

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

THALES SPINELLI MAXIMO LINS

***RENT SEEKING* E O PROCESSO DE DISTRIBUIÇÃO DE LIMITE
ORÇAMENTÁRIO ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS**

JOÃO PESSOA – PB
2021

THALES SPINELLI MAXIMO LINS

***RENT SEEKING* E O PROCESSO DE DISTRIBUIÇÃO DE LIMITE
ORÇAMENTÁRIO ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba.

Linha de pesquisa: Informação Contábil para o Setor Público

Orientador: Prof. Dr. Dimas Barrêto de Queiroz

**JOÃO PESSOA – PB
2021**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L759r Lins, Thales Spinelli Maximo.

Rent seeking e o processo de distribuição de limite
orçamentário às universidades públicas federais /
Thales Spinelli Maximo Lins. - João Pessoa, 2021.
45 f. : il.

Orientação: Dimas Barreto de Queiroz.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Rent seeking. 2. Limite orçamentário. 3.
Universidades Federais. I. Queiroz, Dimas Barreto de.
II. Título.

UFPB/BC

CDU 330.534.4(043)

THALES SPINELLI MAXIMO LINS

***RENT SEEKING* E O PROCESSO DE DISTRIBUIÇÃO DE LIMITE
ORÇAMENTÁRIO ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba.

Comissão avaliadora



Prof. Dr. Dimas Barreto de Queiroz

Presidente/orientador: Universidade Federal da Paraíba – PPGCC/UFPB



Prof. Dra. Renata Paes de Barros Câmara

Membro interno: Universidade Federal da Paraíba – PPGCC/UFPB

Prof. Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macedo

Membro externo: Universidade Federal Rural do Semi-árido - UFRSA

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua graça e misericórdia, por ser meu sustento e abrigo e por ter colocado pessoas certas ao meu lado que me ajudaram a chegar até aqui. Tudo o que tenho e sou vem d'Ele. "Que darei eu ao Senhor por todos os benefícios que me tem feito? (Salmos 116:12);

Aos meus pais, Socorro e Francisco e ao meu irmão, Thulio, pela compreensão, pelo incentivo, pelo apoio e pelo suporte e por me motivar a seguir adiante. Vocês são minha base. À minha namorada, Eduarda, por toda a paciência, cuidado, atenção e carinho e por ser minha melhor amiga;

A minha Mãe, que sempre fez o possível para me dar educação de boa qualidade e não só incentivou minhas decisões, como também me ajudou a seguir por elas. Obrigado pelo amor, pelo zelo e pela dedicação que me foram concedidos. Todo o meu amor e gratidão eternamente;

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Dimas Queiroz, admiração e gratidão pelo incentivo, pela atenção e pela clareza nas explicações; por todos os ensinamentos que recebi no decorrer do Mestrado necessários para o desenvolvimento da pesquisa;

Aos membros das bancas de qualificação e defesa da dissertação, a Professora Dra. Renata Paes de Barros Câmara e o Professor Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macedo, que contribuíram de maneira preciosa para a conclusão desta dissertação;

Meus sinceros agradecimentos à Prof. Renata; aos meus amigos e colegas de trabalho, Fabiano, Fernando, Lígia, Livalda, Nadja, Paulo, Tiago e Válber, por esses anos de trabalho juntos e por todo o apoio e incentivo para seguir no trabalho acadêmico;

Aos meus colegas, alunos do PPGCC, Bruno, Diego, George, João, Leonardo, Mariângela, Matheus, Rayane, André, Júnior Silva, Amarando, Jaqueline, Gilson e Lívia, pelo companheirismo e pela amizade. Aprendemos uns com os outros. Agradeço por nossa união e ajuda mútua, por todos os encontros, cafezinhos e brincadeiras que alegraram nossa caminhada;

A todos os professores do PPGCC, em especial, aos da linha de pesquisa do setor público: Dimas Barreto de Queiroz, Josediton Alves Diniz e Rossana Guerra de Sousa, que compartilharam seus conhecimentos durante o curso;

Aos demais servidores e professores que possibilitam o funcionamento do PPGCC-UFPB;

À Universidade Federal da Paraíba, pela estrutura fornecida para o desenvolvimento de minha pesquisa e formação acadêmica;

A todos os que contribuíram de alguma forma, durante esse caminho, minha gratidão! MUITO OBRIGADO!

RESUMO

Fundamentando-se na literatura sobre *rent seeking theory*, esta pesquisa teve o objetivo de analisar a influência do tamanho, do desempenho e da governança pública na distribuição do limite orçamentário das universidades públicas federais. Para fins da pesquisa, partiu-se da premissa de que fatores estruturais das universidades são utilizados como argumento para ampliar a disponibilidade de recursos das universidades pelo governo federal. A amostra, coletada no período de 2014 a 2018, compôs-se de 55 universidades. Foi utilizada a técnica de regressão com dados em painel, visto que a amostra contém dados seccionais e temporais. Para consecução do objetivo da pesquisa, a variável dependente consiste no valor empenhado (EMP) de seu orçamento discricionário até setembro, período escolhido por ser aquele em que existe mais pressão sobre o governo federal para liberar limites orçamentários. As várias independentes utilizadas na pesquisa foram os fatores estruturais, como tamanho – ‘AGE’, governança – ‘IGobPub’ e desempenho – ‘IGC’ e ‘TSG’. As evidências revelaram que o número de alunos equivalente a ‘AGE’, o índice de governança pública ‘iGovPub’ e o índice geral de curso ‘IGC’ exercem influência positiva sobre o valor empenhado ‘EMP’. Já a taxa de sucesso da graduação não apresenta relação significativa com o recurso recebido antecipadamente pela instituição. Nesse sentido, a pesquisa conclui que o tamanho, a governança e o desempenho qualitativo influenciam o recebimento de mais disponibilidade para o empenho orçamentário. Por fim, este trabalho trouxe contribuições, ao adicionar conhecimentos sobre fatores que são capazes de influenciar o processo de negociação e obtenção de limite orçamentário junto com o Ministério da Educação e sobre o processo de *rent seeking* e o governo federal.

Palavras-chave: *Rent Seeking*; Limite Orçamentário; Universidades Federais.

ABSTRACT

Based on the literature on rent seeking theory, this research aimed to analyze the influence of size, performance and public governance on the distribution of the budget limit of federal public universities. For research purposes, it is based on the premise that structural factors of universities are used as an argument to expand the availability of resources from universities to the federal government. The sample, collected from 2014 to 2018, comprised 55 universities. The regression technique with panel data was used, since the sample is composed of sectional and temporal data. To achieve the research objective, the dependent variable consists of the committed amount (EMP) of its discretionary budget until September, the period chosen because it is the one in which there is most pressure on the federal government to release budget limits. The various independents used in the research corresponded to structural factors such as size – ‘AGE’, governance – ‘IGobPub’ and performance – ‘IGC’ and ‘TSG’. The evidence revealed that the equivalent number of students ‘AGE’, the public governance index ‘iGovPub’ and the general course index ‘IGC’ have a positive influence on the committed value ‘EMP’. The success rate of the graduation does not have a significant relationship with the resource received in advance by the institution. In this sense, the research concludes that size, governance and qualitative performance influence the receipt of greater availability for budgetary commitment. Finally, this work brought contributions by adding knowledge about factors that are able to influence the process of negotiation and obtaining budget limits together with the Ministry of Education and the process of rent seeking and the federal government.

Keywords: Rent Seeking; Budget Limit; Federal Universities.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Análise descritiva das variáveis.....	32
Tabela 2: Influência do tamanho e do desempenho sobre o valor empenhado	34
Tabela 3: Influência da governança pública sobre o valor empenhado.....	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Evidências e resultados das pesquisas.....	23
Quadro 2: Descrição das variáveis independentes	29

LISTA DE ABREVIACÕES

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes dos Institutos Federais Educação Superior

CPC - Conceito preliminar de curso

ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

IFES - Institutos Federais de Educação Superior

IFRS - *International Financial Reporting Standards*

IGC - Índice de Ações com Governança Corporativa Diferenciada

IGC - Índice Geral de Cursos

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IQP - Parcela de Qualidade e Produtividade

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC - Ministério da Educação

MPOG - Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

NL - Notas de Lançamento

OCC - Outros Custeios e Capital

Sesu - Secretaria de Educação Superior

TSG - Taxa de Sucesso da Graduação

TCU - Tribunal de Contas da União

UBC - Unidade Básica de Custeio

UFAC - Fundação Universidade Federal do Acre

UFCA - Universidade Federal do Cariri

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

UFESBA - Universidade Federal do Sul da Bahia

UFF - Universidade Federal Fluminense

UFMT - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso

UFOB - Universidade Federal do Oeste da Bahia

UnB - Fundação Universidade de Brasília

UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo

UNILAB - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira

UNILA - Fundação Universidade Federal do Pampa

UNIRIO - Universidade Federal do Estado Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	10
1.2 OBJETIVO GERAL.....	11
1.2 JUSTIFICATIVA	11
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E DESENVOLVIMENTO DAS HIPÓTESES	13
2.1 <i>RENT SEEKING</i> NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.....	13
2.2 FINANCIAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS	16
2.3 <i>RENT SEEKING</i> E A DISTRIBUIÇÃO DE LIMITES ORÇAMENTÁRIOS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.	20
3 METODOLOGIA.....	25
3.1 CARACTERÍSTICA E AMOSTRA DA PESQUISA	25
3.2 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS E MODELOS ECONÔMÉTRICOS	25
3.2.1 Variável dependente	26
3.2.2 Variáveis independentes	27
3.2.3 Modelo Econôométrico	29
4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	32
4.1 ANÁLISE DESCRITIVA	32
4.2 ANÁLISE ECONÔMÉTRICA	34
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
REFERÊNCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno conhecido na literatura econômica como *rent seeking* é um dos temas principais da escola de economia ‘*Public Choice*’, cujo conceito é fundamental para a compreensão das políticas de governo que instituem privilégios a determinados grupos de indivíduos ou firmas (HENRIQUE, 2014). A abordagem da *rent seeking theory* adiciona uma dimensão à capacidade das instituições, públicas ou privadas, de usarem a seu favor a intervenção do Estado.

As atividades de *rent seeking* caracterizam-se como uma competição entre grupos que buscam garantir privilégios em diversos setores da economia. Agentes organizados em ações coletivas tentam, na medida do possível, conquistar privilégios e transferir renda de outros grupos (SILVA, 2004). Concomitantemente, também podem ser entendidas como atividades de *lobby*, cada vez mais frequentes e importantes, porque muitas agências da administração pública fazem *lobby* para conquistar recursos, mantê-los ou ampliá-los (MANCUSO; GOZETTO, 2013).

A dinâmica orçamentária das universidades públicas federais abre espaço para as atividades de *rent seeking* na liberação do limite orçamentário para empenho do crédito discricionário, o qual é controlado pelo Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, em nível de ministérios, e dividido de forma não técnica para seus órgãos subordinados. O decreto estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo Federal para o exercício vigente fixando limites para o empenho orçamentário.

Ao considerar os aspectos legais que compõem o ambiente institucional em que os gestores públicos atuam, este estudo ilustra, a partir do raciocínio teórico da *rent seeking theory*, a dinâmica orçamentária das universidades públicas federais, cuja natureza se encaixa nesse modelo de “caçadores de renda”, porquanto *rent seeking* e *lobby* estão presentes no contexto da educação superior privada e pública, com o intuito de obter recurso do poder público (CHAVES et. al., 2018).

Dessa feita, os repasses financeiros e a liberação dos limites orçamentários são distribuídos pelo Ministério da Educação, que os envia às reitorias de todas as universidades federais, à medida que a execução da despesa pública vai ocorrendo, mediante sua regular liquidação. Ocorrem, nesse processo, negociações entre os gestores das universidades, reitores, na maioria das vezes, e os responsáveis técnicos no Ministério da Educação. Cria-se, assim, um grupo de interesse para fazer frente à classe política a fim de obter recursos financeiros, o que se caracteriza como atividade de *rent seeking*.

Nessa dinâmica de obtenção de recursos públicos, pode-se afirmar, ainda que não seja estritamente necessário, que a atividade de *rent seeking*, em geral, relaciona-se com a ação governamental, decorrente do grande poder que os governos têm de interferir na economia e criar regulamentações (HENRIQUE, 2014), como no caso das subvenções e das assistências governamentais. Portanto, grupos ou empresas empreendem esforço, alocando seus recursos, a fim de lhes garantir esses benefícios econômicos.

Estudos sobre a temática apontam fatores que influenciam empresas a receberem assistência e subvenções governamentais. Alguns resultados mostram que empresas privadas maiores e com percentuais de crescimento mais elevados, em razão dos recursos financeiros e não financeiros superiores que possuem, tendem a receber mais subvenções e assistências governamentais (SCHEREN; DALCHIAVON; MOURA, 2018; SAAC; REZENDE, 2019; GIRMA; GÖRG; STROBL; WALSH, 2008). O próprio resultado dessas empresas pode representar um determinante para o recebimento desses recursos (JULIÃO et. al., 2013).

Outro determinante para o recebimento de assistência governamentais é a governança corporativa, que pode influenciar o direcionamento do recurso público (SCHEREN; DALCHIAVON; MOURA, 2018). Da mesma forma, os gestores podem adotar boas práticas de governança em suas instituições para conseguirem mais assistência do poder público, porque essas práticas de governança influenciam a eficiência da aplicação dos recursos públicos, diminuem a ineficiência da gestão e a ocorrência de corrupção e elevam a eficiência da organização (SANTOS; ROVER, 2018; DIAS, 2016; GHANG, 2014).

Tomando tais evidências como referência e aplicando-as ao contexto das universidades públicas, podem existir fatores que exerçam influência sobre o recebimento de maior disponibilidade de limites orçamentários e, conseqüentemente, mais recursos para as ações no âmbito da instituição.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Baseada nas evidências apresentadas, esta pesquisa parte de dois pressupostos: (a) há atividades de *rent seeking* na busca de tratamento preferencial junto aos tomadores de decisão na esfera pública (CHAVES et. al., 2018; MANCUSO; GOZETTO, 2013; HENRIQUE, 2014) e (b) a destinação de recursos públicos pode ser influenciada por fatores relacionados ao porte, ao desempenho e à governança das organizações (SCHEREN; DALCHIAVON; MOURA, 2018; SAAC; REZENDE, 2019; GIRMA; GÖRG; STROBL; WALSH, 2008; JULIÃO et al., 2013).

A partir desses pressupostos e das evidências apresentadas (SCHEREN; DALCHIAVON; MOURA, 2018; SAAC; REZENDE, 2019; GIRMA; GÖRG; STROBL; WALSH, 2008; DIAS, 2016; SANTOS; ROVER, 2018), surge a seguinte questão de pesquisa: Qual a influência do tamanho, do desempenho e da governança pública na distribuição do limite orçamentário nas universidades públicas federais?

Para fins desta pesquisa, parte-se da premissa de que fatores estruturais das universidades são utilizados como argumento para ampliar a disponibilidade de recursos das universidades pelo governo federal.

1.2 OBJETIVO GERAL

Considerando os elementos teóricos apresentados, o objetivo da pesquisa foi de verificar a influência do tamanho, do desempenho e da governança pública na distribuição do limite orçamentário nas universidades públicas federais.

Para atingir tal objetivo, a amostra da pesquisa foi composta de 55 universidades públicas federais no período de 2014 a 2018. Como metodologia, foi utilizado o modelo de regressão com dados em painel, tendo em vista que a amostra foi composta de dados seccionais (as universidades) e temporais.

1.2 JUSTIFICATIVA

A pesquisa justifica-se por reforçar o entendimento de uma das características fundamentais das atividades de *rent seeking*, que é de empregar esforços para aumentar sua participação na riqueza já produzida pela sociedade. Nesse contexto, o trabalho colabora para que se possam compreender os fatores que são importantes no processo de *rent seeking* das universidades federais junto ao governo federal e, mais especificamente, ao Ministério da Educação.

Ao fornecer evidências de que o tamanho das universidades federais, seu desempenho e as práticas de governança pública podem influenciar o direcionamento dos recursos públicos, esta pesquisa contribui com a literatura sobre *rent seeking* ao evidenciar fatores que fazem parte do processo de o gestor conseguir mais liberação de recursos para sua instituição.

A pesquisa pode contribuir com a investigação do comportamento de *rent seeking* no orçamento das universidades, e sua importância reside justamente no fato de essas condutas poderem constituir um dos principais obstáculos para o desenvolvimento das instituições que

recebem menos disponibilidade de limite para executar seu orçamento. Portanto, os recursos que poderiam ser mais bem direcionados são deslocados pela busca de transferências, de privilégios e de rendas. Assim, a pesquisa justifica-se em função da lacuna na literatura nacional sobre o que influencia a distribuição de limite orçamentário às universidades.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E DESENVOLVIMENTO DAS HIPÓTESES

2.1 RENT SEEKING NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O conceito de *rent seeking* tem como referência seminal o trabalho de Tullock (1967), que levantou a ideia de que os custos sociais para se obter renda não podem ser negligenciados por meio da forma como as empresas entram em competição, causando uma perda econômica. Em seu estudo, também considerado seminal, Krueger (1974) utilizou a expressão *rent seeking* para designar a atividade na qual firmas e indivíduos aplicam recursos escassos na competição por rendas artificialmente criadas pela intervenção governamental no mercado.

Tullock *et al.* (2002) conceituam *rent seeking* como um método utilizado para captar monopólios nos mercados, que são, de fato, tão substanciais que faz todo o sentido grupos empregarem quantidade de tempo, esforço e recursos para captá-lo. Esse processo ocorre com o empenho de esforços e dispêndio de recursos por meio de processos legais. Assim, quanto maiores forem os benefícios esperados em relação aos gastos e aos esforços para atividades de *rent seeking*, mais atraente será essa prática (KHAN, 2000).

Segundo Cândia (2019), *rent seeking* pode ser definido como todo comportamento comissivo e intencional de pessoas que, atuando individualmente ou por meio de grupos por determinado período de tempo, de modo isolado ou em conjunto, com a utilização de recursos pecuniários ou não, pressionam, direta ou indiretamente, agentes públicos, com o propósito de obter, manter ou expandir a renda econômica disponibilizada a partir da intervenção estatal ou sobre a economia, gerando perdas sociais em casos concretos.

Em relação ao custo social dessas atividades, em um dos trabalhos seminais, Tullock (1967) apontou que a apuração desses custos deve levar em conta não apenas os recursos aplicados de quem obteve efetivamente algum benefício, mas também de todos aqueles que tentaram obtê-lo e não lograram êxito nesse processo.

Convém enfatizar que a atividade de *rent seeking* não agrega valores à sociedade, ela emprega esforço para aumentar a participação na riqueza já produzida. Portanto, a renda de que alguém consegue se apropriar, por meio de atividade de *rent seeking*, não é derivada de uma geração de riqueza, mas de uma distribuição de renda que favorece os grupos de interesse que obtiveram sucesso nesse processo, com a correspondente perda para o restante da sociedade (HENRIQUES, 2014).

A *rent seeking theory* explica, ainda, que essas atividades empregam esforços excessivos, com a oferta total, muitas vezes, a exceder o valor do prêmio, ou seja, os esforços

para conseguir os benefícios chegam a ser maiores do que o próprio benefício almejado. Esse comportamento pode ter implicações substanciais no bem-estar e levar ao desperdício de recursos (COX, 2017).

Sobre como as atividades de *rent seeking* podem interferir no crescimento econômico, assim como toda a sociedade, pela má alocação de recursos na economia, Barelli e Pessoa (2012) desenvolveram um método para incorporar atividades não produtivas no modelo neoclássico de acumulação de capital. Os autores apontaram que, quando as atividades improdutivas se tornam mais eficientes, fatores de produção se movem para elas e longe das atividades produtivas, resultando em uma queda no bem-estar.

O comportamento de *rent seeking* se caracteriza quando indivíduos, grupos ou empresas empreendem esforços e alocam seus recursos, a fim de lhes garantir uma renda econômica. Nesse sentido, a influência dos tomadores de decisão no setor público pode ser entendida por meio da *rent seeking theory*. No entanto, entende-se que nem toda ação governamental que gera renda econômica para determinado grupo é fruto de atividade de *rent seeking*. Lisboa e Latif (2013) apresentam, na história do Brasil, vários momentos em que o governo beneficia alguns setores da economia por acreditar, amparado por um alto grau de legitimação social, que eles seriam fundamentais para gerar crescimento econômico de longo prazo.

A utilização desses privilégios econômicos como efeitos do *rent seeking* continua válida porque o agente/setor naturalmente considerado essencial pelo governo e, às vezes, pela sociedade é incentivado a se comportar como um *rent seeker*, alegando a insuficiente ajuda governamental, em que poderiam se enquadrar os grupos relacionados à educação pública (LISBOA; LATIF, 2013).

Agentes *rent seekers* são atraídos pela maior disponibilidade de recursos (CALDAS, 2016). Na esfera do Estado, os atores do *lobby* se manifestam em defesa dos interesses da União, dos estados e dos municípios sobre decisões que definem a distribuição de responsabilidades e receitas tributárias entre os entes federativos. Durante o processo de elaboração do orçamento, muitas agências da administração pública direta e indireta fazem *lobby* para conquistar recursos, mantê-los ou ampliá-los (MANCUSO; GOZETTO, 2013).

Sobre como as atividades de *rent seeking* se manifestam no Brasil, Lisboa e Latif (2013) dividem em quatro grupos principais. Primeiro, existe um sistema muito complexo de impostos e transferências, caracterizado por várias regras e isenções que mascaram os beneficiários de privilégios. Segundo, existem mecanismos obrigatórios de transferência de impostos que não são realizados por meio do orçamento do governo. Terceiro, há vários subsídios cruzados, controle de preços e alocação forçada de fundos que fornecem benefícios específicos por meio

de mecanismos ocultos. Por fim, existem barreiras comerciais e não comerciais que limitam concorrência às custas dos consumidores, impactada por preços mais altos e pior qualidade dos produtos.

Tendo como referência o orçamento público brasileiro, é possível vislumbrar ações de rentistas antes mesmo da fixação da despesa pública. Nessa fase, a atividade dos *rent seekers* pode ocorrer pressionando os responsáveis para fixarem a despesa pública, embora seja mais fácil visualizar a ocorrência dessas condutas depois de se fixar a despesa, porquanto, em sua execução, pode obter concretamente o benefício e expandir ou manter o que já foi obtido (CÂNDIA, 2019). A configuração do Estado brasileiro e o processo de democratização são aberturas para o desenvolvimento maior de atividades de pressão de grupos de interesse nas instituições. Na esfera dos municípios brasileiros, a presença de *rent seeking* ganha mais relevância quando relacionada à literatura sobre instituições e em que medida elas são vulneráveis a grupos de interesse (MAHLMEISTER; KOMATSU; MENEZES FILHO, 2018).

Segundo Henriques (2014), as atividades de *rent seeking* também têm efeitos sobre os objetivos prioritários do governo. Segundo o autor, em vez de ser um agente econômico que busca corrigir falhas de mercado e oferecer serviços públicos de boa qualidade, o governo passa a priorizar o atendimento à enorme demanda de *rent seekers* por vantagens geradas artificialmente pelo poder de legitimidade do Estado.

A realização dessas práticas tem sido questionada à luz da ética e gerado debates sobre sua legalidade. *Lobby* e *rent seeking* são temas que têm sido associados a estudos sobre corrupção. Caldas (2016) assevera que os agentes públicos, influenciados pelos *rent seekers*, direcionam recursos orçamentários para grupos de despesa nos quais os desvios podem ser feitos de forma mais fácil, embora, contrariamente à teoria tradicional de *rent seeking*, Lambsdorff (2002) tenha argumentado que a corrupção tem implicações piores do que as atividades alternativas de procura de renda.

Portanto, para distinguir o *rent seeking* da corrupção, do ponto de vista social, é necessário entender o "meio" de procurar tratamento preferencial. Quando a procura por tratamento preferencial envolve os produtos ou rendimentos do processo de produção, é prevista por grande parte da literatura como corrupção, diferentemente de quando os fatores de produção (recursos) são aplicados nas atividades durante o processo de procura de rendas. Essa situação é prevista pela literatura sobre *rent seeking* e se trata de perdas de eficiência devidas à utilização improdutiva de recursos na procura de rendas (LAMBSDORFF, 2002).

2.2 FINANCIAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

No processo de execução do orçamento público na esfera federal, certas atividades podem ser caracterizadas como de *rent seeking*, como a dinâmica de alocação da disponibilidade de limite para execução orçamentária, que influencia os tomadores de decisão. Nessas atividades, grupos ou instituições, em que se enquadram as universidades públicas, empreendem esforços e alocam seus recursos, com o objetivo de conseguir mais liberdade para executar seu orçamento.

No Brasil, o orçamento público é uma lei ordinária elaborada dentro das regras estabelecidas pelas normas gerais dispostas na legislação em vigor no país: Constituição Federal (Seção II – dos Orçamentos, artigos 165-169); Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964 e Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101, de 4 de maio de 2000.

Inicialmente, o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) se desenvolve no Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, o qual formula o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, gerencia o processo de planejamento e orçamento federal, compreendendo as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas (MTO, 2019)

Assim, o PLOA contém a estimativa de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesas do Governo. Após ajustes e aprovação das fases de elaboração e programação orçamentária, observadas as disposições legais, a LOA, produto final do processo orçamentário contendo a previsão de receitas e autorização de despesas a serem realizadas no exercício financeiro, é consolidada, formalizada e entregue pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente da República.

Na LOA, composto por um conjunto de arquivos, anexos e volumes, o Volume V destaca o detalhamento do orçamento destinado a cada um dos órgãos do poder executivo que compõe o Ministério da Educação. As Instituições Federais de Ensino Superior, unidades orçamentárias, integram o orçamento geral da União e ficam sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) na coordenação do sistema de ensino superior.

O financiamento das universidades públicas federais brasileiras está previsto em lei. O Governo federal é o principal financiador da manutenção dessas instituições, que ainda contam com uma pequena parcela de arrecadação própria como resultado de suas atividades. Conforme

o art. 55 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, da Lei de Diretrizes e Base: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996, p.18).

As fontes orçamentárias das universidades são divididas em recursos do Tesouro, recursos diretamente arrecadados ou próprios e recursos provenientes de contratos e convênios com organismos públicos e privados. Seu orçamento é discutido e aprovado pelo Congresso Nacional e integra o orçamento geral da União, no capítulo dedicado ao Ministério da Educação. Esses recursos são aplicados com estrita observância das disponibilidades legais e respeitando a competência que é dada a cada instituição pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Ministério da Educação (MEC).

O recurso da fonte do Tesouro é dividido entre o orçamento discricionário e o destinado para despesas obrigatórias, como pagamento de salários e aposentadorias. O discricionário é referente à manutenção de atividades e desenvolvimento do ensino superior, denominado de Outros Custeios e Capital (OCC). Ele é estimado com base numa matriz matemática que simboliza a adoção do modelo de financiamento baseado em critérios para alocar recursos de OCC entre as universidades. Os critérios são baseados na produção acadêmica e na produtividade das universidades, em variáveis e indicadores definidos pela Secretaria de Educação Superior (Sesu) do MEC em parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes dos Institutos Federais Educação Superior (ANDIFES).

A metodologia de distribuição de recursos orçamentários de OCC entre as universidades passa a ter dois componentes: o Orçamento Básico e o Orçamento de Investimento (BRASIL, 2006) e busca utilizar indicadores que possam ser facilmente auditados e induzir a melhora da qualidade dos serviços prestados pelas universidades (REIS et. al., 2014). Os aspectos qualitativos da distribuição orçamentária destacam-se porque o orçamento baseado em desempenho está ganhando notoriedade na sociedade, impulsionado, em grande parte, por novas responsabilidades e esforços para melhorar os resultados educacionais (HILLMAN et. al. 2014).

O Orçamento Básico é constituído de duas partes: Parcela de Manutenção Básica e Parcela de Qualidade e Produtividade. A primeira utiliza um modelo sem partição, considerando a Unidade Básica de Custeio (UBC) multiplicada pelo número de alunos equivalentes de cada Instituto Federal de Ensino Superior IFES, o que corresponde a 80% do valor total do Orçamento de Manutenção. A segunda parcela, denominada de Parcela de Qualidade e Produtividade (IQP), utiliza um modelo de partição para definir os 20% que

completam o orçamento total, levando em conta aspectos qualitativos e mantendo uma componente competitiva (BRASIL, 2006).

No modelo de cálculo da matriz OCC, a Unidade Básica de Custeio (UBC) serve como um dos parâmetros para identificar os itens mais presentes no orçamento das universidades, como energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, correios, vigilância, limpeza, diárias, passagens, combustíveis e manutenção da frota de veículos.

O aluno equivalente é o principal indicador utilizado para analisar os custos de manutenção das IFES referentes ao orçamento de custeio e capital – (OCC), resultante de estudos realizados pela Secretaria de Educação Superior do MEC e a Comissão de Modelos da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES (BRASIL, 2005). O cálculo do aluno equivalente para cada IFES integra quatro indicadores parciais referentes às atividades educacionais nos níveis de Graduação, Mestrado, Doutorado e Residência Médica.

O Orçamento de Investimento é constituído da Parcela de Equalização e da Parcela de Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior, cujos objetivos são de conservar a infraestrutura física e patrimonial das IFES e incentivar o crescimento quantitativo e qualitativo do Sistema Federal de Ensino Superior. A parcela de Equalização apoia projetos específicos submetidos à SESu/MEC, independentemente do OCC de manutenção recebido anualmente, e a Parcela Políticas Públicas e Expansão do Sistema Federal de Ensino Superior contempla a expansão da infraestrutura física e a do quadro de pessoal (BRASIL, 2006).

O Decreto nº 7.233 de 2010 estabeleceu a consideração de outros parâmetros para distribuir recursos orçamentários das universidades federais, como: a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente; o número de registro e comercialização de patentes; a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); a existência de Programas de Mestrado e Doutorado, os respectivos resultados da avaliação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e programas institucionalizados de extensão com indicadores de monitoramento (BRASIL, 2010).

Essas adaptações constantes demonstram a importância dos aperfeiçoamentos e das atualizações a que o modelo deva ser submetido com vistas à sua representatividade e legitimidade como instrumento de controle e eficiência gerencial nas universidades federais (REIS *et al.*, 2017). O crédito orçamentário oriundo de OCC é distribuído, no início do

exercício, aos órgãos da administração pública federal e controlado pelo Decreto de Programação Orçamentária e Financeira.

Como estabelece o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), até trinta dias depois da publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (BRASIL, 2019). Portanto, ao estabelecer, entre outras medidas, o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício vigente, o Decreto fixa limites para o empenho do orçamento dos Ministérios com indicativo de controle de fluxo financeiro, os quais alocam a disponibilidade para execução orçamentária aos seus órgãos vinculados.

Observa-se, então que a programação financeira das instituições está submetida à vontade política do governo, pois, à medida que esses recursos vão ingressando nos cofres públicos, vão sendo liberados para os órgãos setoriais dos Ministérios ou Órgãos com base em sua programação financeira, para executar seus programas de trabalho. Assim, fica a critério de cada Ministério executar os projetos de acordo com os limites de gastos estabelecido no Decreto de Programação Financeira e no Cronograma de Desembolsos detalhados em Portaria.

Nesse contexto, na condição de organizações a receberem a autorização para empenho, os IFES devem ser responsáveis por gerenciar e acompanhar a aplicação dos recursos orçamentários provisionados, além de orientar, coordenar e acompanhar as atividades relativas à execução do orçamento, propondo ações para o aprimoramento do processo orçamentário institucional (MILIONI; BEHR; GOULARTE, 2015).

É importante que os gestores universitários reconheçam no modelo orçamentário uma ferramenta que induza ao cumprimento das metas governamentais, com vistas a expandir a educação superior e a melhorar sua qualidade e reflita no desempenho da universidade, capaz de ultrapassar os obstáculos para sua total institucionalização e alcançar o melhor desempenho (REIS *et al.* 2014). Nesse contexto, o desempenho e os resultados têm sido fundamentais como parte do processo de avaliação das universidades e para definir seu financiamento.

No processo de distribuição do limite orçamentário, também se destacam as negociações que podem ser realizadas pelos gestores dos órgãos subordinados e os tomadores de decisão para captar mais disponibilidade e os fatores que podem estar envolvidos.

2.3 RENT SEEKING E A DISTRIBUIÇÃO DE LIMITES ORÇAMENTÁRIOS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.

Por falta de referências específicas sobre as decisões orçamentárias, no que se refere à distribuição de limite às universidades, foram utilizadas as evidências relacionadas ao recebimento de subvenções e assistências governamentais por parte das empresas. Para isso, foram desenvolvidas três hipóteses de pesquisa baseadas em aspectos institucionais das empresas, como tamanho, desempenho e governança, que podem influenciar o recebimento dessas assistências.

Saac e Rezende (2019) buscaram identificar as características das empresas que receberam subvenções e assistências governamentais, os setores econômicos que mais recebem subvenção governamental e as características econômicas e operacionais dessas empresas. Os referidos autores afirmam que existe uma relação entre o recebimento de subvenções e assistências governamentais e a adoção das normas internacionais de contabilidade - *International Financial Reporting Standards* (IFRS), o tamanho da empresa, ser auditada pelas maiores empresas contábeis especializadas em auditoria, dispor de financiamentos de bancos públicos, ter controle acionário privado e apresentar valores provisionados em contingências fiscais.

Fonteles et. al. (2014) analisaram a relação entre o *disclosure* socioambiental e a prática de incentivos governamentais e indicaram o perfil das empresas beneficiárias de incentivos governamentais. Seu estudo apontou diferentes características institucionais entre o grupo de empresas que recebem assistências governamentais e o das empresas que não recebem. Algumas características observadas foram: tempo de mercado, tamanho, alavancagem e média de rentabilidade.

No setor público, a distribuição de limite orçamentário às universidades pode estar associada a fatores relacionados às próprias instituições. Sendo assim, a complexidade inerente às relações políticas e organizacionais que subjaz ao processo orçamentário federal brasileiro é algo que precisa ser levado em conta, e as decisões alocativas no setor público não podem ser explicadas como um fenômeno dissociado do contexto institucional (BARCELOS, 2012).

Ao examinar a eficácia dos subsídios governamentais na criação de novos postos de trabalho nas empresas na Irlanda, Girma *et al.* (2008) sugeriram, em seus resultados, que as empresas de maior dimensão recebem subvenções mais elevadas. Da mesma forma, Saac e Rezende (2019) mostraram que o tamanho da empresa impacta 34,58% a mais nas chances de

receber subvenção governamental, comparativamente com as menores. Portanto, nota-se uma relação positiva entre o recebimento de assistência governamental e o tamanho das instituições.

O estudo de Scheren, Dalchiavon e Moura (2018) concluiu que, além das práticas de governança corporativa, o tamanho e o crescimento das empresas também influenciam o recebimento de subvenções e assistências governamentais, em função dos recursos financeiros e não financeiros serem superiores nas empresas maiores em tamanho e em crescimento.

Assim, diante do exposto e considerando que o tamanho das empresas influencia positivamente o recebimento de mais benefícios governamentais (SCHEREN; DALCHIAVON; MOURA, 2018; SAAC; REZENDE, 2019; GIRMA; GÖRG; STROBL; WALSH, 2008), o tamanho das universidades públicas federais pode ser um determinante para que elas recebam mais disponibilidade de limite orçamentário. Nesse sentido, foi elaborada a primeira hipótese desta pesquisa:

H₁: O tamanho das universidades públicas federais influencia positivamente o recebimento de limite orçamentário.

Nessa perspectiva, espera-se que as maiores universidades apresentem maior recebimento de limite para executar seu orçamento. Além disso, há indícios de que a governança corporativa também seja um fator determinante para que recebam mais recursos do governo.

O estudo de Scheren, Dalchiavon e Moura (2018) verificou a influência da governança corporativa para o recebimento de subvenções e assistências governamentais em companhias abertas listadas na B3 S.A. Seus resultados revelaram que a governança corporativa apresentou coeficiente positivo e estatisticamente significativo, indicando influência para o recebimento de subvenções e assistências governamentais.

Então, assim como as práticas de governança corporativa, por serem vistas como garantias do cumprimento das obrigações relacionadas às subvenções e auxiliarem para um melhor uso dos benefícios recebidos, tendem a influenciar positivamente o recebimento de subvenções e assistências governamentais (SCHEREN; DALCHIAVON; MOURA, 2018) nas instituições públicas, e a governança pode ser um fator determinante no direcionamento de recursos.

Saac e Rezende (2019) demonstraram que, apesar da estimativa de que a governança corporativa pudesse ser uma característica que levaria as empresas a receberem subvenções e

assistências governamentais, seus resultados não possibilitaram relacionar a governança ao grupo de empresas que se beneficiam de subvenções governamentais.

Com o intuito de estimular suas organizações a adotarem as boas práticas de governança, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem realizando, desde 2013, levantamentos para conhecer bem mais a situação desse tema no setor público. Os eixos abordados nesses levantamentos são: governança e gestão de tecnologia da informação, de pessoas, de contratações, bem como de governança pública. Em 2017 e 2018, o TCU reuniu esses temas em um só instrumento de autoavaliação a fim de possibilitar uma análise mais ampla e efetiva.

Desde então, no âmbito federal, o TCU tem empregado esforços para implementar adequadamente o processo de governança das instituições públicas. No contexto atual brasileiro, marcado pela necessidade de transparência e prestação de contas, a utilização e o fortalecimento dos mecanismos de governança pública são imprescindíveis para otimizar a gestão institucional, inclusive das Instituições Federais de Ensino Superior (COSTA *et al.*, 2018).

Assim, tendo em vista o processo discricionário da distribuição do limite orçamentário às universidades, os gestores das universidades podem utilizar a governança pública, alegando que é para atingir melhor seus objetivos estratégicos (ALVEZ JUNIOR, 2019), como argumento favorável para obtenção de limite orçamentário. Assim, foi desenvolvida a segunda hipótese desta pesquisa:

H₂: A governança pública influencia positivamente o recebimento de limite orçamentário.

Assim como o tamanho e a governança corporativa das organizações têm se mostrado capazes de influenciar o recebimento dessas assistências governamentais, Julião *et al.* (2013) analisaram se o recebimento das subvenções governamentais tem uma relação estatisticamente positiva com o lucro das empresas do setor elétrico nacional e as maiores companhias internacionais desse mesmo setor. Entre seus resultados, constataram que existe relação positiva entre o recebimento de subvenção governamental e a lucratividade das empresas.

Sobre o desempenho das universidades federais, a composição do indicador Índice Geral de Cursos (IGC), regulamentado pela Portaria Normativa nº 12 de 5 de setembro de 2008, está atrelada a outros indicadores, como o Conceito Preliminar de Curso (CPC), que depende de um conjunto de fatores referentes à graduação, tais como: professores doutores e mestres, professores com regime de dedicação integral ou parcial, infraestrutura, organização didático-

pedagógica, notas dos concluintes e ingressantes do Enade e o indicador de diferença entre o desempenho observado e o esperado - o chamado IDD (INEP, 2011).

A complexidade inerente ao contexto da educação superior demanda a utilização de um indicador de desempenho formado por diferentes fontes de informações. Assim, o IGC pode ser considerado um indicador abrangente de avaliação do desempenho institucional, pois engloba diversos itens avaliativos (HOFFMANN et al., 2014). Já a taxa de sucesso na graduação (TSG) é um dos indicadores definidos na decisão plenária nº 408/2002 do TCU, que envolve tanto a área da graduação quanto a da pós-graduação, para avaliar as instituições federais de ensino superior. A TSG expressa o índice de alunos que concluem o curso de duração padrão prevista para cada curso. Esse indicador mede, de certa forma, o grau de eficiência da instituição na formação superior (BOYNARD; NOGUEIRA, 2015).

Então, como o estudo de Julião *et al.* (2013) apontou relação positiva entre a lucratividade da empresa (resultado) e o recebimento de recursos do governo, nas universidades, um desempenho melhor pode ser um dos determinantes para que ele libere mais limite orçamentário para executar seu recurso e manter suas atividades. Com base nisso, foi elaborada a hipótese 3:

H₃: O desempenho das universidades públicas federais influencia positivamente o recebimento de limite orçamentário.

Espera-se que as universidades que apresentam melhor desempenho consigam obter mais disponibilidade de limites para executar seu orçamento.

O Quadro 1 resume os fatores institucionais das empresas determinantes para receber mais subvenções e assistências governamentais e as variáveis utilizadas nos estudos citados. As pesquisas apresentaram como achado que o tamanho, a governança e o resultado - lucratividade das empresas - têm uma relação positiva com o recebimento dessas assistências, ou seja, as maiores empresas, as que apresentam práticas de governança e mais lucrativas são as que tendem a receber mais subvenções.

Quadro 1: Evidências e resultados das pesquisas

Autores	Variável operacional (Proxy)	Resultado
SCHEREN; DALCHIAVON; MOURA, 2018	Tamanho da empresa (log do ativo total)	Empresas maiores e com percentuais de crescimento mais elevados, em razão dos recursos financeiros e não financeiros
SAAC; REZENDE (2019)		

GIRMA; GÖRG; STROB; WALSH (2008)	Tamanho da empresa (log do emprego)	superiores que possuem, tendem a receber mais subvenções e assistências governamentais.
SCHEREN; DALCHIAVON E MOURA (2018)	Índice de Ações com Governança Corporativa Diferenciada (IGC)	A governança corporativa influencia o recebimento de subvenções e assistências governamentais.
JULIÃO <i>et al.</i> (2013)	Lucro	Existe uma relação positiva entre o recebimento de subvenção governamental e o resultado das empresas brasileiras do setor elétrico.

Fonte: Elaboração própria (2020)

3 METODOLOGIA

3.1 CARACTERÍSTICA E AMOSTRA DA PESQUISA

A metodologia foi alinhada de maneira a contribuir para o alcance do objetivo do trabalho: Verificar a influência do tamanho, do desempenho e da governança das universidades públicas federais na distribuição do limite orçamentário.

O estudo proposto analisou os dados das universidades federais entre os anos de 2014 e 2018, e sua população foi composta de 63 universidades. Desse total, foram excluídas as universidades que não têm as informações necessárias para calcular os indicadores de gestão do TCU, não apresentaram os dados do Índice Geral de Cursos (IGC) e/ou não tiveram o iGovPub elaborado em algum dos anos. Por esses motivos, ficaram fora da amostra a Fundação Universidade Federal do Acre (UFAC), a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFESBA), a Universidade Federal Fluminense (UFF), a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), a Fundação Universidade Federal do Pampa (UNILA), a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e a Universidade Federal do Estado Rio de Janeiro (UNIRIO). Portanto, a amostra final da pesquisa foi composta de 55 instituições.

3.2 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS E MODELOS ECONOMETRICOS

A variável dependente desta pesquisa é o valor empenhado pelas universidades até o mês de setembro. Essa escolha se deve ao comportamento na distribuição de limite orçamentário pelo MEC, que, no último trimestre do ano, é enviado quase totalmente às instituições, consoante o comportamento conservador do governo, que libera de forma tardia as dotações orçamentárias (ALVES, 2011).

Essa postura conservadora do governo brasileiro é uma forma de proteger as incertezas do ano e tem como consequência a falta de uniformidade na liberação de limites orçamentários às Universidades Federais ao longo dos meses. Percebe-se que parcela relevante dos limites orçamentários é liberada nos últimos meses do ano. Como consequência, há uma pressão maior para aplicar os recursos no término do exercício (AQUINO; AZEVEDO, 2017).

Portanto, o mês de setembro é o período em que se pode observar mais atentamente as instituições que tiveram a disponibilidade de limite antecipada ou retardada por dois motivos: porque o mês de setembro é o período anterior à liberação orçamentária total, geralmente

realizada nos últimos meses do ano, e porque pode refletir, dentro do exercício orçamentário, os resultados das negociações ocorridas, até o momento, entre os gestores e os tomadores de decisão quanto à liberação orçamentária.

Essas negociações para se obter limite orçamentário podem ser vistas sob a ótica da *theory rent seeking* presente no contexto da educação superior pública, visto que se caracterizam como atividades em que gestores pressionam os agentes públicos de forma direta ou indireta, com o propósito de obter recursos econômicos disponibilizados a partir de uma decisão do Estado, que passa a priorizar o atendimento dessa demanda de *rent seeking* (CHAVES *et al.*, 2018; CÂNDIA, 2019; HENRIQUES, 2014).

3.2.1 Variável dependente

O limite orçamentário liberado para as universidades federais é realizado por meio de vários documentos de sistemas, entre eles, as Notas de Lançamento (NL) no sistema integrado de administração financeira do governo federal - SIAFI - que possibilitam contabilizar vários atos de gestão. Os diferentes documentos de sistema para cada um dos créditos orçamentários, sejam eles vinculados, discricionários ou de arrecadação própria da instituição, impossibilitam verificar o valor do limite recebido pelas universidades em um mês específico do exercício. Por isso, a pesquisa limita-se a observar o valor empenhado das instituições, porque o limite de todas as universidades não pode ser medido diretamente em uma série temporal.

Para a análise, os valores utilizados para calcular a variável dependente 'valor empenhado' (EMP) foram coletados em relatórios no *site* do Tesouro Gerencial que contém as informações sobre quanto as universidades empenham de seu orçamento discricionário mês a mês e o total do orçamento discricionário de cada ano estudado. Então, a variável 'valor empenhado' (EMP) apresentou valores de 0% a 100%, representando a proporção do orçamento discricionário empenhado recebido até o mês de setembro de cada exercício. Ressalte-se que só foi analisado o orçamento discricionário distribuído pela Matriz OCC, definida pelo MEC. Logo, não foram incluídos os recursos vinculados à folha de pagamento nem os chamados recursos próprios, que são diretamente arrecadados pelas universidades provenientes de convênios/contratos com organismos públicos e/ou privados, de cursos de extensão e especialização e da realização de concursos públicos.

3.2.2 Variáveis independentes

O tamanho das universidades pode ser um fator determinante na atividade de *rent seeking* realizada pelos gestores para conseguirem do Ministério de Educação (MEC) mais liberação de limite orçamentário. A *proxy* utilizada como o tamanho das universidades neste estudo foi o indicador de gestão ‘número de alunos equivalentes’ (AGE) fornecido ao Tribunal de Contas da União (TCU). O cálculo do AGE leva em consideração o número de diplomados, a duração padrão do curso, o número de alunos que ingressaram, além do fator de retenção.

Segundo as orientações para o cálculo dos indicadores de gestão – TCU (2004), o número de alunos equivalentes da Graduação (AGE) é calculado por meio da Equação 1:

$$AGE = \sum_{\text{todos os cursos}} \{ (N_{DI} * D_{PC})(1 + [\text{Fator de retenção}]) + ((N_I - N_{DI})/4) * D_{PC} \} * [\text{Peso do grupo em que se insere o curso}]$$

Equação 1

Onde:

N_{DI} = Número de diplomados, no ano letivo referente ao exercício, em cada curso

D_{PC} = Duração padrão do curso

N_I = Número de alunos que ingressaram, no ano letivo relativo ao exercício, em cada curso

Fator de Retenção e Peso do grupo calculados de acordo com a metodologia da SESu

O número de alunos tem sido utilizado como proxy para estimar o tamanho das universidades, como nos estudos de Gallego *et al.* (2009), Católico (2012) e Pêsoa *et al.* (2018), que utilizaram, entre suas variáveis, o tamanho da instituição, ao analisaram fatores que explicam o nível de divulgação de informações nas universidades.

O desempenho pode representar outro determinante na liberação da disponibilidade orçamentária. As variáveis utilizadas como *proxy* para o desempenho das universidades foram o indicador de gestão ‘Taxa de Sucesso da Graduação’ (TSG) do TCU e o Índice Geral de Cursos (IGC), calculado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

A Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) nas universidades brasileiras é um indicador resultante da razão entre o número de diplomados e o número de ingressantes, ajustados pelo ano em que esses alunos ingressaram na instituição e o tempo de permanência fixado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) para cada curso.

O cálculo da TSG, segundo as orientações para o cálculo dos indicadores de gestão – TCU (2004), é representado pela Equação 2:

$$\text{Taxa de Sucesso na Graduação (TSG)} = \frac{\text{Nº de diplomados (NDI)}}{\text{Nº total de alunos ingressantes}} \quad \text{Equação 2}$$

O indicador de desempenho IGC é resultado das avaliações individuais dos cursos de graduação e pós-graduação. Para sua formação, é necessário compreender o cálculo do conceito preliminar de curso (CPC). O CPC é formado pelos indicadores da qualidade: informações de infraestrutura, recursos didático-pedagógicos e corpo docente; o desempenho obtido pelos estudantes concluintes e ingressantes no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), e os resultados do Indicador da Diferença entre os Desempenhos Esperado e Observado (IDD). O IGC é divulgado anualmente e consiste na média ponderada dos conceitos de graduação e pós-graduação *strictu sensu*. A ponderação é feita com base no número de alunos nos Cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado.

As variáveis TSG e IGC foram escolhidas como *proxy* devido às suas distintas naturezas. De um lado, a TSG representa uma variável quantitativa, que visa representar um produto no processo produtivo educacional que contemple a questão do desempenho acadêmico das IFES (COSTA *et al.*, 2012). De outro, o IGC pode representar um desempenho qualitativo da instituição.

Sabe-se da importância de se utilizarem, de forma concomitante, dados qualitativos e quantitativos para avaliar o desempenho das universidades, pois ambos são capazes de oferecer subsídios de sustentação para as conclusões que possam ser geradas (HOFFMANN *et al.*, 2014). Da mesma forma que o tamanho e o desempenho, a governança foi analisada por poder representar mais um fator que influencia a distribuição de limite orçamentário às universidades. A variável de governança utilizada no estudo foi o indicador de governança elaborado no levantamento de governança e gestão pública do TCU: iGovPub (índice de governança pública).

Em 2017 e 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou o Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública, com o objetivo de medir e avaliar a capacidade de governança e gestão dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Além de monitorar índices de governança e gestão, visando encontrar riscos sistêmicos, o levantamento serve como instrumento para estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas e aperfeiçoar a administração no setor público (ALVES JUNIOR, 2019).

Sobre a coleta das variáveis, os indicadores AGE e TSG foram coletados por meio dos relatórios de gestão das universidades publicados anualmente em seus *sites*. As IFES, como órgãos integrantes da estrutura federal, têm a obrigação legal de publicar não só os dados financeiros, como também os estatísticos, as realizações na infraestrutura, a contextualização socioeconômica da Instituição, as informações orçamentárias e os indicadores de produtividade, como os indicadores de desempenho estabelecidos pela Decisão nº 408/2002 do Tribunal de Contas da União (TCU), com o intuito de construir uma série histórica da evolução de aspectos gerenciais relevantes, orientando seus gestores para as boas práticas administrativas.

O IGC foi coletado no *site* do INEP, que calculou e divulgou os resultados dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior. A variável iGovPub foi encontrada no *site* do Tribunal de Contas da União, que divulgou os resultados do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública dos ciclos de 2017 e 2018, que contém os relatórios individuais de cada respondente, nos quais se encontram os resultados obtidos pelas instituições.

O Quadro 2 apresenta as variáveis utilizadas nesta pesquisa, assim como o sinal esperado da relação entre elas e a variável dependente (EMP).

Quadro 2: Descrição das variáveis independentes

Dimensão	Indicador	Definição	Sinal esperado
Tamanho	Número de alunos Equivalentes (AGE _{it})	Indicador de Gestão do TCU que indica quantidade de alunos	+
Governança	iGovPub _{it}	Índice de governança pública	+
Desempenho	Taxa de sucesso da Graduação (TSG _{it})	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de diplomados (NDI)}}{\text{N}^\circ \text{ total de alunos ingressantes}}$	+
	Índice Geral de Cursos (IGC _{it})	Resultado das avaliações individuais dos cursos de graduação e pós-graduação	+

Fonte: Elaboração própria (2020)

3.2.3 Modelo Econométrico

A técnica econométrica utilizada para verificar a influência das variáveis independentes sobre a variável dependente foi a regressão com dados em painel, tendo em vista que a amostra é composta de dados seccionais (as universidades) e temporais (os anos de 2014 a 2018). As universidades fundadas mais recentemente não apresentam dados para o cálculo das variáveis

para anos anteriores a 2014, por isso a pesquisa iniciou-se nesse ano para envolver o maior número possível de instituições. O ano de 2018 é o mais recente, com todas as variáveis de pesquisa divulgadas até o momento do estudo.

A estimação do primeiro modelo foi condizente com as H₁ e H₃ de pesquisa, que analisou o tamanho e o desempenho das universidades por ter seus dados disponibilizados em um período maior - de 2014 a 2018. Foi estimado o segundo modelo, alinhado à H₂ de pesquisa, analisando a governança pública das instituições, que foi divulgada apenas em dois anos do tempo de estudo (2017 e 2018). Reitera-se que a variável dependente é o valor empenhado para os dois modelos indicados.

O primeiro modelo econométrico, cujo objetivo é de testar as H₁ e H₃, é apresentado pela Equação 3.

$$EMP_{it} = \beta_0 + \beta_1 AGE_{it} + \beta_2 TSG_{it} + \beta_3 IGC_{it} + \varepsilon_{it}$$

Equação 3

Onde:

EMP_{it} = Valor empenhado por i, no ano t;

AGE_{it} = Número de alunos equivalentes de i, no ano t;

TSG_{it} = Taxa de sucesso da graduação de i, no ano t;

IGC_{it} = Índice Geral dos Cursos de i, no ano t;

ε_{it} = Termo de erro

Já o segundo modelo econométrico, condizente com a H₂, é apresentado pela Equação 4.

$$EMP_{it} = \beta_0 + \beta_1 iGovPub_{it} + \varepsilon_{it}$$

Equação 4

Onde:

EMP_{it} = Valor empenhado por i, no ano t;

$iGovPub_{it}$ = Índice de governança pública de i, no ano t;

ε_{it} = Termo de erro.

Após a estimação dos modelos, a significância dos parâmetros e dos modelos foi verificada pelas estatísticas t e F, respectivamente. Nos modelos, foram verificados os pressupostos da normalidade por meio do teste de *Jarque – Bera*, ausência de autocorrelação mediante teste de *Wooldridge*, e a homocedasticidade dos resíduos da regressão pelo teste de

Wald. Para ambos os modelos, foi aplicada a técnica de correção de *White* por meio do método dos erros-padrão robustos corrigindo a presença de heterocedasticidade. Assim, depois da metodologia apresentada, procedeu-se à análise dos resultados apresentados na próxima sessão.

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Esta análise foi estruturada em duas partes. A primeira destina-se à apresentação das variáveis utilizadas pela pesquisa, e a segunda, à análise dos modelos econométricos para fins de inferência estatística.

4.1 ANÁLISE DESCRITIVA

Nesta seção, apresentam-se as variáveis utilizadas para a consecução do objetivo da pesquisa. A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na pesquisa. As variáveis ‘valor empenhado’ (EMP), ‘número de alunos equivalentes’ (AGE), ‘taxa de sucesso da graduação’ (TSG) e ‘índice geral de cursos’ (IGC) foram analisadas no período de 2014 a 2018, o que resultou em 275 observações cada. Já a estatística descritiva da variável ‘índice de governança pública’ (iGovPub) apresenta 110 observações, pois foram analisados apenas os anos de 2017 e 2018. A análise foi realizada com as 55 universidades participantes da amostra.

Tabela 1: Análise descritiva das variáveis

Variável	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Obs
EMP	0,6316275	0,1215451	0,2159774	0,8974785	275
AGE	25.734,3	18.078,85	1.045	77.552	275
iGovPub	0,4078182	0,143753	0,12	0,8	110
TSG	46,6953	13,73822	3,98	90	275
ICG	3,389777	0,47581	2,139087	4,349276	275

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme já mencionado, a variável dependente da pesquisa consiste no valor empenhado do orçamento discricionário até o mês de setembro em relação ao total do orçamento discricionário. A média do EMP das 275 observações da amostra equivale a 0,63, ou seja, em média, 63% do crédito discricionários das universidades são empenhados até o mês de setembro nos anos da pesquisa.

A variável EMP teve um desvio-padrão de 0,12 e valores mínimo e máximo que variaram entre 21% e 90%. A amplitude dos dados sugere uma não uniformidade na distribuição do limite orçamentário às universidades pelo Ministério de Educação. Isso reflete o empenho delas. Embora, outros fatores, como uma estratégia própria da instituição para execução de alguma demanda posteriormente e até mesmo a ineficiência interna na execução

do recurso, podem interferir no valor empenhado. A universidade que apresentou o maior valor empenhado foi a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso, no ano de 2016, e o valor mínimo de 21,5% foi apresentado pela Universidade Federal do Cariri em 2014.

Considerando uma distribuição linear ao longo dos meses, que representou um gasto mensal uniforme do orçamento público, até o mês de setembro, a proporção do orçamento executado pelas instituições deveria ser de, aproximadamente, 75% do orçamento. No entanto, os resultados apontaram que, em 86% das observações, o valor empenhado do orçamento, até o mês de setembro, é inferior a 0,75. Esses resultados demonstram o comportamento do governo federal de liberar mais limites para empenho, nos últimos meses do exercício, e corrobora o pensamento de Alves (2011), que também aponta como consequência desse comportamento um aumento potencial do montante de despesas que serão inscritas em restos a pagar, mais propícias a serem executadas de forma ineficaz e ineficiente.

Já sobre as variáveis independentes, a análise descritiva apresentada na Tabela 1 mostra que o número de alunos equivalentes (AGE), utilizado como *proxy* para o tamanho das universidades, apresentou uma média de 25.734, considerando-se um desvio-padrão de 18.078. Os valores mínimo e máximo para essa variável indicam que as universidades apresentam tamanhos diversificados, portanto podem receber tratamentos diferentes em questões orçamentárias do Ministério da Educação

Em relação à variável que analisa o grau de governança pública presente em cada uma das instituições, só foram obtidos os dados do período correspondente ao levantamento realizado pelo TCU: 2017 e 2018. Na Tabela 1, consta a média de 0,41 para as 55 universidades nos dois anos citados.

Os valores mínimo e máximo para o iGovPub, além do desvio-padrão, indicam estágios diferentes quanto à adoção das práticas de governanças pelas universidades. Esses resultados demonstram, segundo Marques *et al.* (2020), que estudaram a adesão das universidades às práticas de governança pública utilizando o indicador iGovPub, uma disparidade entre as universidades públicas federais em relação ao nível aprimorado de governança e ao nível inicial de governança, confirmando uma diferença de desempenho das universidades quanto à adoção de boas práticas de governança.

No tocante às variáveis de desempenho adotadas no estudo, a variável taxa de sucesso da graduação (TSG) apresentou uma média de 46%, com desvio-padrão de 14% e valores mínimo e máximo de 4% e 90%, respectivamente. A amplitude dos dados indica que as universidades apresentam diferentes desempenhos quanto à formação dos alunos. Isso significa que a distribuição orçamentária pode ser uma ferramenta para minimizar a diferença entre esses

resultados. Já a segunda variável de desempenho, índice geral de cursos, apresentou menos dispersão em relação à média, comparada com a dispersão da TSG. Isso quer dizer que as universidades se diferenciam menos quando observado o desempenho qualitativo por meio do IGC.

Por meio da análise descritiva, constatou-se que as universidades empenham, em média, 63% do seu crédito discricionários até o mês de setembro. A amplitude da variável ‘EMP’ indica que o limite orçamentário é distribuído pelo Ministério de Educação às universidades de forma desigual. Devido à amplitude encontrada também para as demais variáveis, verificaram-se perfis diferentes quanto ao tamanho, à adoção de boas práticas de governança e ao desempenho entre as instituições avaliadas. Para testar, de fato, as hipóteses de pesquisa, passe-se, agora, para a fase de inferência estatística, apresentada no próximo tópico.

4.2 ANÁLISE ECONOMETRICA

Para realizar os testes das hipóteses de pesquisa, foram adotados dois modelos de estimação das relações entre as variáveis. O primeiro levou em consideração o período de 2014 a 2018, para verificar as relações entre as variáveis da pesquisa, conforme a Equação 3, cujos resultados estão apresentados na Tabela 2.

Inicialmente, foram feitos alguns testes para saber qual o método de regressão com dados em painel mais apropriado. Conforme os resultados apresentados nos testes de especificação de painel (*Chow, Breusch-Pagan e Hausman*), foi indicado que o modelo de efeitos fixos é mais apropriado em relação aos modelos com efeitos aleatórios e *pooled*. O modelo apresentou-se adequado ao nível de 1%, conforme a estatística do teste F, com um poder de explicação (R-quadrado *within*) de, aproximadamente, 8%.

Depois de feitos os testes de *Jarque - Bera, Wooldridge e Wald*, encontraram-se evidências para a normalidade da distribuição dos resíduos, falta de autocorrelação e presença de heterocedasticidade. A heterocedasticidade foi corrigida pelo método dos erros-padrão robustos de *White*. Os resultados do primeiro modelo estão ilustrados na Tabela 2.

Tabela 2: Influência do tamanho e do desempenho sobre o valor empenhado

Variáveis explicativas	Coefficientes	Erro-padrão	p-valor
AGE	0,00000645	0,00000228	0,006
TSG	-0,0005391	0,0008485	0,528
IGC	0,1671653	0,0934809	0,079
(constante)	-0,0758258	0,3113847	0,809

R2 within	0,0813	-	-
Teste F (3, 54)	4,75	-	0,0052
<i>Hausman</i>	8,55	-	0,0139
<i>Chow</i>	2.86	-	0,0000
<i>Breusch-Pagan</i>	25.19	-	0.0000
VIF	1,44	-	-
<i>Wooldridge</i>	0,486	-	0,4889
<i>Wald</i>	852,83	-	0,0000
<i>Jarque-Bera</i>	1.92	-	0,3829

Nota: Os valores em negrito indicam que as variáveis foram significantes a 1% ou a 10%.

Fonte: Resultados da pesquisa

Ao observar os resultados expostos na Tabela 2, constatou-se que o modelo é capaz de explicar 8,13% das variações no valor empenhado pelas universidades até setembro. Ao analisar as variáveis de interesse, verificou-se que a taxa de sucesso da graduação (TSG) não apresentou significância estatística, e o tamanho das instituições (AGE) e o índice geral de cursos (IGC) apresentaram significância estatística de 1% e 10%, respectivamente.

A variável AGE, utilizada como proxy para o tamanho das universidades, apresentou o sinal esperado conforme a expectativa teórica de que, assim como o tamanho das empresas influencia positivamente o recebimento de mais benefícios governamentais (SCHEREN; DALCHIAVON; MOURA, 2018; SAAC; REZENDE, 2019; GIRMA; GÖRG; STROBL; WALSH, 2008), o tamanho das universidades influencia positivamente o recebimento de limite orçamentário, o que confirma a primeira hipótese (*H1*).

Esse resultado se assemelha aos de Scheren, Dalchiavon e Moura (2018), que utilizaram o tamanho da empresa (log do ativo total) como uma das variáveis de controle da pesquisa, que também pode influenciar no recebimento de subvenções e assistências governamentais, revelando-se estatisticamente significativa. Portanto, confirmou-se que empresas maiores tendem a receber mais subvenções e assistências governamentais.

Esses achados também são análogos aos do trabalho de Isaac e Resende (2019), cujo objetivo foi de identificar as características das empresas que receberam subvenções e assistências governamentais. Ao utilizar como medida de tamanho o logaritmo natural do ativo total da empresa, os autores concluíram que existe uma relação estatística positiva entre o recebimento de subvenções e de assistências governamentais e a adoção de IFRS, tamanho da empresa.

Sobre a análise das variáveis de desempenho, a variável TSG, que demonstra o desempenho quantitativo, não apresentou significância estatística. Isso sugere que a taxa de sucesso da graduação, nessa amostra, não influencia o recebimento de autorização de execução

orçamentária nas universidades. Já o índice geral de cursos (IGC), variável de desempenho qualitativo, apresentou relação positiva com a variável dependente, conforme a terceira hipótese da pesquisa (H₃).

Nesse sentido, não foi possível validar a hipótese da pesquisa de que o desempenho das universidades públicas federais influencia positivamente o recebimento de limite orçamentário. Esperava-se a relação significativa dos dados qualitativos e quantitativos para avaliar o desempenho das universidades, pois ambos são capazes de oferecer subsídios para sustentar as conclusões (HOFFMANN *et al.*, 2014). Comparativamente, esse resultado diverge do estudo de Julião (2013), o qual constatou que, em empresas nacionais do setor elétrico, o recebimento da subvenção tem uma relação estatisticamente significativa com o desempenho no que diz respeito à lucratividade das empresas.

Apesar de não validada a hipótese, os resultados apontaram que o índice geral de cursos é capaz de influenciar o valor empenhado pelas universidades. Com base nesse resultado e levando em consideração que o IGC abrange informações de infraestrutura, recursos didático-pedagógicos, corpo docente, além do desempenho obtido pelos estudantes no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), ele pode representar um indicador utilizado nas atividades de *rent seekers* para obtenção de recursos do Governo.

O Modelo 2 foi estimado para verificar a influência do Indicador de Governança Pública no recebimento de limite orçamentário nas universidades federais. Em razão do indicador IGovPub está disponível apenas em dois anos da pesquisa, só foram analisados os anos de 2017 e 2018. A estimação do segundo modelo econométrico se deu por meio da técnica de regressão com dados em painel com efeitos fixos, por ser o mais apropriado, indicado depois da realização dos testes de *Chow*, *Breusch-Pagan* e *Hausman*. Verificou-se, por meio das estatísticas F e t, respectivamente, a significância do modelo ao nível de 1% e a dos parâmetros com um poder de explicação (R-quadrado *within*) de, aproximadamente, 38%.

Os pressupostos da normalidade, da falta de autocorrelação e da homoscedasticidade da regressão foram examinados pelos testes *Jarque - Bera*, *Wooldridge* e *Wald*, respectivamente. O teste de *Jarque - Bera* resultou na não normalidade da distribuição dos resíduos, no entanto, com base no Teorema do limite central, pode-se relaxar esse pressuposto devido ao tamanho da amostra. Também se encontraram evidências da falta de autocorrelação e da presença de heterocedasticidade. O método dos erros-padrão robusto de *White* foi utilizado para corrigir a presença de heterocedasticidade. Os resultados constam na Tabela 3.

Por fim, o teste Jarque-Bera revelou que os resíduos do modelo não foram distribuídos normalmente. No entanto, com base no Teorema do Limite Central, pode-se relaxar esse

pressuposto, tendo em vista que, em grandes amostras, pressupõe-se a normalidade dos resíduos.

Tabela 3: Influência da governança pública sobre o valor empenhado

Variáveis explicativas	Coefficientes	Erro-padrão	p-valor
IGOV PUB	0,375022	0,105843	0,001
(constante)	0,5099933	0,043165	0,000
R2 within	0.1653	-	-
Teste F (4,54)	12,55	-	0,0008
<i>Hausman</i>	6,74	-	0,0094
<i>Chow</i>	2,74	-	0,0001
<i>Breusch-Pagan</i>	8,68	-	0,0016
VIF	1,00	-	-
<i>Wooldridge</i>	0,593	-	0,4363
<i>Wald</i>	3,00E+32	-	0,0000
<i>Jarque-Bera</i>	8,78	-	0,0124

Nota: Os valores em negrito indicam que as variáveis foram significantes a 1%

Fonte: Resultados da pesquisa

A variável IGOVPUB, utilizada como indicador de governança nas universidades, apresentou o sinal esperado conforme a expectativa teórica de que, assim como a governança corporativa das empresas influencia positivamente o recebimento de benefícios governamentais (SCHEREN; DALCHIAVON; MOURA, 2018), a governança adotada nas universidades influencia positivamente o recebimento de limite orçamentário. Isso indica que a H₂ foi aceita.

O IgovPub apresentou uma influência positiva de, aproximadamente, 0,37 com significância de 1%. De modo semelhante, os resultados do estudo de *Scheren et al.* (2018), que utilizaram como *proxy* para governança corporativa o Índice de Ações com Governança Corporativa Diferenciada, apresentou coeficiente positivo e estatisticamente significativo em um nível de significância de 1%, indicando que a governança corporativa influencia o recebimento de subvenções e assistências governamentais.

Assim, quanto maior a adoção das boas práticas de governança por parte das universidades públicas, maior o recebimento de limite orçamentário para empenho do seu orçamento até o mês de setembro. Nesse sentido, a governança e o levantamento realizado pelo TCU tornam-se relevantes para fortalecer a confiança da gestão nas instituições públicas e assegurar que os recursos públicos estão sendo administrados da melhor forma possível (MARQUES *et al.*, 2020).

Assim, a maior adoção às boas práticas de governança pode representar um argumento utilizado pelos gestores para o recebimento antecipado de limite orçamentário para executar seus recursos. Como as práticas de governança pública influenciam a eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde (SANTOS; ROVER, 2019) e são uma ferramenta que possibilita atingir a contento os objetivos estratégicos das universidades (ALVEZ JUNIOR, 2019).

De modo geral, esta pesquisa identificou possíveis relações entre o tamanho e a governança das universidades federais e o recebimento de limite orçamentário, conquanto as maiores universidades e as que apresentaram melhores indicadores de governança pública receberam mais liberação para execução orçamentária até o mês de setembro. Entretanto, o desempenho não foi um dos fatores capazes de influenciar positivamente o recebimento de limite. Assim, as H_1 e H_2 foram aceitas, e a H_3 foi rejeitada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já referido, o objetivo deste trabalho foi de verificar a influência do tamanho, do desempenho e da governança pública na distribuição do limite orçamentário nas universidades públicas federais. Para a análise, foram adotados os valores correspondentes ao valor proporcional empenhado do orçamento discricionário de cada universidade até o mês de setembro, o número de alunos como proxy para o tamanho, a taxa de sucesso da graduação, o índice geral de cursos e o indicador de governança pública.

Os resultados indicaram que o tamanho das universidades, assim como a capacidade de governar e de gerir, por meio da adoção de boas práticas e do aperfeiçoamento da administração pública, podem representar fatores determinantes na atividade de *rent seeking* realizada pelos gestores para conseguirem do Ministério de Educação (MEC) mais liberação de limite orçamentário, o que confirmou as hipóteses H₁ e H₂ da pesquisa. Além disso, o índice geral de cursos, um indicador qualitativo do desempenho das universidades, também pode representar um critério utilizado para se obter antecipadamente limite orçamentário, embora não tenha sido possível validar a terceira hipótese de pesquisa de que o desempenho das universidades públicas federais influencia positivamente o recebimento de limite orçamentário por não apresentar significância das duas variáveis de desempenho.

Outra contribuição deste trabalho foi o conhecimento acerca do processo de distribuição de limite orçamentário às universidades, na medida em que adiciona entendimento de fatores que são capazes de influenciar esse processo em relação à classe política para obtenção de recursos financeiros – *rent seeking* – nas universidades. Ao mesmo tempo, analisa um processo e a capacidade das instituições de usarem a seu favor a intervenção do Estado.

Os resultados encontrados trouxeram inovações para pesquisa sobre o tema, porquanto investigou o comportamento de *rent seeking* no orçamento das universidades e preencheu uma lacuna na literatura nacional sobre fatores que podem influenciar a distribuição de limite orçamentário nessas instituições.

De forma prática, o estudo, ao identificar fatores como governança e o índice geral de curso, indicador de desempenho da instituição, que influenciam o recebimento de limite orçamentários, possibilita o aprimoramento das práticas de gestão universitária para obtenção de melhores indicadores e assim, maior disponibilidade de recursos orçamentários.

Nesse intento, o comportamento de *rent seeking* por parte dos gestores abre margem para um grande potencial de aprimoramento do ensino superior como o avanço dos estágios de adoção das boas práticas de governança e a melhora dos diversos itens avaliativos como

infraestrutura, organização didático-pedagógica, desempenho no Enade que compõe o IGC. Além de levar à adoção de medidas para combater a evasão, uma vez que o número de alunos equivalente influencia o recebimento de limite. Portanto, quanto maior o número de alunos, mais a disponibilidade de recursos será favorável à instituição, ou seja, uma distribuição de limite orçamentário mais linear durante o exercício financeiro.

Diante dessas contribuições, o aperfeiçoamento dos indicadores das universidades ganha importância, pois essas instituições são incentivadas a buscar: qualidade no desempenho acadêmico, aperfeiçoamento constante do planejamento e da gestão universitária. Além do mais, a importância da otimização do desempenho das universidades se dá pelo seu papel fundamental no desenvolvimento econômico relacionado com as demandas da sociedade, como a formação de profissionais qualificados para acompanhar as constantes transformações da economia, tecnologia e informação (HOFFMANN et al., 2014).

No que diz respeito à limitação da pesquisa, destacam-se a falta de estudos anteriores que apresentassem modelos para verificar fatores capazes de influenciar a distribuição de limite orçamentário às instituições públicas no cenário nacional e de resultados para serem comparados com os abordados neste estudo. Ressalta-se, ainda, a limitação temporal, visto que a dinâmica orçamentária brasileira apresenta constantes mudanças e fatores que podem causar alterações significativas em seus mecanismos. Portanto, os resultados aqui encontrados podem não se estender para um período temporal maior.

Por fim, para estudos futuros, sugere-se que sejam investigados possíveis indicadores ambientais e organizacionais que sejam capazes de influenciar a distribuição de limite orçamentário às instituições públicas de mesmas características dentro do processo de *rent seeking*.

REFERÊNCIAS

ALVES, D. P. (2011) Carry-over: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. Prêmio Tesouro Nacional de monografias.

ALVES JÚNIOR, P. S. V.; Análise da eficiência das Universidades Federais brasileiras com enfoque sobre a Governança Pública (2019). Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 580-595, 2017.

BARCELOS, C. L. K.; Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro - Lei nº 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado em Administração) Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

BARELLI, P; PESSÔA, S. De A., (2012); Rent-Seeking and Capital Accumulation, *Economic Inquiry*; Vol. 50, No. 2, April 2012, 399–417

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. A coleta de dados das IFES para alocação de recursos orçamentários. Brasília, DF, nov. 2006.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Cálculo do Aluno Equivalente para fins de Análise de Custos de Manutenção das Ifes. TI/DEDES/SESu/MEC Brasília, 16 fevereiro de 2005.

_____. Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2019 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2019.

_____. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Manual Técnico de Orçamento. MTO 2019. Brasília.

BOYNARD K. M. S.; NOGUEIRA, J. M. Indicadores de gestão em conflito com indicadores de qualidade? Lições econômicas para a gestão universitária. *Revista GUAL*, v. 8, n. 4, p. 237-258, 2015.

CATÓLICO, D. F. Revelación y divulgación da información financiera y no financiera das universidades públicas en Colombia. *Rev. Fac. Cienc. Econ.* v. 20, n. 1, p. 57-76, Jun. 2012.

CALDAS, O. V.; CRISTIANO, M. C.; 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. *Rev. Adm. Pública: Rio de Janeiro*.50 (2), 237-264.

CÂNDIA, E.; Rent-Seeking e despesa pública: até quando perdurará a invisibilidade jurídica?; Revista dos Tribunais; vol. 1001/2019, Mar/2019 DTR-2019-23858.

CHANG, M.-C. (2014). Efficiency and governance of power corporations: a China and Taiwan analysis. *Polish Journal of Environmental Studies*, 23(5), 1515-1525.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. *Acta Scientiarum Education (UEM)*, [s.l.], v. 40, n. 1, p. 1-12, 2018.

COSTA, E. M. et al. Eficiência e desempenho no ensino superior: uma análise da fronteira de produção educacional das IFES brasileiras. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 415-440, set.-dez. 2012.

COSTA, A. C. P da; LEAL, A. F. P.; NASCIMENTO, L. C. B DO; MENDONÇA, C. M. C. de; GUERRA, L. C. B.; Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental; *Rev. Serv. Público Brasília* 69 (3) 163-191 jul/set 2018.

COX, C. A. (2017). Rent-seeking and competitive preferences. *Journal of Economic Psychology*, 63:102-116.

DIAS, L. N. DA S. Fatores que impactam na corrupção e na ineficiência relacionadas à aplicação de recursos da Saúde Pública Municipal (2016). Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

FONTELES, I. V., Ponte, V. M. R., Oliveira, M. C., & Ribeiro, M. S. (2014). Fatores determinantes da evidenciação socioambiental sob o enfoque do recebimento de assistências governamentais. In *Anais, 8º Congresso da ANPCONT*, 8., Rio de Janeiro. São Paulo: ANPCONT.

GIRMA, S.; GÖRG, H.; STROBL, E.; WALSH, F. Creating jobs through public subsidies: an empirical analysis. *Labour economics*, v. 15, n. 6, p. 1179-1199, 2008.

GALLEGO, I.; GARCÍA, I.; RODRÍGUEZ, L. Universities' Websites: disclosure practices and the revelation of financial information. *The International Journal of Digital Accounting Research*, v. 9, p. 153-192. 2009.

HENRIQUES, A. D.; A Economia Política da inovação e competitividades no Brasil (Dissertação de Mestrado); Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE. Brasília, 2014.

HILLMAN, N. W.; TANDBERG, D. A.; GROSS, J. P. K.; Performance Funding in Higher Education: do financial incentives impact College Completions?; *The Journal of Higher Education*, Volume 85, Number 6, November/December 2014, pp. 826-857

HOFFMANN, C; ZANINI, R.R.; CORRÊA, A.C.; SILUK, J.C.M.; JUNIOR, V.F.S.; ÁVILA, L.V.; O desempenho das universidades brasileiras na perspectiva do Índice Geral de Cursos (IGC). *Educação e Pesquisa* 2014; 40 (3): 651-666.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Manual dos indicadores de qualidade. Brasília: INEP, 2011.

JULIÃO, C. M. DE, LAGIOIA, U. C. T., CARLOS FILHO, F. A. DE, ARAÚJO, J. G. DE, SILVA FILHO, L. L. DA & MACIEL, I. É. S. (2013). Um estudo sobre a correlação entre o recebimento de subvenções governamentais e o lucro das empresas nacionais e das maiores internacionais, do setor elétrico. *Revista Uniabeu*, 6(14), 173-189.

KHAN, M. H. (2000). Rent-seeking as process. *Rents, Rent-seeking and Economic Development: theory and evidence in Asia*, 700144.

KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, American Economic Association, v. 64, n. 3, p. pp. 291–303, 1974.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Corruption and rent-seeking. *Public Choice*, v. 113, n. 1/2, p. 97-125, 2002

LISBOA, M. d. B.; LATIF, Z. A. Democracy and growth in Brazil - revised version. [S.l.], 2013.

MAHLMEISTER, R.; KOMATSU, B. K.; MENEZES FILHO, N.; Testando Rent-Seeking no Brasil: desigualdade e arrecadação de IPTU nos municípios brasileiros. *Policy Paper*, n. 32. Inspere, Centro de Políticas Públicas. 2018.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A C. O.; Lobby e políticas públicas no Brasil. “As ideias também importam - Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil”. Editora Juruá e FGV – Direito RJ, 2013.

MARQUES, P. V. Da S. B.; PETER M. Da G. A.; NASCIMENTO, C. P. S. Do; MACHADO, M. V. V.; Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União; *Rev. Controle, Fortaleza*, v. 18, n.2, p. 164-196, jul./dez. 2020.

MILIONI, K. C.; BEHR, A.; LOPES, G., JEFERSON, L.; Análise do Processo de Elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual em uma Instituição Pública Federal de Ensino Superior; 2015. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, vol. 8, núm. 4, diciembre, 2015, pp. 164-188

PÊSSOA, I. S.; CANUTO, E. S. L.; COSTA, J. C.; ALMEIDA, J. E. F.; Determinantes da transparência das Universidades Federais Brasileiras: uma análise empírica no ano de 2013. *GeCont*, v. 5, n. 2, Florianópolis, Jul-Dez. 2018.

REIS, C.Z.T. OLIVEIRA, A. R. SILVEIRA, S. F. R. CUNHA, N. R. S. Variáveis discriminantes do nível de institucionalização do Modelo Orçamentário nas Universidades Federais. *Revista de Ciências da Administração*, v.16, n. 39, p.83-100, ago. 2014.

REIS, C.Z.T. OLIVEIRA, A. R. SILVEIRA, S. F. R. CUNHA, N. R. S. Modelo Orçamentário das Universidades Federais: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização. *Rev. Adm. UFSM, Santa Maria*, v. 10, número 6, p. 1081-1100, 2017.

SAAC, D. M. P.; REZENDE, A. J.; Análise das características determinantes das empresas que usufruem de subvenções e assistências governamentais. *Revista Universo Contábil*, ISSN 1809-3337 Blumenau, v. 15, n. 2, p. 116-136, abr./jun., 2019.

SANTOS, R. R. dos.; ROVER, Suliani; Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos; *Revista de Administração Pública - Rio de Janeiro* 53(4):732-752, jul. - ago. 2019

SCHEREN, G., DALCHIAVON, A. & MOURA, G. D. de. Influência da Governança corporativa para o recebimento de subvenções e assistências governamentais em companhias abertas; *RGC, São Paulo*, v. 5, n.1, art.2, pp. 31-56, jun. 2018.

SILVA, M. F. G. Corrupção e produção de bens públicos. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 127-128.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Orientação para o cálculo dos indicadores de gestão. Brasília: TCU, mar. 2004.

TULLOCK, Gordon. (1967) The welfare costs os tariffs, monopolies ans theft. *Western Economic Journal*, n. 5, 1967. p. 228.

TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Economic Inquiry*, Blackwell Publishing Ltd, v. 5, n. 3, p. 224–232, 1967.

TULLOCK, G., BRADY, G. L., & SELDON, A. (2002). *Government failure: a primer in public choice*. Cato Institute. Recuperado em: <http://wordlist.narod.ru/Government-Failure.pdf>