-se a situação de maior dependência mútua. Os gestores das políticas nacionais de educação básica dependem dos gestores das redes municipais e estaduais para atingir os objetivos de desenvolvimento e qualidade da educação

básica, assim como os de valorização dos profissionais do magistério. A concretização dessas metas e objetivos – delineada pela legislação e pela política nacional determinada pelo ente federal (provedor dos recursos) – depende, em grande parte, da atuação condizente do ente municipal (receptor dos recursos).

Os resultados dos modelos econométricos desenvolvidos nesta dissertação sugerem que as condicionalidades impostas pelas políticas e legislações federais influenciaram a alocação de recursos das redes de ensino municipais no que se refere aos gastos realizados com remuneração dos profissionais do magistério, o que, por sua vez, responde favoravelmente aos objetivos da política de valorização dos profissionais do magistério.

Conforme previsto pela TDR, as redes de ensino municipais com forte dependência do financiamento federal experimentaram aumentos maiores que a média nas despesas com magistério no período analisado, provavelmente fruto de maior esforço para manter o fluxo de receitas federais, mediante o atendimento das condicionalidades legais. Esse cenário ficou particularmente evidente para a etapa da educação infantil, na qual as respostas positivas às condicionalidades impostas pela legislação federal se mostraram com maior intensidade do que para o ensino fundamental.

Assim, esta dissertação aponta que, dentre os fatores do contingenciamento ressaltados pela TDR (PFEFFER; SALANCIK, 1978, p. 44), no caso estudado, *o cumprimento das condicionalidades impostas pelo provedor dos recursos externos* é fator essencial para assegurar o acesso aos recursos federais, o que pressupõe efeito multiplicador da contingência do provedor sobre a decisão gerencial do recebedor.

Esse efeito é corroborado por estudos como o de Fowles (2014), que investigou o comportamento de instituições de ensino superior e sua dependência de recursos externos,

obtendo resultados que confirmam as previsões da TDR, evidenciando que essas instituições respondem aos interesses dos *stakeholders* aos quais são mais dependentes.

Diversos estudos sobre organizações sem fins lucrativos também evidenciaram que essas organizações são mais propensas a receber fundos públicos quando atendem precisamente às normas administrativas exigidas pelo governo, enfatizando práticas como a relação custo-eficácia, a eficiência e a responsabilização por resultados (DROPKIN; HALPIN; LA TOUCHE, 2011; SANDLER; HUDSON, 1998; WALRAVEN, 1995).

Os números apontados no Quadro 7 demonstram as diferenças da intensidade com que o aporte de recursos totais do Fundeb impactou as etapas do ensino fundamental e da educação infantil durante os anos de 2008 a 2015 nas redes de ensino municipais que aportaram recursos da complementação da União.

No ensino fundamental, apesar de os números absolutos serem superiores aos da educação infantil, as taxas de crescimento registradas no período de 2008 a 2015 foram modestas quando comparadas às taxas relativas à educação infantil. Por exemplo, enquanto as receitas disponibilizadas pelo Fundeb (sem a complementação da União) para o ensino fundamental aumentaram 22,8% e as receitas da complementação da União avançaram 129,5% entre 2008 e 2015, na educação infantil as mesmas receitas apresentaram acréscimos de 123,1% e 299,3%, respectivamente (Quadro 7).

As despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério no ensino fundamental aumentaram 43,2%; o quadro de docentes cresceu 6%; e as remunerações médias mensais aumentaram 35%, entre os anos 2008 e 2015. Já na educação infantil, o crescimento registrado nas despesas com remuneração do magistério foi de 393,4%; no quadro de docentes, de 27,5%; e nas remunerações médias mensais, de 286,9%, no mesmo período (Quadro 7).

Quadro 7 – Resumo comparativo da evolução das variáveis do ensino fundamental e da educação infantil nas redes de ensino municipais que aportaram recursos da complementação da União durante o período de 2008-2015

| Variáveis | Ensino fundamental | Educação infantil |
|--|---------------------------------|----------------------------------|
| Receitas do Fundeb (sem a complementação da União) | 22,8% (R\$ 15,7 bi em 2015) | 123,1% (R\$ 3,6 bi em 2015) |
| Receitas da complementação da União | 129,5% (R\$ 6,3 bi em 2015) | 299,3% (R\$ 1,4 bi em 2015) |
| Despesas com remuneração dos profissionais do magistério | 43,2% (R\$ 19,3 bi em 2015) | 393,4% (R\$ 3,9 bi em 2015) |
| Quantitativo de docentes | 6,0% (411 mil em 2015) | 27,5% (127 mil em 2015) |
| Matrículas do Fundeb | -12,8% (7,3 milhões em 2015) | 49,4% (1,8 milhão em 2015) |
| Remuneração média mensal | 35,0% (R\$ 3.540,74 em 2015) | 286,9% (R\$ 2.341,56 em 2015) |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da compilação dos resultados.

Essa diferença na magnitude dos números entre as duas etapas de ensino também se fez refletir na intensidade dos resultados apresentados pelos modelos de regressão. O Quadro 8 mostra um resumo comparativo dos valores obtidos pelos coeficientes da principal variável regressora (dependência federal) nos modelos de dados em painel com efeitos fixos desenvolvidos nesta pesquisa.

Percebe-se que os coeficientes da *proxy* dependência federal – com e sem variáveis de controles – correspondentes entre as duas etapas de ensino se mostraram com maior magnitude para a educação infantil, todos estatisticamente significantes ao nível de 0,1%. Isso denota maior dependência proporcional média que as despesas totais com pagamento do magistério da educação infantil apresentaram em relação à parcela das receitas da complementação da União que foram destinadas a custear tais despesas.

Quadro 8 – Resumo comparativo dos resultados das regressões dos modelos de dados em painel com efeitos fixos para o ensino fundamental e a educação infantil abrangendo o período de 2008-2015

| Variáveis | Ensino fundamental | Educação infantil |
|--|--------------------|-------------------|
| Coeficiente da <i>proxy</i> dependência federal (sem variáveis de controles) | 1,646 | 1,793 |
| Coeficiente da <i>proxy</i> dependência federal (com variáveis de controles) | 0,497 | 0,756 |
| Coeficiente da <i>proxy</i> dependência federal (com variáveis de controles) – estrato 1 | 0,542 | 0,611 |
| Coeficiente da <i>proxy</i> dependência federal (com variáveis de controles) – estrato 2 | 0,258 | 0,727 |
| Coeficiente da <i>proxy</i> dependência federal (com variáveis de controles) – estrato 3 | 0,175 | 0,893 |
| Coeficiente da <i>proxy</i> dependência federal (com variáveis de controles) – estrato 4 | 0,206 | 0,660 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da compilação dos resultados.

Parte das diferenças entre as duas etapas de ensino provavelmente pode ser explicada pelo fato de que o ensino fundamental foi contemplado com recursos dos fundos contábeis desde a implantação do Fundef em 1998. Ao fim do Fundef, o ensino fundamental havia experimentado 10 anos da nova política de financiamento público, tendo alcançado a almejada universalização da etapa. Nesse período, grande volume de recursos foi aportado no ensino fundamental, enquanto as etapas da educação infantil e do ensino médio foram preteridas. Estudos como os de Gordon e Vegas (2004) concluíram que os fluxos de receitas do Fundef foram plenamente convertidos em gastos com educação no ensino fundamental, indicando que as redes de ensino municipais e estaduais utilizaram os recursos do Fundef complementarmente às suas próprias receitas já destinadas à educação.

Quando da implantação do Fundeb, em 2007, foram incluídas as etapas da educação infantil e do ensino médio na redistribuição dos recursos dos fundos. A inclusão da educação infantil no Fundeb foi responsável por criar uma nova dimensão para o aporte de recursos financeiros nessa etapa, sobretudo para as redes de ensino municipais que também tiveram acesso aos recursos oriundos da complementação da União. Em contrapartida, no ensino fundamental, o Fundeb representou uma espécie de “continuação” do Fundef, porém com aperfeiçoamentos, dentre eles, novas regras para a complementação da União.

Do ponto de vista teórico, esses resultados contribuem para o crescente corpo de literatura sobre a TDR em organizações públicas e, mais especificamente, fornecem subsídios para melhor compreender o comportamento organizacional das redes de ensino municipais. Os resultados demonstram associação significativa entre a dependência de recursos federais e as despesas com magistério, mesmo depois de controlar o efeito de variáveis como as receitas do Fundeb (com e sem complementação da União) e a dependência de recursos estaduais.

De acordo com as premissas da TDR (Pfeffer & Salancik, 1978), esses achados sugerem que as respostas gerenciais das organizações receptoras visam atender principalmente aos condicionantes impostos pelo ente provedor de recursos. Em resposta a mudanças ocasionadas após a implantação do Fundeb, as redes de ensino municipais parecem ter alterado seu comportamento organizacional, gerando mudanças na alocação das receitas.

O custeio das despesas com remuneração do magistério foi priorizado, principalmente na etapa da educação infantil. Tais evidências são corroboradas por estudos que, em consequência da implantação do Fundeb, identificaram “alterações profundas nas administrações municipais brasileiras, no que diz respeito à oferta de ensino público e também à sua estrutura orçamentária-financeira” (LIMONTI *et al.*, 2014, p. 390).

A avaliação do comportamento organizacional das redes de ensino municipais, sob a luz das premissas da TDR, pode auxiliar a administração pública a melhor compreender as relações estabelecidas entre os entes federados diante do regime fiscal federativo vigente para a educação básica brasileira. Pode também auxiliar gestores governamentais, contribuindo em suas decisões quanto a priorização, planejamento, controle, monitoramento de políticas, programas e projetos, fornecendo subsídios para a tomada de decisões e contribuindo para a diminuição das assimetrias informacionais entre os entes federados, como aquelas apontadas por Ensslin; Lacerda; Krüger e Chaves (2015).

5 CONCLUSÕES

Esta dissertação teve como objetivo verificar a associação entre os recursos financeiros da complementação da União e as despesas com pagamento de remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais no período de 2008 a 2015.

Seus objetivos específicos foram verificar a associação entre o aporte de recursos da complementação da União e as despesas com remuneração dos profissionais do magistério nas redes de ensino municipais; o primeiro objetivo, na etapa do ensino fundamental, e o segundo, na etapa da educação infantil.

O método utilizado foi o modelo econométrico de dados em painel com efeitos fixos e aleatórios. Foram gerados oito modelos de regressão, quatro para a etapa do ensino fundamental e outros quatro para a educação infantil, sendo dois deles com efeitos fixos e dois aleatórios, cada dupla contendo e não contendo variáveis de controle. Os modelos foram desenvolvidos para testar e validar a associação entre a variável dependente (despesas com remuneração dos profissionais do magistério) e a variável da *proxy* da dependência federal (parcela das despesas com remuneração do magistério custeadas com receitas da complementação da União).

Os oito modelos foram submetidos ao teste de Hausman cujos resultados apontaram maior aderência para o método de efeitos fixos, tanto para o ensino fundamental como para a educação infantil. Uma vez decidido o método de efeitos fixos, foram definidos quatro estratos para diferenciar as redes de ensino por porte, com base na quantidade de matrículas consideradas pelo Fundeb no respectivo município. Assim, também foram realizadas regressões para cada estrato, tanto do ensino fundamental como da educação infantil.

Esta pesquisa teve como fundamentação teórica a TDR, que parte do pressuposto de que decisões gerenciais internas tomadas pelas organizações são diretamente influenciadas pelas condições ambientais externas que lhes são impostas (PFEFFER; SALANCIK, 1978). Geralmente, as organizações ficam dependentes de recursos externos de outras organizações, as quais lhe impõem contingências no provisionamento destes.

Com base nas premissas da TDR (PFEFFER; SALANCIK, 1978), dois aspectos foram abordados nesta dissertação, em relação ao Fundeb: 1) *o atendimento às contingências impostas pelos provedores de recursos aos recebedores* e 2) *a influência exercida por esses provedores quando existe dependência assimétrica, especificamente no que diz respeito ao grau de dependência do destinatário em relação aos recursos provisionados*.

Ao se verificar a associação entre a dependência de recursos federais e as despesas com remuneração de profissionais do magistério, buscou-se verificar a *dependência das redes de ensino municipais em relação às receitas da complementação da União* mediante as contingências impostas pela Lei do Fundeb sobre a obrigatoriedade de aplicação de pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos fundos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério (Lei nº 11.494/07, Art. 22).

Os resultados das regressões evidenciaram a associação positiva entre o crescimento das receitas da complementação da União aplicadas no custeio das despesas com remuneração dos profissionais do magistério e o aumento total dessas despesas, tanto para o ensino fundamental como para a educação infantil.

Os resultados se mostraram estatisticamente significantes para os modelos com e sem variáveis de controle, mantendo-se significantes mesmo quando considerados por estratos diferenciados pelo porte das redes de ensino municipais. A diferença nos resultados das regressões entre as etapas do ensino fundamental e da educação infantil ficou evidente em

relação à magnitude registrada na associação entre as despesas totais com magistério e a parcela dessas despesas custeadas com receitas federais (dependência federal).

Tal magnitude se mostrou mais intensa nas associações relacionadas à educação infantil, em alguns modelos até mais do que proporcional. Tais mudanças provavelmente ocorreram em virtude da transição do Fundef para o Fundeb, quando houve a inclusão da educação infantil na distribuição dos recursos dos fundos. Essa transição criou uma nova dimensão no aporte de recursos financeiros para a educação infantil, sobretudo para as redes de ensino municipais que receberam recursos da complementação da União.

Em contrapartida, para o ensino fundamental, o Fundeb se mostrou como um tipo de “continuação” do Fundef, no sentido de que as conquistas alcançadas se mantiveram, assim como a contínua busca por melhorias e aperfeiçoamentos.

Os resultados dos modelos econométricos sugerem que as condicionalidades impostas pelas políticas e legislações federais *influenciaram as decisões gerenciais das redes de ensino municipais no tocante à priorização da aplicação das receitas aportadas*. Os dados encontrados corroboram as premissas da TDR, sugerindo que respostas gerenciais das organizações receptoras visam a atender às contingências impostas pelo ente provedor de recursos externos (PFEFFER; SALANCIK, 1978).

Neste caso, em resposta às condicionalidades estabelecidas pela Lei do Fundeb, *as redes de ensino municipais parecem ter alterado seu comportamento organizacional, promovendo a alocação de parcela das receitas recebidas via complementação da União para o custeio de despesas com remuneração do magistério*, sobretudo na etapa da educação infantil, respondendo favoravelmente aos objetivos estabelecidos pela política de valorização dos profissionais do magistério.

De modo geral, esta dissertação afirma que, para garantir o acesso a recursos, faz-se necessário atender aos fatores de contingenciamento assinalados pela TDR (PFEFFER; SALANCIK, 1978); no caso estudado, trata-se de cumprir as condicionalidades impostas pelo provedor dos recursos federais.

Isso pressupõe que a autonomia das decisões gerenciais dos gestores municipais muitas vezes fica restrita a aplicar os recursos recebidos em conformidade com as contingências impostas pelas políticas e legislações federais. O gerenciamento fiscal e organizacional fica restrito a uma “condução administrativa” que prima por atender normas que lhe são condicionadas.

Com relação a políticas públicas, a dissertação demonstrou, por meio dos resultados, os ganhos que a política de financiamento público do Fundeb proporcionou para o processo de valorização dos profissionais do magistério, inclusive no que diz respeito a sua condigna remuneração. O aporte de recursos dos fundos, principalmente para as redes municipais que receberam a complementação da União, propiciaram ganhos reais nas remunerações médias, na ampliação dos quadros de docentes e, sobretudo na etapa da educação infantil, na ampliação no número de crianças matriculadas em creches e pré-escolas públicas.

Os resultados apresentados nesta dissertação comprovam que parte dos objetivos pretendidos pelo Fundeb foi atingida, demonstrando a necessidade de ampliação do prazo de vigência dos fundos, que findam no ano de 2020, de modo a assegurar a continuidade das conquistas já alcançadas e propiciar novos avanços para a educação básica pública no Brasil.

Como contribuições para o ensino acadêmico, esta dissertação se apresenta como pesquisa empírica, na qual algumas premissas da TDR foram aplicadas ao setor público. A pesquisa constatou que a TDR pode ser utilizada como ferramenta voltada para a avaliação do financiamento público da educação básica brasileira, auxiliando na melhoria da compreensão

do comportamento organizacional e das relações gerenciais estabelecidas entre os entes federados, diante das normas do regime fiscal federativo brasileiro.

Dentre as limitações do estudo, está a restrição da investigação apenas às etapas prioritárias das redes de ensino municipais. Faz-se necessário ampliar a investigação para as etapas prioritárias das redes de ensino estaduais (ensino fundamental estadual e ensino médio) de modo a abranger e validar os construtos da TDR aplicado ao Fundeb como um todo.

Ainda à luz da TDR, a presente dissertação teve que se limitar a abordar, testar e validar parte do aspecto da dependência de recursos que trata da *influência exercida pelos provedores quando existe dependência assimétrica*. Ao se verificar a associação entre a dependência de recursos federais e as despesas com remuneração de profissionais do magistério, buscou-se avaliar o grau de dependência apresentado pelo receptor dos recursos mediante as contingências impostas pelo provedor.

Portanto, esta dissertação não abordou certos aspectos da TDR, nos casos de dependência assimétrica, que dizem respeito à disponibilidade ou não de fontes alternativas para a captação de recursos, assim como o aspecto que dimensiona a dependência do provedor para obter resultados adicionais mediante comportamento esperado do destinatário. Aqui, estabelece-se uma lacuna que possibilita a realização de pesquisas futuras sobre a aplicação dessas premissas em relação ao Fundeb.

Para investigar a disponibilidade ou não de fontes alternativas para a captação de recursos, seria interessante averiguar a capacidade fiscal e arrecadatória dos entes federados e verificar a aplicação dos percentuais mínimos estabelecidos pela constituição destinados à educação básica. Nesse caso, a contingência constitucional imposta aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios é a da aplicação anual de pelo menos 25% da receita resultante de

impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/88, Art. 212, *caput*).

No que diz respeito ao aspecto que dimensiona a dependência do provedor para obter resultados adicionais mediante o comportamento esperado do destinatário, seria oportuno investigar o cumprimento, por parte das redes de ensino municipais e estaduais, da aplicação do percentual mínimo de 60% dos recursos anuais totais dos fundos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério (Lei nº 11.494/07, Art. 22).

Seria ainda pertinente averiguar a questão do atendimento às contingências impostas pela Lei do Piso, no que diz respeito à fixação do vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, de acordo com os valores estabelecidos anualmente, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, observando, ainda, o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos (Lei nº 11.738/08, Art. 2º, §§ 1º e 4º).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Unesp, 2010.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.

ADCROFT, A.; WILLIS, R. The (un) intended outcome of public sector performance measurement. **International Journal of Public Sector Management**, v. 18, n. 5, p. 386-400, 2005.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5-60, 2000.

ALDRICH, H. E.; PFEFFER, J. **Organizations and environments**. Ithaca: New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, 1976.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na pública. **Cadernos Epabe.BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, mar. 2012.

ANUATTI-NETO, F.; FERNANDES, R.; PAZELLO, E. T. **Avaliação dos salários dos professores da rede pública de Ensino Fundamental em tempos de FUNDEF**. São Paulo: FEA/USP, 2002. (Texto para discussão, n. 34).

BEHN, R. D. The futile search for the one best way. **Governing**, p. 82, jul. 1996.

_____. Why measure performance: different purposes require different measures. **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, p. 586-606, set./out. 2003.

BIELEFELD, W.; MURDOCH, J. C.; WADDELL, P. The influence of demographics and distance on nonprofit location. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 207-225, 1997.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. 1891.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. **Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1964**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Manual de orientação de preenchimento da planilha “Remuneração dos Profissionais da Educação” (SIOPE)**. Brasília: FNDE, 2017. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope/sobre/manuais-do-siope>. Acesso em: 30 mar. 2017.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**. Brasília: FNDE, 2016. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundeb. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 6. ed. Brasília: STN, 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em: 02 nov. 2017.

_____. **Portaria MEC nº 565, de 20 de abril de 2017.** Divulga o Demonstrativo de Ajuste Anual da Distribuição dos Recursos do Fundeb do exercício de 2016. 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000565&seq_ato=000&vlr_ano=2017&sgl_orgao=MEC>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Cia. das Letras, 2001b.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 5, n. 4, p. 5-29, out./dez. 1999.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001a.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics Using Stata.** Texas: Stata press, 2010.

CAMPOS, B. C.; CRUZ, B. de P. A. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 371-393, 2009.

CASCIARO, T.; PISKORSKI, M. J. Power imbalance, mutual dependence, and constraint absorption: a closer look at resource dependence theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 50, n. 2, p. 167-199, 2005.

CAVALLUZZO, K. S.; ITTNER, C. D. Implementing performance measurement innovations: evidence from government. **Accounting, Organizations and Society**, v. 29, n. 3, p. 243-267, 2004.

CHETKOVICH, C.; FRUMKIN, P. Balancing margin and mission: nonprofit competition in charitable versus fee-based programs. **Administration & Society**, v. 35, n. 5, p. 564-596, 2003.

CRUZ, G. F. da; ROCHA, R. **Efeitos do Fundef/B sobre frequência escolar, fluxo escolar e trabalho infantil:** uma análise com base nos Censos de 2000 e 2010. Rio de Janeiro: UFRJ, 2016. (Texto para Discussão, n. 29).

DOYLE, G.; KELLY, R.; O'DONOHUE, S.. Resource dependence as a mechanism for survival_mater misericordiae university hospital. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 27, n. 4, p. 1871-1893, 2016.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, p. 53-78, 1988.

DREES, J. M.; HEUGENS, P. PMAR. Synthesizing and extending resource dependence theory: A meta-analysis. **Journal of Management**, v. 39, n. 6, p. 1666-1698, 2013.

DROPKIN, M.; HALPIN, J.; LA TOUCHE, B. **The budget-building book for nonprofits: A step-by-step guide for managers and boards**. San Francisco, CA: John Wiley & Sons, 2011.

DUNSIRE, A.; HOOD, C.; HUBY, M. **Cutback management in public bureaucracies: Popular theories and observed outcomes in Whitehall**. New York: Cambridge University Press, 1989.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

ENSSLIN, L.; LACERDA, R. T. O.; KRÜGER, A. C.; CHAVES, L. C. Disclosure of the field performance evaluation in the public sector in international journals. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 5, n. 3, p. 75-79, mai./ago. 2015.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FÁVERO, L. P. L. Dados em painel em contabilidade e finanças: teoria e aplicação. **BBR-Brazilian Business Review**, v. 10, n. 1, p. 131-156, 2013.

FONTINELE, N. F.; TABOSA, F. J. S.; SIMONASSI, A. G. Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais. **Revista Ciências Administrativas**, v. 20, n. 2, p. 724-746, 2014.

FOWLES, J. Funding and focus: Resource dependence in public higher education. **Research in Higher Education**, v. 55, n. 3, p. 272-287, 2014.

FRANCO, A. M. P.; MENEZES-FILHO, N. **Os impactos do Fundef sobre indicadores educacionais**. Rio de Janeiro: Associação Nacional dos Centros de Pós graduação em Economia, 2011.

FROOMAN, J. Stakeholder influence strategies. **Academy or Management Review**, v. 24, n. 2, p. 191-205, 1999.

GARROW, E. E. Receipt of government revenue among nonprofit human service organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. 3, p. 445-471, 2011.

GEMAQUE, R. M. O. Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 29, p. 90-112, jul./dez. 2011.

GORDON, N.; VEGAS, E. Education Finance Equalization, Spending, Teacher Quality and Student Outcomes: The Case of Brazil's FUNDEF. Education Sector. **Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region**. Washington, DC: World Bank, 2004.

GREENE, J. P. Buckets into another sea. In: HESS, F. M.; HENIG, J. R. **The New Education Philanthropy**. Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2015. p. 11-28.

HATRY, H. P. Mini-Symposium on Intergovernmental Comparative Performance Data. **Public Administration Review**, v. 59, n. 2, p. 101-104, 1999.

HILLMAN, A. J.; WITHERS, M. C.; COLLINS, B. J. Resource dependence theory: A review. **Journal of Management**, v. 35, n. 6, p. 1404-1427, 2009.

HOOD, C.; JACKSON, M. W. **Administrative Argument**. Aldershot, Hants, England: Brookfield; Vt., USA: Dartmouth Publishing Company, 1991.

HUSE, M. Accountability and creating accountability: A framework for exploring behavioural perspectives of corporate governance. **British Journal of Management**, v. 16, n. 1, p. 65-79, 2005.

HWANG, H.; POWELL, W. W. The rationalization of charity: The influences of professionalism in the nonprofit sector. **Administrative Science Quarterly**, v. 54, n. 2, p. 268-298, 2009.

JARRAR, Y.; SCHIUMA, G. Measuring performance in the public sector: challenges and trends. **Measuring Business Excellence**, v. 11, n. 4, p. 4-8, 2007.

JOHNSEN, Å. What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management?. **Public Money and Management**, v. 25, n. 1, p. 9-17, 2005.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. The balanced scorecard: measures that drive performance. **Harvard business review**, v. 83, n. 7, p. 172, 2005.

KHIENG, S.; DAHLES, H. Resource dependence and effects of funding diversification strategies among NGOs in Cambodia. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 26, n. 4, p. 1412-1437, 2015.

KORNHABER, M. L.; BARKAUSKAS, N. J.; GRIFFITH, K. M. Smart money? Philanthropic and federal funding for the Common Core. **Education Policy analysis archives/Arquivos analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 93, p. 1-37, 2016.

LAWLER, J.; HEARN, J. UK public sector organizations: the rise of managerialism and the impact of change on social services departments. **International Journal of Public Sector Management**, v. 8, n. 4, p. 7-16, 1995.

LIMONTI, R. M.; PERES, U. D.; CALDAS, E. L. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 48, n. 2, p. 389-409, 2014.

LOUREIRO, A. O. F.; COSTA, L. O. **Uma breve discussão sobre os modelos com dados em painel**. Nota técnica, v. 37, 2009.

MACINDOE, H. Reinforcing the safety net: Explaining the propensity for and intensity of nonprofit-local government collaboration. **State and Local Government Review**, v. 45, n. 4, p. 283-295, 2013.

MARQUES, L. D. **Modelos dinâmicos com dados em painel**: revisão da literatura. Portugal: Faculdade de Economia do Porto, 2000. (Working Papers do Centro de Estudos Macroeconômicos e Previsão, n. 100).

MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da Administração Pública Brasileira. In: MOTTA F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 171-183.

MCDERMOTT, K. A.; JENSEN, L. S. Dubious sovereignty: Federal conditions of aid and the no child left behind act. **Peabody Journal of Education**, v. 80, n. 2, p. 39-56, 2005.

MEHTA, J. How paradigms create politics: the transformation of American educational policy, 1980–2001. **American Educational Research Journal**, v. 50, n. 2, p. 285-324, 2013.

MOULTON, S.; ECKERD, A. Preserving the publicness of the nonprofit sector: Resources, roles, and public values. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 656-685, 2012.

MOYNIHAN, D. P. Managing for results in state government: evaluating a decade of reform. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 77-89, 2006.

NEELY, S. R. No child left behind and administrative costs: A resource dependence study of local school districts. **Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v.23, n. 26, p. 1-25, 2015.

NUDURUPATI, S. S.; BITITCI, U. S.; KUMAR, V.; CHAN, F. T. S. State of the art literature review on performance measurement. **Computers & Industrial Engineering**, v. 60, n. 2, p. 279-290, 2011.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: ENAP, 1999. p. 119-145.

OLIVEIRA, K. P.; PAES DE PAULA, A. P. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, p. 113-126, jan./jun. 2014.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. K. Introdução. In: OLIVEIRA, P. O.; SANTANA, W. (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government. how to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

_____. Reinventing government. **Public productivity & management Review**, v. 16, n. 4, p. 349-356, 1993.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no séc. XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183-207.

PAES DE BARROS, R.; LIMA, L. Avaliação de impacto de programas sociais: Por que, para que e quando fazer?. In: MENEZES FILHO, N. A. (Org). **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2016. p. 15-42.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. v. 45, n. 1, p. 36-52, jan./mar. 2005b.

_____. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005a.

PEREZ, M. A. O Estado de Bem Estar e a organização da Administração Pública. In: _____. **Administração Pública Democrática: Institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 39-54.

PFEFFER, J. Size and composition of corporate boards of directors: the organization and its environment. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 2, p. 218-228, 1972a.

_____. Merger as a response to organizational interdependence. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 3, p. 382-394, 1972b.

_____. **Organizations and organization theory**. Marshfield, MA: Pitman, 1982.

PFEFFER, J.; LEBLEBICI, H. The effect of competition on some dimensions of organizational structure. **Social Forces**, v. 52, n. 2, p. 268-279, 1973.

PFEFFER, J.; NOWAK, P. Joint ventures and interorganizational interdependence. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, n. 3, p. 398-418, set. 1976.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. R. **The external control of organizations: a resource dependence perspective**. New York: Harper and Row, 1978.

_____. **The external control of organizations: a resource dependence perspective**. Stanford: Stanford University Press, 2003.

POLLITT, C. Justification by works or by faith? Evaluating the new public management. **Evaluation**, v. 1, n. 2, p. 133-154, 1995.

POLLOCK, T. G.; CHEN, G.; JACKSON, E. M.; HAMBRICK, D. C. How much prestige is enough? assessing the value of multiple types of high-status affiliates for young firms. **Journal of Business Venturing**, v. 25, n. 1, p. 6-23, 2010.

PROPPER, C.; WILSON, D. The use and usefulness of performance measures in the public sector. **Oxford review of economic policy**, v. 19, n. 2, p. 250-267, 2003.

ROSSETTO, C. R.; ROSSETTO, A. M. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 1, p. 1-22, 2005.

ROTHMAN, R. **Something in common: The common core standards and the next chapter in American Education**. Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2011.

SÁ, P. M.; KANJI, G. Finding the path to organizational excellence in Portuguese local government: a performance measurement approach. **Total Quality Management & Business Excellence**, v. 14, n. 4, p. 491-505, 2003.

SANDLER, M. W.; HUDSON, D. A. **Beyond the bottom line: How to do more with less in nonprofit and public organizations**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 493-511, 1987b.

SILVA ARAÚJO, R. L. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out./dez. 2012.

SILVA FILHO, L. A.; QUEIROZ, S. N.; GLEDSON, W.; FREITAS, A. O. Receitas correntes em municípios cearenses: autonomia ou dependência?. **Revista Controle-doutrinas e artigos**, v. 8, n. 1, p. 403-421, 2010.

SLAUGHTER, S.; LESLIE, L. L. **Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university**. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1997.

STECHEER, B. M.; VERNEZ, G.; STEINBERG, P. **Reauthorizing no child left behind: facts and recommendations**. Pittsburgh, PA: Rand Corporation, 2010.

SUÁREZ, D. F. Collaboration and professionalization: The contours of public sector funding for nonprofit organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. 2, p. 307-326, 2011.

THEURER, J. Seven pitfalls to avoid when establishing performance measures. **Public Management**, v. 80, n. 7, p. 21-24, 1998.

THOMPSON, J. D. **Organizations in action: Social science bases of administrative theory**. New York: McGraw-Hill, 1967.

ULYSSEA, G; FERNANDES, R; GREMAUD, A. P. O impacto do Fundef na alocação de recursos para a educação básica. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 36, n. 1, p. 109-136, abr. 2006.

WALRAVEN, G. **Business thinking in not-for-profit organizations**. Gaithersburg, MD: Aspen Pub., 1995.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

ZWICK, E; TEIXEIRA, M. P. R.; PEREIRA, J. R.; VILAS BOAS, A. A. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cad. EBAPE. BR**, v. 10, n. 2, p. 284-301, 2012.

APÊNDICES

Tabela 1 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos aleatórios aplicado às redes de ensino municipais no ensino fundamental (Modelo 3)

| Variáveis | Modelo 3 - Efeitos aleatórios | | | |
|---|-------------------------------|-------------------|---------------|---------|
| | Coeficiente | Erro-padrão | Estatística z | p-valor |
| Dependência federal (ln) | 1,70845 | 0,0106277 | 160,75 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | |
| Y2009 | -0,2685557 | 0,0353314 | -7,60 | < 0,001 |
| Y2010 | -0,582789 | 0,0356483 | -16,35 | < 0,001 |
| Y2011 | -0,6150532 | 0,0355458 | -17,30 | < 0,001 |
| Y2012 | -0,6762009 | 0,0353428 | -19,13 | < 0,001 |
| Y2013 | -0,405056 | 0,0356049 | -11,38 | < 0,001 |
| Y2014 | -0,6764048 | 0,0355067 | -19,05 | < 0,001 |
| Y2015 | -0,5218997 | 0,0355191 | -14,69 | < 0,001 |
| Constante | 26,60847 | 0,2802768 | 94,94 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de unidades da federação | | SIM | | |
| R ² within | | 0,3725 | | |
| R ² between | | 0,4532 | | |
| R ² overall | | 0,3928 | | |
| Observações (N) | | 44.544 | | |
| Teste de Hausman | | $\chi^2 = 598,75$ | | |
| | | Prob = 0,0000 | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Tabela 2 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos aleatórios e variáveis de controle aplicado às redes de ensino municipais no ensino fundamental (Modelo 4)

| Variáveis | Modelo 4 - Efeitos aleatórios | | | |
|--|--------------------------------------|-------------|---------------|---------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística z | p-valor |
| Dependência federal (ln) | 0,5381201 | 0,0089879 | 59,87 | < 0,001 |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,1794286 | 0,0077118 | 23,27 | < 0,001 |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,1692694 | 0,0043522 | -38,89 | < 0,001 |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 1,703018 | 0,0063019 | 270,24 | < 0,001 |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -0,1407124 | 0,0089219 | -15,77 | < 0,001 |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrículas (ln) | 0,0096665 | 0,0007995 | 12,09 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | |
| Y2009 | 0,0581202 | 0,0170773 | 3,40 | 0,001 |
| Y2010 | 0,0794349 | 0,0173709 | 4,57 | < 0,001 |
| Y2011 | 0,0974183 | 0,0174549 | 5,58 | < 0,001 |
| Y2012 | 0,1838798 | 0,0173884 | 10,57 | < 0,001 |
| Y2013 | 0,2579535 | 0,0174901 | 14,75 | < 0,001 |
| Y2014 | 0,2018263 | 0,017537 | 11,51 | < 0,001 |
| Y2015 | 0,2394018 | 0,017539 | 13,65 | < 0,001 |
| Constante | 13,19772 | 0,1609558 | 82,00 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de unidades da federação | | SIM | | |
| R ² within | 0,8542 | | | |
| R ² between | 0,8069 | | | |
| R ² overall | 0,8365 | | | |
| Observações (N) | 44.515 | | | |
| Teste de Hausman | $\chi^2 = 2.373,50$ Prob = 0,0000 | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Tabela 3 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos aleatórios aplicado às redes de ensino municipais na educação infantil (Modelo 7)

| Variáveis | Modelo 7 - Efeitos aleatórios | | | |
|---|-----------------------------------|-------------|---------------|---------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística z | p-valor |
| Dependência federal (ln) | 1,81403 | 0,0127051 | 142,78 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | |
| Y2009 | 0,136116 | 0,0917339 | 1,48 | 0,138 |
| Y2010 | -0,084792 | 0,0918281 | -0,92 | 0,356 |
| Y2011 | 1,918596 | 0,0924809 | 20,75 | < 0,001 |
| Y2012 | 1,940808 | 0,092221 | 21,05 | < 0,001 |
| Y2013 | 2,231051 | 0,0924789 | 24,12 | < 0,001 |
| Y2014 | 2,338667 | 0,0925301 | 25,27 | < 0,001 |
| Y2015 | 2,487386 | 0,092707 | 26,83 | < 0,001 |
| Constante | 20,69759 | 0,6280249 | 32,96 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de unidades da federação | | | SIM | |
| R ² within | 0,3772 | | | |
| R ² between | 0,5167 | | | |
| R ² overall | 0,4264 | | | |
| Observações (N) | 44.544 | | | |
| Teste de Hausman | $\chi^2 = 22,17$ Prob = 0,0046 | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.

Tabela 4 - Resultados das regressões utilizando dados em painel com efeitos aleatórios e variáveis de controle aplicado às redes de ensino municipais na educação infantil (Modelo 8)

| Variáveis | Modelo 8 - Efeitos aleatórios | | | |
|--|------------------------------------|-------------|---------------|---------|
| | Coefficiente | Erro-padrão | Estatística z | p-valor |
| Dependência federal (ln) | 0,8123117 | 0,0142835 | 56,87 | < 0,001 |
| Controle 1 - Receitas do Fundeb por docente (ln) | 0,4121425 | 0,0287404 | 14,34 | < 0,001 |
| Controle 2 - Receitas da comp. da União por docente (ln) | -0,0197945 | 0,015317 | -1,29 | 0,196 |
| Controle 3 - Dependência estadual (ln) | 0,9159338 | 0,0079193 | 115,66 | < 0,001 |
| Controle 4 - Matrículas do Fundeb por docente (ln) | -0,1293305 | 0,0305089 | -4,24 | < 0,001 |
| Controle 5 - Despesas de capital por matrículas (ln) | 0,0223224 | 0,0025068 | 8,90 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de tempo | | | | |
| Y2009 | -0,2417274 | 0,0815038 | -2,97 | 0,003 |
| Y2010 | -0,5875314 | 0,0831153 | -7,07 | < 0,001 |
| Y2011 | 0,6970209 | 0,0841699 | 8,28 | < 0,001 |
| Y2012 | 0,6576568 | 0,0840792 | 7,82 | < 0,001 |
| Y2013 | 0,8444548 | 0,0843801 | 10,01 | < 0,001 |
| Y2014 | 0,8740474 | 0,0848575 | 10,30 | < 0,001 |
| Y2015 | 0,8933127 | 0,0850335 | 10,51 | < 0,001 |
| Constante | 12,06268 | 0,5828953 | 20,69 | < 0,001 |
| <i>Dummies</i> de unidades da federação | SIM | | | |
| R ² within | 0,5219 | | | |
| R ² between | 0,6662 | | | |
| R ² overall | 0,5725 | | | |
| Observações (N) | 44.515 | | | |
| Teste de Hausman | $\chi^2 = 204,50$ Prob = 0,0000 | | | |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados das regressões.