

## INFLUÊNCIA DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NA RELAÇÃO ENTRE AMBIENTE *RENT SEEKING* E O DESPERDÍCIO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

**Evandro De Nez**

*Universidade Regional de Blumenau*

**Nelson Hein**

*Universidade Regional de Blumenau*

**Adriana Kroenke**

*Universidade Regional de Blumenau*

### RESUMO

O objetivo deste estudo consiste em avaliar a influência das práticas de governança pública na relação entre ambiente *rent seeking* e desperdícios ativo e passivo da gestão de recursos na educação pública municipal. Foi utilizada uma amostra de 304 municípios brasileiros que passaram pela fiscalização da Controladoria Geral da União entre os anos de 2012 a 2016. Para a análise de dados, procedeu-se o cálculo dos indicadores de governança, ambiente e desperdícios pelo método *Evaluation Based on Distance from Average Solution* (EDAS), a qual funcionou como uma técnica de sintetizar as subvariáveis dos indicadores. Os resultados das regressões lineares múltiplas com dados em painel indicam que há efeito moderador da governança pública sobre a relação entre ambiente *rent seeking* e os desperdícios, ocorrendo de forma negativa e significativa, sendo assim, as práticas de governança pública reduzem os efeitos do ambiente *rent seeking* no desperdício em recursos da educação pública municipal. Tais achados contribuem para que as investigações caminhem na compreensão da relação entre os mecanismos de governança pública e o desperdício de recursos e para a perspectiva da Teoria das Escolhas Públicas e o ambiente *rent seeking*, e seus efeitos na gestão pública. As contribuições trazem de que há necessidade de conscientização quanto à relevância das práticas de governança pública, pois boas práticas podem minimizar o desperdício. Destaca-se as implicações sociais econômicas, propiciando o fortalecimento do bem-estar da população, pois redução de desperdício pela governança pública gera disponibilidade de recursos para serem aplicados adequadamente, melhorando a educação.

**Palavras-Chave:** Desperdício Ativo; Desperdício Passivo; Governança Pública; *Rent Seeking*.

### 1. INTRODUÇÃO

Conforme descreve a Teoria das Escolhas Públicas (TEC), chamada de *Public Choice*, por Buchanan e Tullock (1962) em seu trabalho *The Calculus of Consent*, os agentes públicos, no contexto deste estudo, os gestores públicos municipais, executam suas ações baseados no interesse próprio ou de seus grupos de interesse. Assim a execução do orçamento público, que será o resultado para a sociedade de suas escolhas e justificativas têm explicações pela TEC (Buchanan & Tullock, 1962).

A teoria do comportamento "*rent-seeking*" está inclusa na escola da *public-choice*, que busca compreender o comportamento do gestor público, em que se entende que apesar da responsabilidade do indivíduo em tomar a melhor decisão para a população, ele tem um comportamento que visa o benefício próprio, buscando maximizar o ganho para si ou para seu grupo, buscando para isso renda por intermédio das decisões (Tullock, 1967; Posner, 1975).

Este comportamento de busca de renda abre as portas para o desperdício ativo e passivo, conforme discorre Lambsdorff (2002), que identifica que o ambiente *rent seeking* gera a

conjuntura própria para o desperdício ativo e passivo, seja a corrupção onde há beneficiários (Jain, 2001; Lambsdorff, 2002; Bandiera, Prat & Valletti, 2009) ou a falta de preparo, gerando uma perda de recursos pela ineficiência (Pritchett & Kaufmann, 1998; Bandiera et al., 2009).

Assim, o Estado passa a ter papel fundamental neste contexto, pois precisa medir, regular, estimular e providenciar interposições e regulamentos que imponham aos gestores públicos a adoção e utilização de ferramentas modernas para o setor público (Matias-Pereira, 2010). Kissler e Heidemann (2006) refletem que o relacionamento entre o Estado e a sociedade passa a ter outro entendimento, em que o Estado não é somente o gestor, adicionando às suas atribuições o dever de governança.

A governança no setor público atua para aumentar o valor da sociedade, aperfeiçoar seu desempenho, auxiliar na possibilidade de capital e custos menores e colaborar para a sua longevidade (Slomski, 2009). A utilização da governança na área pública é uma estratégia para a diminuição do desperdício público, pois através da sua fiscalização sobre o ente federativo gera melhorias a sociedade (Bandiera et al., 2009). Na Argentina foi verificada que a auditoria, sendo um dos mecanismos de governança pública, reduziu os gastos de insumos em hospitais em 15% em um período de repressão a corrupção, e mesmo após esse período, ainda reduziram os preços em 10% (Di Tella & Schargordsky, 2003).

Estudos vêm se dedicando a verificar a relação entre a governança pública como minimizadora do desperdício de recursos públicos. Alguns estudos identificaram que a governança pública é uma forma de realizar um melhor controle do gestor público e assim reduzir o desperdício, mas em outras áreas e numa perspectiva *cross-country*, tais como Kormendi e Mequire (1985), Knack e Keefer (1995), Méon e Weill (2005), Slomski (2009), Bandiera et al., (2009), Asatryan e Witte (2015) e Rodriguez-Pose e Garcilazo (2015), dentre outros no cenário internacional.

No cenário brasileiro, Faria, Jannuzzi e Silva (2008) e Silva, Santos e Almeida (2012) são estudos que abordam a governança pública como ferramenta para minimizar o desperdício. Contudo, grande parte desses estudos não trata especificamente da educação, abrindo a lacuna para pesquisas nessa área específica. Nesse contexto de entendimento da governança pública e o desperdício ativo e passivo esses autores identificam que a governança é uma ferramenta de coibir o desperdício e tem alcançado sucesso em muitos casos, reduzindo as perdas provenientes da corrupção e ineficiência dos gestores.

Com o forte movimento nacional e internacional frente ao desperdício ativo e passivo dos recursos públicos, sendo principalmente o ativo, conhecido como corrupção, a escolha do gestor público na tomada de decisão é ponto importante para a academia, basta ver a importância social que este tema tem para a população (Ferraz, Finan & Moreira, 2008; Bandiera et al., 2009; Caldas, Costa & Pagliarussi, 2016; Benfratello, Del Monte & Pennacchio, 2017). Assim, a influência do ambiente *rent seeking*, considerando que o comportamento do gestor é tomado de suas vontades próprias, e que os caçadores de renda buscam recursos em lugares onde os recursos são fartos, que é o caso da educação, pode ocasionar maior perda de recursos, seja pelo desperdício ativo ou pelo passivo.

O percentual de investimento público em educação no Brasil passou de 3,9% sobre o PIB no ano 2000 para 5,1% do PIB em 2015, isso aponta um crescimento de 30% nesse período (Inep, 2016). Considerando o PIB de 2016 que foi de US\$ 1,794 trilhão, os dados do INEP indicam um gasto de mais de 9 bilhões de dólares em educação, mostrando assim o considerável valor de recursos disponíveis para a educação. Contudo, poucas pesquisas têm tratado da governança na educação, destacam-se em estudos nacionais os de Faria et al., (2008), Wilbert e D'Abreu (2013), Machado Junior, Irffi e Benegas (2011) e Silva, Santos e Almeida (2012), mas nenhum deles aborda a governança pública mediando o ambiente *rent seeking* na relação com o desperdício ativo e passivo.

Pelo exposto, elaborou-se a seguinte questão problema da pesquisa: Qual a influência das práticas de governança pública na relação entre ambiente *rent seeking* e desperdícios ativo e passivo da gestão de recursos na educação pública municipal? Como objetivo do estudo, temos: Avaliar a influência das práticas de governança pública na relação entre ambiente *rent seeking* e desperdícios ativo e passivo da gestão de recursos na educação pública municipal.

Com a presente pesquisa pretende-se contribuir para a academia no que tange a lacuna identificada quanto a estudos empíricos relacionados aos desperdícios ativo e passivo (Kaufmann, Léautier & Mastruzzi, 2005; Matias-Pereira, 2005; Kissler & Heidemann, 2006) e a condição dos serviços prestados a população pela gestão pública municipal na educação, incluindo neste contexto o efeito da governança pública no ambiente da educação, onde a grande quantidade de recursos disponíveis gera um ambiente propício ao *rent seeking* e como consequência o desperdício (Pritchett & Kaufmann, 1998; Jain, 2001; Lambsdorff, 2002; Bandieera et al., 2009).

A relevância neste contexto também é evidenciada pela situação a qual a gestão pública é vista, com a necessidade de melhor aplicar os recursos públicos em educação, com mais eficiência e eficácia, visando melhorar a qualidade do ensino, algo que está sendo frequentemente cobrado pela população e por órgãos internacionais. Assim, é amplo o apelo da população para que o gestor público desenvolva ferramentas, abarcadas neste estudo, para redução do desperdício de recursos em educação, pois o recurso é do povo e deve ser bem aplicado para este, visando melhor educação para todos e não benefício para terceiros. Desta forma os achados contribuirão para que o gestor aplique os mecanismos de governança pública para melhorar a sua gestão e por consequência o serviço prestado a população.

É inegável a importância deste estudo para o âmbito social, pois seus resultados podem impactar na forma de agir do gestor público e melhorar a qualidade dos serviços prestados para a sociedade. A obtenção de *proxies* que identificam onde há maior possibilidade de desperdício de recursos públicos, bem como mecanismos para minimizar esse prejuízo, gera a possibilidade da gestão elaborar estratégias visando realizar gastos apropriados reduzindo o desperdício, sem necessidade de disponibilizar maiores recursos para o fornecimento de bens e a prestação de serviços públicos para a população.

Desta forma, a contra partida do estado para a sociedade será de forma a atender a toda a população adequadamente, como os munícipes desejam, com qualidade. Ressalta-se que o gestor público municipal tem papel importante neste contexto, haja vista que suas ações afetam a produtividade e a qualidade de vida dos trabalhadores, e por consequência o crescimento econômico do município (Bogoni, Hein & Beuren, 2011).

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Teoria das Escolhas Públicas e o Ambiente *Rent Seeking*

A Teoria das Escolhas Públicas (TEP) desfaz o conceito que o gestor público tem comportamento apropriado quanto a sua posição de tomador de decisão, se comprometendo a tomar a melhor decisão para a coletividade (BUCHANAN, 1984). Aborda a análise científica do comportamento do governo, assim como dos indivíduos que constituem parte do governo (Tullock, Brady & Seldon, 2002). A TEP busca associar o comportamento individual dos gestores públicos quando tratados com os grupos aos quais pertencem e respondem, tais como grupos políticos e eleitores. Busca uma forma de compreender esta afinidade, uma explicação lógica para estas relações que acontecem no setor público (Buchanan, 1984).

A questão central da TEP parte do princípio que o homem toma sua decisão baseado no seu interesse particular, mesmo que busque satisfazer a parâmetros sociais e de cunho político (Mueller, 1976). Mueller (1976) e Pereira (1997) identificam que os indivíduos são seres econômicos e procuram maximizar seus ganhos, visando assim seus próprios interesses.

Buchanan e Tullock (1962) têm como premissa o indivíduo, e o que acontece na política são explicados exclusivamente pela sua visão individual e não na visão coletiva. Não há influência de grupos a qual o indivíduo participe, seja grupo político ou não, a decisão será tomada para um todo com a tendência individual (Buchanan & Tullock, 1962).

Assim, a TEP julga que os indivíduos tomam decisão considerando como amparo os seus interesses pessoais e isso fornece condições para as explicações de como o gestor público toma suas decisões acerca dos seus gastos (Borges, 2001). O fenômeno denominado *rent seeking*, elemento das finanças públicas dentro da TEP, foi apontado pela primeira vez em 1967 por Gordon Tullock, conforme já descrito, contudo a expressão *rent seeking* só foi cunhada tempo depois por Anne Krueger, em 1974. O *rent seeking* tem como pesquisas destacadas a de Tullock (1967), Krueger (1974) e Posner (1975). Para Tullock (1967) há grupos de interesses organizados que realizam pressão política e *lobby* no setor público com o objetivo da obtenção de transferência de rendas, sendo que podem ser conseguidas como benefícios, tais como isenções, subsídios, verbas extra orçamento ou monopólio que consiste em algum privilégio legal para um ou mais indivíduos sobre algum bem ou serviço.

Buchanan (1980) descreve que o *rent seeking* é o comportamento em um contexto institucional em que os esforços individuais são realizados para maximização de rendas que geram um desperdício social em vez de um excedente social. Tollison (1982, p. 578) conceitua o *rent seeking* como um “gasto de recursos escassos para capturar transferências artificialmente criadas”. Tullock et al., (2002) conceituam como a busca por recursos com o fim de obtenção de ganhos para as pessoas, sendo que este ganho está ligado com alguma atividade pública com valor social desfavorável.

O *rent seeking* indica a conduta predatória de certos indivíduos ou de grupos de interesses que buscam na administração pública, tirar parcela da sobra de recurso em rendimento próprio, sendo que este tipo de atividade resulta em situações adversas para a sociedade, pois esse recurso destinado ao indivíduo ou ao grupo de interesse faz parte do conjunto de recursos que deveriam ser destinados a sociedade, sendo desperdiçado em práticas que visam em transferir recursos para interesses próprios (Buchanan, 1980; Tollison, 1982).

Estudos identificaram que estes custos de *rent seeking* são elevados, especialmente em países classificados como em desenvolvimento. Krueger (1974) identificou que o *rent seeking* correspondia a 7% do Produto Interno Bruto (PIB) da Índia para o ano de 1964 e de 15% para o PIB da Turquia. Ross (1984) encontrou para o Quênia um percentual de custo de 38% em 1980. Gallagher (1991) realizou a constatação em diversos países do continente africano e seus resultados indicaram percentuais entre 5,75% da Nigéria até 31,69% em Botsuana.

Estudos indicam que em países desenvolvidos estes percentuais são menores, a considerar o resultado da pesquisa de Posner (1975) que encontrou 3,5% do PIB para a atividade de *rent seeking* nos Estados Unidos. Tarr (1994) realizou estudo na Polônia, analisando nos setores de gastos com veículos e propaganda em televisão e identificou percentuais de apenas 0,29% e 0,46% do PIB. Stevens (1995) também nos Estados Unidos identificou em seus resultados apenas 2,55% do PIB na atividade do *rent seeking*.

Como há necessidade dos gestores públicos realizarem a destinação dos recursos, o ambiente público se torna favorável ao *rent seeking*, pois o tamanho deste mercado, com suas ofertas de receitas e o volume das despesas pode apresentar relação significativa com a atividade do *rent seeking* (Mauro, 1998).

O comportamento oportunista do gestor público cria possibilidades da realização do comportamento *rent seeking*, pois propostas em áreas públicas onde há envolvimento de um grande volume de recursos são visados pelos indivíduos ou grupos de interesses e a partir disso as decisões do gestor público podem ter um viés para benefício próprio e não de melhor decisão para a sociedade (Mauro, 1998).

Diante disso, é possível inferir que onde há maior volume de recursos, sendo este recurso proveniente de uma alta capacidade de geração de receitas ou por necessidade de um alto volume de despesas movimentado (Mauro, 1998; Lambsdorff, 2002), devido ao tamanho do setor público, há um ambiente propício ao *rent seeking*. Tanzi e Davoodi (1997), Sodré e Alves (2010) e Varela, Martins e Fávero (2012) mostram por intermédio dos resultados de seus estudos empíricos que o comportamento *rent seeking* tem maior possibilidade de aparecer onde há maior arrecada o, pois há maior recurso público disponível para os caçadores de renda aplicarem seus esforços buscando maximizar seus ganhos. Neste interim, a busca por renda neste ambiente favorável gera o desperdício, a julgar pela diferença entre a melhor op o para a sociedade e a op o efetivamente realizada pelo gestor com vistas ao benefício de alguns e não de todos (Lambsdorff, 2002).

## 2.2 Desperdício do Recurso Público

Svenson (2005), Ferraz et al., (2008), Sodré e Alves (2010) e Caldas et al., (2016) inferem que o gasto público quando realizado pela administra o pública de forma desnecessária, se classifica como um desperdício de recursos e esta condi o traz inúmeros problemas a popula o. Quem mais sofre com este desperdício é a popula o carente, afinal, é quem mais precisa dos bens e serviços públicos e o desperdício faz com que esses serviços não existam ou quando existam, sejam de qualidade não desejável (Svenson, 2005).

Dussault (1992) diz que o desperdício de recursos ocasiona muitos problemas de cunho social e econ mico, pois a falta de recursos faz com o que o gestor escolha onde deve aplicar o recurso disponível e acaba utilizando em uma área em prejuízo a outra que também necessita de recursos. Os estudos com foco no desperdício são realizados em diversas áreas, Di Tella e Schargrodsky (2003) nos custos da presta o de serviços, Ferraz et al., (2008) na qualidade da educa o, Sodré e Alves (2010) na libera o de recursos, Dias et al., (2013) analisaram o impacto na gestão dos recursos na saúde, Benfratello et al., (2018) relacionando com aumento da d vida e Mauro (1995), Tanzi e Davoodi (1997) e Svenson (2005) em variáveis econ micas tais como crescimento de investimentos, do PIB e da economia.

Apesar de diversos estudos analisando o desperdício ativo e passivo, conforme já descrito, Bandiera et al., (2009) desenvolveram um arcabouço teórico para explorar o desperdício, conceituando-os em desperdício ativo e desperdício passivo. Em estudo relacionado ao gestor de compras de uma entidade pública que deve comprar um produto e que pode pagar determinado preço, Bandiera et al., (2009) verificaram a ocorrência de duas situa es, a primeira possibilidade está na chance do gestor público receber um benefício econ mico na efetiva o da compra, elevando o gasto, gerando o desperdício. A segunda possibilidade está pautada na probabilidade do gestor público não conseguir o melhor preço para a compra pela sua ineficiência, provocando assim, o desperdício (Bandiera et al., 2009).

Para Bandiera et al., (2009) a diferença entre o desperdício ativo e passivo consiste em que no primeiro alguém se beneficia com o desperdício de recursos, podendo ser o gestor ou um terceiro e no desperdício passivo não há ganho para ninguém, somente o desperdício motivado pela ineficiência.

O desperdício ativo e passivo, inerentes ao comportamento *rent seeking* estão ligados com o aumento de recursos disponíveis para grandes projetos, sendo esses os que mais utilizam recursos públicos, confirmando que onde a renda   maior, a busca dos indivíduos e pelos grupos de interesse são maiores (Tanzi & Davoodi, 1997). No estudo de Sodré e Alves (2010) os resultados indicam que o desperdício ativo   maior em municípios onde houver maior renda recebida por intermédio de emendas parlamentares, se comparadas com municípios que não tiveram essa renda disponível, comprovando assim que o tamanho do ambiente e o volume de receitas gera um ambiente propício ao comportamento *rent seeking*.

O mesmo aconteceu nos resultados de Varela et al., (2012) que identificaram que em municípios onde há maior recurso proveniente do governo federal e estadual há maior incentivo para o ambiente *rent seeking* e, por consequência, o desperdício passivo.

### 2.3 Governança Pública

No Brasil, a *New Public Management*, ou Administração Pública Gerencial foi um modelo proposto por Bresser-Pereira (1998) onde moldava os conceitos da administração de negócios no ambiente público, dando relevância aos resultados da gestão pública, demandando eficiência, qualidade e transparência na prestação de serviços públicos, indicando com isso alguns princípios da governança pública. Mandeli (2016) indica que as práticas e os mecanismos de governança pública pode trazer a luz um caráter moral para o setor público com fins de melhorar a eficiência e abrangência dos serviços prestados.

Para a efetiva implementação das práticas de governança pública, os gestores devem seguir princípios que os guiaram neste processo. O World Bank (2013) identifica sete princípios que indicam como o gestor público deve realizar suas ações: (i) legitimidade; (ii) equidade; (iii) responsabilidade; (iv) eficiência; (v) probidade; (vi) transparência e; (vii) *accountability*.

Matias-Pereira (2010) também identificou princípios para a governança pública, considerando as relações éticas, conformidade, transparência e *accountability*. Oliveira e Pisa (2015) informam que alguns princípios são recorrentes, tantos em organizações que as declaram como autores, é o caso da transparência, integridade, participação e *accountability*. Para o autor, a governança pública se molda pelos princípios da transparência, participação, integridade ética, conformidade legal, equidade, transparência e prestação de contas.

A governança pública não é apenas uma ferramenta da administração pública, mas uma dinâmica de mudança da forma como é realizada toda a gestão (Dias & Cario, 2014). Passa a ter papel importante, inteferindo positivamente na gestão, pois é capaz de reduzir desperdício de recursos com a implementação de seus mecanismos (Wu, 2005). Matias-Pereira (2005) corrobora Wu (2005) quando descreve que a governança pública pode intervir no setor público para minimizar as ações dos gestores públicos que agem para benefício próprio, pois com seus mecanismos de supervisão e controle consegue conduzir melhor a tomada de decisão do gestor público.

Pelo ponto de vista público a governança contribui para adição de valor a sociedade, melhorar o desempenho financeiro e social, auxilia na entrada de capital com custos menores e colabora para a perpetuação do setor (Slomski, 2009). Bandiera et al., (2009) indicam também que é uma fonte importante para a diminuição do desperdício de recursos públicos, seja ativo ou passivo. A transformação da função do Estado, passa de uma situação meramente de recebimento de recursos e fornecimento de bens e serviços para uma gestão baseada em princípios para melhor eficiência e eficácia dos recursos, e assim, melhor qualidade dos serviços prestados (Kissler & Heidemann, 2006; Dias & Cario, 2014).

Assim, a governança pública é capaz de intervir em ambientes onde ocorrem ações oportunistas, como no ambiente *rent seeking*, dos que deveriam destacar-se pela apropriada gestão dos recursos, no caso o gestor público (Matias-Pereira, 2005). Para Kickert (1997) a governança pública tem um sentido mais abrangente que o conceito da governança corporativa, contudo mais limitado pela aplicação nas organizações públicas. A governança pública também tem relação com a legalidade e legitimidade, haja vista a relação entre o setor público e a sociedade, agindo com um papel primordial nessa relação (Kickert, 1997).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa quanto ao objetivo configura-se como descritiva, em relação aos procedimentos de pesquisa enquadra-se como documental e quanto à abordagem do problema,

o estudo configura-se como quantitativo, pela utilização de técnicas estatísticas para a consecução da análise dos dados

Como o presente estudo analisa a influência da governança pública na relação entre ambiente *rent seeking* e o desperdício ativo e passivo, e considerando este escopo, a pesquisa buscou respostas nas prefeituras que passaram pela fiscalização da Controladoria Geral da União em seu Programa de Fiscalização em Entes Federativos entre os anos de 2012 a 2017, perfazendo um total de 421 relatórios, pois podem ser identificados por intermédio do Relatório de Fiscalização os indicadores de desperdício ativo e passivo dos recursos públicos.

A partir da população escolhida passou por procedimentos de triagem quanto às informações disponíveis, pois alguns relatórios não estavam encerrados e disponíveis para acesso. Além disso, em alguns municípios não havia disponível os indicadores de gestão fiscal, bem como em outros, os dados referentes à receita e despesas públicas estavam em branco ou zerados, sendo tais municípios excluídos. Ressalta-se que os municípios de 2017 foram totalmente excluídos, pois para este ano os indicadores de gestão fiscal ainda não haviam sido divulgados até a data da pesquisa. A amostra final da pesquisa foi de 304 municípios que possuíam o Relatório de Fiscalização da Controladoria Geral da União e que tinham todos os dados disponíveis das variáveis relacionadas ao estudo, perfazendo um total de 72% sobre a população inicial.

Foram realizadas três etapas para constituição das subvariáveis e variáveis do estudo, conforme segue. Primeira etapa – Relatório de Fiscalização da Controladoria Geral da União: Em Fevereiro de 2018, no sítio eletrônico da Controladoria Geral da União foram observados os municípios que tiveram fiscalização pessoal da CGU e aos quais foram emitidos os Relatórios de Fiscalização, conforme determinado na população e amostra, para os anos de 2012 a 2017. Neste momento foi realizada a captação dos referidos relatórios, bem como realizada a leitura para verificar se atendiam ao preenchimento do instrumento de pesquisa. A partir disso, foram coletadas as informações como: nome do município, estado, ano do relatório, valor auditado na educação, área e população do município e índice de pobreza, que são componentes das subvariáveis do estudo.

Segunda etapa – De posse dos Relatórios de Fiscalização da CGU, foi realizada a leitura e verificação dos apontamentos com o objetivo de obter as subvariáveis necessárias para a concussão da variável destinada à concepção da dimensão dos desperdícios ativo e passivo. Realizando-se a leitura dos tópicos de fiscalização de recursos na educação, utilizou-se de um *checklist* com indicações dicotômicas para cada subvariável da dimensão dos desperdícios ativo e passivo, bem como a subvariável ACAMAE da governança pública. Além do texto como um todo, palavras como ineficiência, notas fiscais irregulares, empresas inexistentes, superfaturamento, adulteração, mau atendimento, ausência, inacabados, inadequados e erros, apareciam no relatório de fiscalização e indicavam os problemas relacionados aos recursos aplicados na educação.

Terceira etapa – Foram acessados os sítios eletrônicos de base de dados públicas, a qual forneceriam os dados para diversas variáveis do estudo. No sítio eletrônico da Firjan foram coletadas as variáveis referentes aos indicadores de gestão fiscal de cada ano do respectivo município analisado, sendo coletados o IFGF, IFRP, IFGP, IFI, IFL e IFCD. No sítio eletrônico do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI foi coletada a subvariável da prestação de contas tempestiva de cada prefeitura no ano analisado. No do Ministério Público Federal foi coletado o índice de transparência de cada município. Acessando o sítio do Tribunal Superior Eleitoral foi coletada a informação de cada município quanto à subvariável relacionada à condição de prefeito reeleito ou primeiro mandato no ano de análise da respectiva prefeitura. Para a coleta dos dados PIB per capita, salário médio mensal, IDH-Municípios, taxa de alfabetismo e população ocupada, foi acessado o sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE Cidades. Para as subvariáveis do ambiente *rent*

*seeking*, foi acessado o sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no item do Sistema de Informações sobre Orçamentos em Educação – SIOPE de cada município de cada ano da amostra.

As variáveis estão relacionadas a cada dimensão, o Quadro 1 apresenta as subvariáveis que formam as variáveis da governança pública e *rent seeking*.

| <b>Variável Teórica: Governança Pública</b>          |  |
|--|--|
| <b>Subvariável</b>                                   | <b>Descrição</b>   |
| Índice Firjan de Gestão Fiscal                       | Varia na escala de 0 a 1.  |
| Índice Firjan de Receita Própria                     | Varia na escala de 0 a 1.  |
| Índice Firjan de Gastos com Pessoal                  | Varia na escala de 0 a 1.  |
| Índice Firjan de Investimentos                       | Varia na escala de 0 a 1.  |
| Índice Firjan de Liquidez                            | Varia na escala de 0 a 1.  |
| Índice Firjan de Custo da Dívida                     | Varia na escala de 0 a 1.  |
| Atuação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar | Variável dicotômica. No caso da CGU destacar a atuação com satisfatória do Conselho, o valor assumido é 1, caso contrário é 0.   |
| Prestação de Contas                                  | Variável dicotômica. No caso da prestação tempestiva das contas ao Tesouro Nacional o valor assumido é 1, caso contrário é 0.  |
| Índice de Transparência – MPF                        | Varia na escala de 0 a 10.   |
| Prefeito Reeleito                                    | Variável dicotômica. Caso o prefeito estivesse no 2º mandato o valor assumido é 0, se ele estivesse no 1º mandato o valor é 1.   |
| PIB per capita                                       | PIB do município dividido pela sua população.  |
| Salário Médio Mensal                                 | Variáveis numéricas.   |
| ÍDH-Municipal  | Varia na escala de 0 a 1.  |
| Taxa de Alfabetismo                                  | Varia na escala de 0 a 100.  |
| População Ocupada                                    | Varia na escala de 0 a 100.  |
| <b>Variável Teórica – Rent Seeking</b>               |  |
| <b>Subvariável</b>                                   | <b>Descrição</b>   |
| Despesas com Educação per capita                     | Obtida pela divisão do valor total das despesas com educação do município pela população.  |
| Despesa Educação – Pessoal                           | Obtida pela divisão do valor da despesa com pessoal pela despesa total com educação do município.  |
| Despesa Educação–Material de Consumo                 | Obtida pela divisão do valor da despesa com material de uso e consumo pela despesa total com educação.   |
| Despesa Educação – Terceiros                         | Obtida pela divisão do valor da despesa com terceiros pela despesa total com educação do município.  |
| Despesas Educação – Investimentos                    | Obtida pela divisão do valor da despesa em investimentos pela despesa total com educação do município.   |
| Educação / Total de Recursos                         | Divisão do valor total dos recursos recebidos para aplicação na educação da União pelo total de recursos provenientes da União para a educação os quais foram auditados. |
| Recursos auditados per capita                        | Obtida pela divisão do valor auditado total pela população   |
| Recursos auditados na Educação per capita            | Dvisão do valor auditado de recursos recebidos da União para a educação dividida pela população do município.  |
| Despesa em Educação Financiada por Outras Esferas    | Refere-se á participação das transferências para a Educação das outras esferas em relação à despesa total do município com educação.                                     |
| Recurso próprio investido - Educação                 | Percentual de participação da receita própria em Educação.   |
| Capacidade de Arrecadação                            | Percentual de participação da receita de impostos na receita total.  |
| Dependência Transferências de Outras Esferas         | Participação das transferências intergovernamentais na receita total.  |
| Dependência Transferências na Educação               | Participação percentual das transferências da União para a Educação no total de recursos transferidos para a Educação do Município                                       |
| Financiamento Próprio                                | Participação percentual da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais na Receita Total do Município   |

Quadro 1 – Subvariáveis das variáveis de governança pública e *rent seeking*

Fonte: Dados da Pesquisa

As subvariáveis dos desperdícios ativo e passivo são dicotômicas, e caso haja informação no relatório da CGU, o valor considerado é 1, caso contrário 0, sendo apresentadas no Quadro 2.

| Variável Teórica – Desperdício Ativo   |   |  |
|--|---|--|
| Subvariável  | Subvariável   | Subvariável  |
| Notas Fiscais Irregulares  | Pagamentos não comprovados  | Direcionamento de Licitação  |
| Contratos ou outros documentos falsificados ou expedidos após realização do processo licitatório ou indícios de conluio ou fraude      | Notas Frias e Adulteradas não relacionadas a processos licitatórios                                 | Superfaturamento não relacionado a processos licitatórios                                      |
| Participação de Empresas Inexistentes ou Fantasmas   |   |  |
| Variável Teórica – Desperdício Passivo   |   |  |
| Subvariável  | Subvariável   | Subvariável  |
| Ausência de elaboração ou falhas no Plano Municipal de Educação; ou/e no Relatório de Gestão   | Não disponibilização ou disponibilização parcial de documentação à auditoria CGU                    | Não aplicação financeira de recursos e pagamentos de juros e multa, e não pagamento de tributo |
| Impropriedades relacionadas a movimentação bancária  | Não realização de metas   | Mau atendimento ou deficiência no atendimento a usuários                                       |
| Modalidade inadequada ou parcelamento de valor para evitar processo licitatório  | Erros na documentação: incompletos, ausentes, inadequados ou com datas divergentes                  | Instalações e meios de atendimento inadequados, precários ou ociosos                           |
| Problemas relacionados à contrapartida Estadual  | Problemas relacionados à contrapartida municipal  | Problemas relacionados a jornada de trabalho   |
| Não realização de licitação  | Problemas relacionados ao treinamento de funcionários   | Ausência de Divulgação de licitação  |
| Obras e projetos inacabados ou entregue fora das especificações / condições contratuais; problemas relacionados a fiscalização da obra | Aplicação não autorizada de recursos: Desvio para outras finalidades na educação ou em outras áreas | Documentação incompleta ou inadequada: Relacionados a problemas burocráticos, mas não fraudes  |
| Falta de concorrência  | Salários e Encargos em atraso   | Falta de Insumo  |
| Composição da Equipe   | Outros Problemas  |  |

Quadro 2 – Subvariáveis das variáveis do desperdício ativo e desperdício passivo

Fonte: Dados da Pesquisa

Cada variável é composta por suas respectivas subvariáveis utilizadas para o estabelecimento de um índice, obtido por meio de análise multicritério denominada *Evaluation Based on Distance from Average Solution* (EDAS), proposto por Ghorabae, Zavadskas, Olfat e Turskis, (2015). Este método seleciona a melhor alternativa em relação à distância da solução média (AV), utilizando a distância positiva da média (PDA) e a distância negativa da média (NDA), a fim de mostrar a diferença entre cada alternativa e a solução média. A avaliação das alternativas é feita por meio dos maiores valores de PDA e menores valores de NDA. Pode-se dizer que este método utiliza a solução média a fim de analisar alternativas, de forma que a partir dos valores mais altos de PDA e/ou os valores mais baixos de NDA é possível verificar a alternativa que é melhor do que a solução média (Ghorabae et al., 2015).

Assim, cada município possui quatro índices próprios, representando cada dimensão, governança pública, ambiente *rent seeking*, desperdício ativo e desperdício passivo. A partir destes indicadores, foi realizada a aplicação de regressão linear múltipla com dados em painel, com efeito de moderação da variável de governança pública.

Na moderação ocorre à predição de uma variável dependente  $y$ , por uma variável independente  $x$ , difere de uma terceira variável  $z$ . As variáveis moderadoras afetam a força e direção da relação entre um preditor e um resultado e representam os efeitos combinados das variáveis no critério ou medida dependente, afetando o impacto que uma variável depende do

nível da outra variável (Marôco, 2014). A análise de regressão linear múltipla com dados em painel com a adição de variáveis de moderação distorce a influência do preditor, aprimorando, reduzindo ou aumentando os efeitos ou alterando comportamentos. Os efeitos da moderação são vistos como sendo uma interação entre as variáveis, onde os efeitos de uma variável dependem dos níveis da(s) outra(s) variável(eis) na análise (Marôco, 2014).

A comprovação da moderação se dará por intermédio do coeficiente beta ( $\beta$ ) em que mostra a contribuição de cada variável independente no modelo e pelo beta-padronizado ( $\beta$ ) *Standardized Coefficients/Beta*), que auxilia a determinar quais das variáveis independentes têm um efeito maior na variável dependente, quando as variáveis têm diferentes unidades de medida, como a renda medida em unidades monetárias e a idade medida em anos (Marôco, 2014). As regressões foram calculadas por meio do *software* SPSS® 25.

#### 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

##### 4.1 Análise do Impacto das Práticas de Governança Pública na Redução dos Efeitos do Ambiente *Rent Seeking* no Desperdício Ativo

Para identificar se as práticas de governança pública reduzem os efeitos do ambiente *rent seeking* no desperdício ativo em recursos da educação pública municipal, foi realizada a aplicação da regressão linear múltipla com dados em painel, e os resultados são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1  
Impacto das Práticas de Governança Pública na Redução dos Efeitos do Ambiente *Rent Seeking* no Desperdício Ativo

| R           | R <sup>2</sup>                |               | R <sup>2</sup> ajustado   |        | Erro padrão da estimativa |
|-------------|-------------------------------|---------------|---------------------------|--------|---------------------------|
| 0,251       | 0,063                         |               | 0,041                     |        | 16,249763248496315        |
|             | Soma dos Quadrados            | df            | Quadrado Médio            | F      | Sig.                      |
| Regressão   | 5266,087                      | 7             | 752,298                   | 2,849  | 0,007                     |
| Erro        | 78160,222                     | 296           | 264,055                   |        |                           |
| Total       | 83426,309                     | 303           |                           |        |                           |
| Modelo      | Coeficientes não padronizados |               | Coeficientes padronizados | t      | Sig.                      |
|             | B                             | Modelo padrão | Beta                      |        |                           |
| (Constante) | 35,838                        | 3,261         |                           | 10,990 | 0,000                     |
| GP          | -0,149                        | 0,048         | -0,192                    | -3,080 | 0,002                     |
| RS          | 0,111                         | 0,065         | 0,104                     | 2,708  | 0,089                     |
| GPzRSz      | -0,004                        | 0,003         | -0,085                    | -2,474 | 0,042                     |
| 2013        | 1,902                         | 3,183         | 0,045                     | 0,598  | 0,551                     |
| 2014        | -3,212                        | 2,995         | -0,081                    | -1,072 | 0,284                     |
| 2015        | -5,357                        | 3,049         | -0,132                    | -1,757 | 0,080                     |
| 2016        | -2,223                        | 3,171         | -0,053                    | -0,701 | 0,484                     |

Fonte: Dados da Pesquisa.

A análise do modelo apresentada na Tabela 1 indica que a governança pública reduz em -0,149 o desperdício ativo, e o ambiente *rent seeking* adiciona em 0,111, contudo, a variável da governança pública moderando o ambiente, reduz o efeito de *rent seeking* em -0,004. Analisando o índice de *Beta*, verifica-se que a governança pública sozinha reduz em -0,192. O ambiente *rent seeking* aumenta em 0,104, sendo que o efeito moderador da governança no ambiente diminuiu esta influência para -0,085. O resultado de R<sup>2</sup> exposto na Tabela 27 é de 0,063 e há significância do modelo ao nível de 5% (*p-value* < 0,005). Como o ajustamento do modelo foi adequado pela observação da significância do modelo ao nível de 5% (*p-value* <

0,005,  $F= 2,849$ ), a análise de regressão permite aceitar que as práticas de governança pública reduzem os efeitos do ambiente *rent seeking* no desperdício ativo em recursos da educação pública municipal.

Este resultado corrobora o constructo da pesquisa, que aliando os mecanismos de governança pública, onde reduzem o desperdício de recursos (Jain, 2001; Di Tella & Schargrotsky, 2003; Reinikka & Svensson, 2004; Kaufmann et al., 2005; Przeworski, 2005; Ferraz & Finan, 2010, Bandiera et al., 2009; Muñoz, 2014) em um ambiente *rent seeking* que aumenta a probabilidade de desperdício de recursos públicos (Tullock, 1967; Krueger, 1974; Posner, 1975; Tanzi & Davoodi, 1997; Mauro, 1998; Buchanan, 1980; Lambsdorff, 2002; Tullock et al., 2002; Hillman, 2004; Sodr e & Alves, 2010; Varela et al., 2012), a governança pública media a rela ao entre o ambiente e o desperdício, com efeito de redu ao, conforme verificado nos resultados da regressão.

Foi realizada também uma regressão linear múltipla com dados em painel como uma varia o do modelo inicial, sendo excluídas as variáveis individuais de governança pública e ambiente *rent seeking*, mantendo-se somente a variável mediadora da governança no ambiente para verificar se os efeitos também eram os mesmos, apresentados na Tabela 2.

Tabela 2

**Impacto das Práticas de Governança Pública na Redu o dos Efeitos do Ambiente *Rent Seeking* no Desperdício Ativo (varia o do modelo)**

| R           | R <sup>2</sup>                |               | R <sup>2</sup> ajustado   |        | Erro padrão da estimativa |
|-------------|-------------------------------|---------------|---------------------------|--------|---------------------------|
| 0,174       | 0,030                         |               | 0,014                     |        | 16,477209219054615        |
|             | Soma dos Quadrados            | df            | Quadrado Médio            | F      | Sig.                      |
| Regressão   | 2519,779                      | 5             | 503,956                   | 2,856  | 0,020                     |
| Erro        | 80906,530                     | 298           | 271,498                   |        |                           |
| Total       | 83426,309                     | 303           |                           |        |                           |
| Modelo      | Coeficientes não padronizados |               | Coeficientes padronizados | t      | Sig.                      |
|             | B                             | Modelo padrão | Beta                      |        |                           |
| (Constante) | 35,805                        | 2,204         |                           | 16,243 | 0,000                     |
| GPzRSz      | -0,005                        | 0,003         | -0,103                    | -2,787 | 0,007                     |
| 2013        | -0,688                        | 3,118         | -0,016                    | -0,221 | 0,826                     |
| 2014        | -4,904                        | 2,974         | -0,124                    | -1,649 | 0,100                     |
| 2015        | -5,419                        | 3,019         | -0,133                    | -1,795 | 0,074                     |
| 2016        | -4,547                        | 3,074         | -0,109                    | -1,479 | 0,140                     |

Fonte: Dados da Pesquisa.

Conforme observa-se no modelo da Tabela 2, onde foram retiradas as variáveis individuais de governança e ambiente, o efeito moderador da variável da governança pública e ambiente *rent seeking* também teve impacto de redu o, com -0,005, eliminando o efeito positivo do aumento de desperdício causado pelo *rent seeking*. Analisando o  ndice de *Beta*, verifica-se que o efeito moderador da governança no ambiente diminuiu para -0,103.

**4.2 Análise do Impacto das Práticas de Governança Pública na Redu o dos Efeitos do Ambiente *Rent Seeking* no Desperdício Passivo**

Para identificar se as práticas de governança pública reduzem os efeitos do ambiente *rent seeking* no desperdício passivo em recursos da educa o pública municipal, foi realizada a aplica o da regressão linear múltipla com dados em painel, apresentada na Tabela 3.

Tabela 3

**Impacto das Práticas de Governança Pública na Redução dos Efeitos do Ambiente *Rent Seeking* no Desperdício Passivo**

| R           | R <sup>2</sup>                |               | R <sup>2</sup> ajustado   |       | Erro padrão da estimativa |       |
|-------------|-------------------------------|---------------|---------------------------|-------|---------------------------|-------|
| 0,328       | 0,107                         |               | 0,086                     |       | 9,637564484892126         |       |
|             | Soma dos Quadrados            | df            | Quadrado Médio            | F     | Sig.                      |       |
| Regressão   | 3307,524                      | 7             | 472,503                   | 5,087 | 0,000                     |       |
| Erro        | 27493,264                     | 296           | 92,883                    |       |                           |       |
| Total       | 30800,788                     | 303           |                           |       |                           |       |
| Modelo      | Coeficientes não padronizados |               | Coeficientes padronizados |       | t                         | Sig.  |
|             | B                             | Modelo padrão | Beta                      |       |                           |       |
| (Constante) | 36,730                        | 1,934         |                           |       | 18,992                    | 0,000 |
| GP          | -0,103                        | 0,029         | -0,219                    |       | -3,597                    | 0,000 |
| RS          | 0,055                         | 0,038         | 0,086                     |       | 2,442                     | 0,015 |
| GPzRSz      | 0,000                         | 0,002         | 0,012                     |       | 2,212                     | 0,033 |
| 2013        | -6,020                        | 1,888         | -0,232                    |       | -3,189                    | 0,002 |
| 2014        | -3,429                        | 1,776         | -0,143                    |       | -1,930                    | 0,055 |
| 2015        | -5,691                        | 1,809         | -0,230                    |       | -3,147                    | 0,002 |
| 2016        | -4,946                        | 1,881         | -0,194                    |       | -2,630                    | 0,009 |

Fonte: Dados da Pesquisa.

Os resultados expostos na Tabela 3 evidenciaram que o modelo econométrico proposto teve significância ao nível de 5%. O modelo mostra que o coeficiente de governança pública reduz em -0,103 o desperdício passivo, e o ambiente *rent seeking* aumenta o desperdício passivo em 0,055. No entanto, a variável da governança pública moderando o ambiente, reduz o efeito de *rent seeking* de 0,055 para zero. Confrontando este resultado com o efeito no desperdício ativo, observa-se que a governança é mais eficiente no desperdício ativo, pois seu resultado foi de -0,004, ou seja, há redução do desperdício, e no passivo o resultado é de supressão do efeito ambiente para zero.

A significância ao nível de 5% ( $p\text{-value} < 0,005$ ) da variável de governança pública mediando o ambiente *rent seeking* indica a adequação desta ao modelo, expondo que tanto o modelo quanto a variável tem poder explicativo e preditivo na equação. Analisando o índice de *Beta*, verifica-se que a governança pública sozinha reduz em -0,219. O ambiente *rent seeking* aumenta em 0,086, sendo que o efeito moderador da governança no ambiente diminuiu esta influência para 0,012, ou seja, uma redução de 0,074.

O R<sup>2</sup> mostra que as variáveis independentes são responsáveis por 10,7% da variação do desperdício passivo, e o R<sup>2</sup> ajustado ficou com 8,6%. Conforme a análise do modelo, as variáveis estudadas apresentaram poder explicativo ao nível de 5% ( $p < 0,005$ ), o que leva a concluir que o modelo tem poder explicativo para confirmar que as práticas de governança pública reduzem os efeitos do ambiente *rent seeking* no desperdício passivo em recursos da educação pública municipal.

Conforme já descrito, este resultado corrobora o constructo da pesquisa, que aliando os mecanismos de governança pública que reduzem o desperdício de recursos em um ambiente *rent seeking* que aumenta a probabilidade de desperdício de recursos públicos, mediando assim a segunda relação, com efeito negativo, conforme verificado nos resultados da regressão.

Assim como no desperdício ativo, foi realizada também uma regressão linear múltipla com dados em painel como uma variação do modelo inicial, sendo excluídas as variáveis individuais de governança pública e ambiente *rent seeking*, mantendo-se somente a variável mediadora da governança no ambiente para verificar se os efeitos também eram o mesmo. Os resultados são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4

**Impacto das Práticas de Governança Pública na Redução dos Efeitos do Ambiente *Rent Seeking* no Desperdício Passivo (variação do modelo)**

| R           | R <sup>2</sup>                |               | R <sup>2</sup> ajustado   |        | Erro padrão da estimativa |
|-------------|-------------------------------|---------------|---------------------------|--------|---------------------------|
| 0,260       | 0,067                         |               | 0,052                     |        | 9,817590091979760         |
|             | Soma dos Quadrados            | df            | Quadrado Médio            | F      | Sig.                      |
| Regressão   | 2078,036                      | 5             | 415,607                   | 4,312  | 0,001                     |
| Erro        | 28722,752                     | 298           | 96,385                    |        |                           |
| Total       | 30800,788                     | 303           |                           |        |                           |
| Modelo      | Coeficientes não padronizados |               | Coeficientes padronizados | t      | Sig.                      |
|             | B                             | Modelo padrão | Beta                      |        |                           |
| (Constante) | 35,921                        | 1,313         |                           | 27,349 | 0,000                     |
| GPzRSz      | 0,000                         | 0,002         | -0,013                    | 2,226  | 0,021                     |
| 2013        | -7,790                        | 1,858         | -0,300                    | -4,194 | 0,000                     |
| 2014        | -4,645                        | 1,772         | -0,193                    | -2,621 | 0,009                     |
| 2015        | -5,945                        | 1,799         | -0,241                    | -3,305 | 0,001                     |
| 2016        | -6,674                        | 1,832         | -0,262                    | -3,644 | 0,000                     |

Fonte: Dados da Pesquisa.

Conforme observa-se no modelo da Tabela 4, onde foram retiradas as variáveis individuais de governança e ambiente, o efeito moderador da variável da governança pública e ambiente *rent seeking* também teve impacto de redução, anulando o efeito, com resultado de -0,005, sendo assim, eliminando o efeito positivo do aumento de desperdício causado pelo *rent seeking*. Analisando o índice de *Beta*, verifica-se que o efeito moderador da governança no ambiente diminuiu para -0,013. Desta forma, este segundo modelo proposto, reforça o encontrado na regressão anterior.

### 4.3 Discussão dos Resultados

Os resultados das regressões expostas, bem como a confirmação pelo modelo adicional gerado para cada uma delas, determinam que a união entre as práticas de governança pública, que diminuem a ocorrência de desperdícios de recursos públicos (Jain, 2001; Di Tella & Schargrotsky, 2003; Reinikka & Svensson, 2004; Kaurfmann et al., 2005; Przeworski, 2005; Ferra & Finan, 2010, Bandiera et al., 2009; Muñoz, 2014) e o ambiente propício, denominado *rent seeking*, que incentiva o desperdício de recurso (Tanzi & Davooldi, 1997; Mauro, 1998; Hillman, 2004; Lambsdorff, 2002; Tullock et al., 2002; Sodr e & Alves, 2010; Varela et al., 2012), indica que a governança pública pode suavizar este efeito, reduzindo o desperdício de recursos. Os achados contribuem com estes estudos, pois encontra resultados que confirmam estatisticamente o efeito de moderação da variável de governança no ambiente *rent seeking*.

Na prática, estes resultados indicam que a educação é um meio inevitável para a formação do ambiente *rent seeking*, pois o gestor público irá buscar maiores recursos para aplicar na educação visando melhorar a prestação de serviços e como visto, quanto maior o ambiente, maior o desperdício de recursos. Assim, os resultados afirmam a importância dos mecanismos de governança já citados para o gestor, pois eles oferecem moderação para a redução dos desperdícios ativo e passivo mesmo em um ambiente que há uma força maior para os desperdícios de recursos, no caso o ambiente da educação.

Desse modo, se o gestor público se preocupa em adequar cada vez mais suas ações para melhorar os seus mecanismos de governança, melhor será o benefício à população, haja vista que menor desperdício irá gerar uma possibilidade de melhor prestação de serviços para a comunidade, ou seja, mais qualidade na educação.

Outros beneficiários destes resultados são os legisladores pois identificam que a criação de outros mecanismos de governança pública baseados nos princípios da governança, geram uma moderação negativa no ambiente *rent seeking*, diminuindo assim o desperdício gerado pelo ambiente. Isso vale para os próprios gestores públicos, pois podem criar ferramentas de governança internas e que esta condição irá trazer um benefício quanto a coibição de desperdício de recursos.

Para a sociedade estes resultados são de grande valia, pois uma das solicitações da população é para que haja mais investimentos em educação, e como identificado, quanto mais recursos investidos em educação, gerará um ambiente propício ao desperdício, e este estudo identifica formas do gestor público de promover a sua minimização. Assim, terá recursos disponíveis para efetivamente melhorar a prestação de serviços na educação, com melhores rendas aos professores, mais escolas com infraestrutura adequada para um serviço de qualidade.

Deste modo, a educação sendo beneficiada com maiores recursos para melhorar a qualidade para a população do serviço, mesmo em um ambiente onde o *rent seeking* indica o desperdício de recursos, os mecanismos de governança moderariam esse efeito do ambiente e gerariam resultados positivos para a população, pois o recurso seria aplicado de forma adequada na qualidade do serviço prestado na educação, tendo este aumento de recurso efetivado para a educação.

## 5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Este estudo teve como objetivo geral avaliar a influência das práticas de governança pública na relação entre ambiente *rent seeking* com o desperdício ativo e o desperdício passivo da gestão de recursos na educação pública municipal. Os pressupostos teóricos indicam que a relação da governança pública é de moderação no ambiente *rent seeking*, reduzindo o desperdício de recursos.

A relação com o desperdício ativo leva a um resultado estatístico de -0,004 quando o ambiente é moderado pela governança. Este resultado foi reforçado por um segundo modelo, que também identificou o efeito do *rent sseeking* moderado pela governança, com resultado de -0,005. Quanto ao desperdício passivo, a regressão proposta inicialmente encontrou um resultado nulo do ambiente no desperdício quando moderado pela governança pública, que também foi reforçado por um segundo modelo que indicou o mesmo resultado, ou seja, uma influência nula do ambiente *rent seeking* no desperdício passivo quando moderado pela governança pública.

Desta forma, os resultados da pesquisa permitem comprovar de que as práticas de governança pública reduzem os efeitos do ambiente *rent seeking* no desperdício ativo e no desperdício passivo da gestão de recursos na educação pública municipal. Em termos práticos, investimento em mecanismos de governança pública, mesmo em um ambiente onde os recursos são elevados, como no caso da educação, sendo assim um ambiente propício ao desperdício, estes gastos desnecessários podem ser reduzidos.

Do ponto de vista teórico, os resultados contribuem na perspectiva de que as investigações caminhem para compreender a relação entre os mecanismos de governança pública e o desperdício de recursos. Também contribui para a perspectiva da Teoria das Escolhas Públicas e o ambiente *rent seeking*, para seus efeitos na gestão pública. A principal contribuição é a perspectiva de compreender como a governança pública modera o ambiente *rent seeking* na gestão pública e por consequência no desperdício de recursos em cidades brasileiras. Ressalta-se que a governança pública não elimina o desperdício no ambiente *rent seeking*, mas minimiza o impacto deste ambiente propício no aumento dos desperdícios.

Do ponto de vista prático, as contribuições da pesquisa trazem indícios de que há uma necessidade de conscientização quanto à relevância de determinadas práticas de governança, principalmente no âmbito público, pois boas práticas de governança podem minimizar o

desperdício, trazendo benefício a sociedade que depende dos bens e serviços oferecidos pela gestão pública. Contudo, observa-se quanto aos resultados, a necessidade de uma revisão apurada quanto às práticas de governança estudadas, visando que as boas práticas possam ser melhor desenvolvidas para assim melhorar a gestão pública, bem como a sua adequada utilização pelos entes públicos.

Observa-se que o gestor público, aplicando os mecanismos de governança pública, tais como adequação aos indicadores de gestão, monitoramento adequado pelos conselhos, prestação de contas tempestivas, investimentos que gerem emprego e renda para a população e investimentos e educação para melhorar indicadores próprios, pode reduzir o desperdício de recursos ativos e passivos, aplicando melhor os recursos gerando serviços adequados a população, de tal forma que os recursos em educação tenham o destino correto, melhorando a qualidade de ensino e as condições de trabalho dos professores bem como uma melhor infraestrutura para os alunos.

As contribuições no campo social, tem como objeto as prefeituras, cuja função social perpassa pelo compromisso com o fornecimento de bens e serviços eficazes e eficientes a população, conforme determina a CF/88, visando, assim, garantir os direitos constitucionais básicos de educação garantidos pela constituição. Importante destacar que as implicações sociais econômicas deste estudo propiciam o fortalecimento do bem-estar da população, pois redução de desperdício gera disponibilidade de recursos para serem aplicados, melhorando a educação em termos de qualidade e infraestrutura.

As recomendações consideraram as limitações da pesquisa e os resultados que proporcionaram reflexões. É possível analisar o desperdício por outras fontes de informações. Desta forma, sugere-se estudos que possam complementar esta condição, incluindo outras métricas de desperdício, para assim verificar mais de uma forma de mensuração para o efeito da governança e do ambiente.

Também se sugere a implementação no escopo das variáveis de governança, a partir de novos mecanismos que surgem no decorrer do tempo, considerando-se que o conhecimento de governança, principalmente pública ainda está incipiente. Dentre os fatores públicos tratados neste trabalho, não se analisou o efeito político e a formação de *lobbying*, devido a seus constructos próprios e teorias de base específicas, sendo assim, é digno de um estudo específico destes constructos para analisar a governança, o ambiente e o desperdício.

Sugere-se também a utilização de um maior período de análise, sejam anos anteriores ou posteriores a amostra deste trabalho. Cabe ressaltar que a inclusão de dados após 2016 só poderá ser realizada após a divulgação dos indicadores para formação das variáveis. Também recomenda-se a aplicação do estudo nos Governos Estaduais e Federal, abrangendo assim recursos da educação não abordados neste estudo.

## REFERÊNCIAS

- Asatryan, Z. & De Witte, K. (2015). Direct democracy and local government efficiency. *European Journal of Political Economy*, 39, 58-66.
- Bandiera, O., Prat, A. & Valletti T. (2009). Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. *American Economic Review*. 99(4), 1278–1308.
- Benfratello, L., Del Monte, A. & Pennacchio, L. (2017). Corruption and public debt: a cross-country analysis. *Applied Economics Letters*, 25(5), 340-344.
- Bogoni, N. M., Hein, N. & Beuren, I. M.. (2011). Análise da relação entre crescimento econômico e gastos públicos nas maiores cidades da região Sul do Brasil. *Revista de Administração Pública*, 45(1), 2011.
- Borges, A.(2001).Democracia vs. eficiência:a teoria da escolha pública.*Lua Nova*,53,159-179.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1.

- Buchanan, J. M. (1980). Rent Seeking and Profit Seeking. In: J.M. Buchanan, R. D. Tollison e G. Tullock. *Toward a Theory fo the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press, 3-15.
- Buchanan, J. M. (1984). Politics without romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications. *The theory of public choice II, 11*, 11-22984.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan press.
- Caldas, O. V., Costa, C. M. & Pagliarussi, M. S. (2016). Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Pública, 50(2)*, 237-264.
- Dias, T. & Cario, S. A. F. (2014). Governança Pública: ensaiando uma concepção. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança, 17(3)*.
- Dias, L. N. D. S., Matias-Pereira, J., Farias M. R. S. & Pamplona, V. M. S.. (2013). Fatores Associados ao Desperdício de Recursos da Saúde Repassados pela União aos Municípios Auditados pela Controladoria Geral da União. *Revista Contabilidade e Finanças - USP, 24(63)*, 206-218.
- Di Tella, R. & Schargrotsky, E. The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires. *The Journal of Law and Economics, 46(1)*, 269-292.
- Dussault, G. (1992). A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências. *Revista de Administração Pública, 26(2)*, 8-19.
- Faria, F. P., Jannuzzi, P. M. & Silva, S. J. (2008). Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública-RAP, 42(1)*, 155-177.
- Ferraz, C. & Finan, F. (2010). Electoral accountability and corruption in local governments: evidence from audit reports. *American Economic Review, 101(4)*, 1274-1311.
- Ferraz, C., Finan, F. & Moreira, D. B. (2008). Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidencias a partir da fiscalização dos municípios. In: *Anais do Encontro Nacional de Economia*, Salvador, BA, Brasil.
- Gallagher M. (1991). Rent-Seeking and Economic Growth in Africa. Boulder. CO: Westview.
- Ghorabae, M. K., Zavadskas, E. K., Olfat, L. & Turkis, Z. (2015). Multi-criteria inventory classification using a new method of evaluation based on distance from average solution (EDAS). *Informática, 26(3)*, 435-451.
- Hillman, A. L. (2004). Corruption and public finance: an IMF perspective. *European Journal of Political Economy, 20(4)*, 1067-1077.
- Inep. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2016) *Indicadores Financeiros Educacionais*. Disponível em: <<http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys, 15(1)*, 71-121.
- Kaufmann, D., Leautier, F. & Mastruzzi, M. (2005). Governance and the city: an empirical exploration into global determinants of urban performance. *World Bank Policy Research Working Paper, 3712*.
- Kissler, L. & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública, 40(3)*, 479-499.
- Knack, S. & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics, 7(3)*, 207-227.
- Kormendi, R. C. & Mcguire, P. G. (1985). Macroeconomic Determinants of Growth: Cross—Country Evidence. *Journal of Monetary Economics, 16(2)*.

- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *The American economic review*, 64(3), 291-303.
- Lambsdorff, J. G. (2002). Corruption and rent-seeking. *Public Choice*, 113, 97-125.
- Machado Junior, S. P., Irffi, G. I. & Benegas, M. B. B. (2011). Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses. *Planejamento e Políticas Públicas*, 36.
- Mandeli, K. N. (2016). New public governance in Saudi cities: An empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. *Habitat International*, 51, 114-123.
- Marôco, J. (2014). *Análise Estatística com o SPSS Statistics*. 6. ed. Pêro Pinheiro: ReportNumber.
- Matias-Pereira, J. (2005). Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. *REGE - Revista de Gestão*, 12(2), 1-17.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109-134.
- Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.
- Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 69, 263-279.
- Méon, P-G. & Weill, L. (2005). Does better governance foster efficiency? An aggregate frontier analysis. *Economics of Governance*, 6(1), 75-90.
- Mueller, D. C. (1976). Public choice: A survey. *Journal of Economic Literature*, 14(2), 395-433.
- Muñoz, L. P. C. (2014). La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*. XLIV(1), 121-172.
- Oliveira, A. G. & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública-RAP*, 49(5), 1263-1290.
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (publicchoice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), 419-442.
- Posner, R. A. (1975). The social costs of monopoly and regulation. *Journal of political Economy*, 83(4), 807-827.
- Pritchett, L. & Kaufmann, D. (1998). Civil liberties, democracy, and the performance of government projects. *Finance and Development*, 35, 26-29.
- Przeworski, A. (2005). Democracy as an Equilibrium. *Public Choice*, 123(3-4), 253-273.
- Reinikka, R. & Svensson, J. (2004). Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2), 679-705.
- Ross, V. B. (1984). *Rent-seeking in LDC Import Regimes: The Case of Kenya: Mémoire*. Institut universitaire de hautes études internationales.
- Silva, S. E., Santos, J. F. & Almeida, M. A. (2012). Os efeitos dos mecanismos de Governança Corporativa sobre os ratings de crédito das debêntures. *Revista de Negócios*, 17(3), 80-93.
- Slomski, V. (2009). *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas.
- Sodré, A. C. A. & Alves, M. F. C. (2010). Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria Geral da União. *Revista Administração Contemporânea*, 14(3), 414-433.
- Stevens, C. M. (1995). The social cost of rent seeking by labor unions in the United States. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 34(2), 190-202.
- Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 19-42.

- Tarr, D. G. (1994). The welfare costs of price controls for cars and color televisions in Poland: contrasting estimates of rent-seeking from recent experience. *The World Bank Economic Review*, 8(3), 415-443.
- Tanzi, V. & Davoodi, H. R. (1997) Corruption, Public Investment, and Growth. *IMF Working Paper*, 1-23, Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=882701>>.
- Tollison, R. D. (1982). Rent seeking: a survey. *Kyklos*. 35(4), 575-602,
- Tullock, G. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*. 5(3), 224-232.
- Tullock, G., Brady, G. L. & Seldon, A. (2002). *Government failure: a primer in public choice*. Cato Institute.
- Varela, P. S., Martins, G. A. & Fávero, L. P. L. (2012). Desempenho dos municípios paulistas: uma avaliação de eficiência da atenção básica à saúde. *Revista de Administração*, 47(4), 624-637.
- Wilbert, M. D. & D'Abreu, E. C. C. F. (2013). Eficiência dos gastos públicos na educação: análise dos municípios do estado de alagoas. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 6(3), 348-372
- World Bank. (2013). The International Bank for Reconstruction and Development. *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, Disponível em: <<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>>. Acesso em: 04 Abr. 2019.
- Wu, X. (2005). Corporate governance and corruption: A cross-country analysis. *Governance*, 18(2), 151-170.