

DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA E SEU EFEITO NO GASTO MUNICIPAL

Dinah Vieira dos Santos¹
 Patrícia de Souza Costa²
 Ricardo Rocha de Azevedo³

Resumo

Objetivo: A pesquisa teve como objetivo investigar o efeito da descentralização de compras no gasto municipal, pela lente teórica da Teoria da Escolha Pública.

Método: A análise foi desenvolvida por meio de regressão quantílica realizada com dados obtidos por um questionário eletrônico, analisados em conjunto com dados de prefeituras de 2013 a 2018, considerando-se gastos com diferentes pressões e vinculações orçamentárias.

Resultados: Os resultados indicam que, para as áreas com vinculações suficientes, a descentralização diminui o gasto; para áreas com vinculações insuficientes e alta pressão social, apresentou resultado inverso, de aumento; sendo nulo o efeito para área sem vinculações e baixa pressão. Pela lente teórica adotada, as decisões no setor público não seguem necessariamente uma lógica de bem-estar, mas são influenciadas por outros elementos, como o autointeresse dos atores. Porém, sua decisão não depende exclusivamente dos aspectos individuais, podendo ser influenciada também por aspectos organizacionais, como a descentralização da execução da despesa orçamentária.

Contribuições: Os resultados trazem três contribuições. Primeiro, ao discutir o efeito de práticas que estão em uso nos governos, muitas vezes de forma automática, permite gerar maior reflexão sobre as decisões da organização dessas práticas. Segundo, chama a atenção para os efeitos causados pela vinculação orçamentária, que devem ser considerados pelas pesquisas, dadas as especificidades de cada vinculação. Terceiro, mesmo tendo autonomia sobre as compras, os gestores de unidades descentralizadas tendem a buscar eficiência apenas quando os recursos destinados às suas áreas são suficientes. Assim, a pesquisa propõe a existência de um efeito organizacional moderador na busca pela maximização.

Palavras-chave: descentralização, gasto público, vinculações orçamentárias, escolha pública.

¹ dinahvs29@gmail.com. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia-MG. Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-7502-8559>

² patricia.costa@ufu.br. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC. Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-5087-1419>

³ ricardo.azevedo@ufu.br. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia-MG. Brasil. Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-6302-0760>

▪ DOI: <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2021140105>

▪ Artigo submetido em: 31/08/2020. Submetido a nova rodada em: 20/04/2021. Aceito em: 19/05/2021.

1 INTRODUÇÃO

O controle dos gastos públicos tem sido um dos temas mais recorrentes na literatura, que tem sido abordado por diferentes óticas e correntes teóricas. A busca pelo necessário equilíbrio das contas públicas (IMF, 2018) passa por entender as causas associadas com o gasto público, tendo como foco os processos, o desenho de políticas públicas, as organizações ou os atores.

Pela lente teórica da Teoria da Escolha Pública, as decisões tomadas no âmbito do Estado não seguem necessariamente uma lógica de busca pelo bem-estar (Ostrom & Ostrom, 1971; 2010; Pereira, 1997), mas são influenciadas por outros elementos, como o autointeresse dos atores tomadores de decisão. Esses atores podem ser os políticos, ou a própria burocracia no exercício de suas atribuições. Dentre o conjunto de decisões que os atores possuem à sua disposição, a decisão de como realizar os gastos públicos é uma das mais relevantes. Por essa lente, diante de um rol de possibilidades, delineadas pelo tipo de bem/serviço gerenciado e pelas regras de decisão adotadas, o agente escolherá a opção que mais se alinhe aos seus interesses individuais (Mueller, 2003).

Apesar da discussão sobre a existência de autointeresse dos atores sob essa lente teórica, discutimos que a sua decisão não depende exclusivamente dos aspectos individuais (Bowling, Cho, & Wright, 2004). Aspectos organizacionais podem influenciar a forma como as decisões são tomadas e como as ações são executadas pelos atores. Isso porque os atores, mesmo que possuam certa autonomia de decisão dada pelo seu papel exercido na organização, poderão ser influenciados por outros mecanismos como hierarquia, quantidade de informação disponível, regras e restrições para a realização do gasto, transparência ou responsabilização do processo (Mueller, 2003).

Dentre os aspectos organizacionais que podem influenciar o comportamento, tem-se o nível de descentralização da decisão de gastos que o ator possui à sua disposição. Em geral, a descentralização tem sido pesquisada sob uma ótica de federalismo fiscal, sendo associada a uma maior racionalização e eficiência da atuação do Estado (Ckagnazaroff & Mota, 2003).

A descentralização no setor público tem sido discutida em diferentes aspectos, tais como políticos, administrativos e fiscais, e em diferentes contextos (relação interna, externa e intergovernamental) (Pimenta, 1995). Na relação com o gasto, a descentralização tem sido amplamente explorada na literatura de compras públicas (Baldi & Vannoni, 2015; Brezovnik, Oplotnik, & Vojinović, 2015), uma vez que compras, etapa do processo de execução da despesa orçamentária (Giacomini, 2019), é considerada atividade estratégica para o controle dos gastos públicos (Oliveira, Diniz, Bispo, Lima, & Santos, 2017).

Nessa literatura, os autores discutem as vantagens e as desvantagens da centralização/descentralização (Aboelazm & Afandy, 2018; Brezovnik et al., 2015), do efeito delas sobre o custo das aquisições (Baldi & Vannoni, 2015; Chiappinelli, 2020; Oliveira et al., 2017), porém sem relacioná-las diretamente com o gasto público. Há também discussões sobre os fatores ambientais que afetam a estruturação e desempenho em compras, tais como corrupção e qualidade da governança (Baldi & Vannoni, 2015; Silva & Barki, 2014) e qualidade do corpo funcional (Chiappinelli, 2020) de forma genérica, sem, no entanto, explorar a perspectiva do agente público que opera essa centralização/descentralização.

Visando relacionar a descentralização de compras com o nível de gasto dos governos, analisando-se a partir da perspectiva do agente público que a opera e também suas motivações e preferências quando tem autonomia para decidir sobre compras, o objetivo desta pesquisa é: investigar o efeito da descentralização de compras, etapa do processo de execução da despesa, no gasto municipal.

Em conjunto com a descentralização, este estudo analisa o processo de execução da despesa orçamentária considerando a realidade do setor público, com um olhar tanto sobre estágios da despesa

pública, quais sejam empenho, liquidação e pagamento (Giacomoni, 2019), quanto nos efeitos causados pelas vinculações de gastos.

Este estudo é relevante porque investiga a descentralização de compras e seu efeito no gasto, a partir da atuação dos agentes públicos neste processo, considerando também o contexto em que eles atuam; amplia para investigar os estágios da execução da despesa como fonte de poder para influenciar no nível de gasto executado; também resulta em um panorama sobre a ocorrência da descentralização intragovernamental do processo de execução da despesa, âmbito ainda pouco explorado nas literaturas de descentralização do setor público.

Além disso, contribui para as literaturas: de escolha pública, ao investigar empiricamente a influência da atuação do agente na execução dos gastos governamentais, evidenciando as características ambientais que favorecem o comportamento autointeressado; de compras públicas, ao discutir a descentralização de compras, na perspectiva do agente que a opera e relacionando-a diretamente com o gasto; e, de descentralização orçamentária, ao evidenciar o efeito da descentralização de empenho, liquidação e pagamento no gasto. Contribui também para a prática governamental ao fornecer subsídio para que as organizações públicas avaliem sobre a conveniência de se descentralizar o processo de execução da despesa.

2 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A Teoria da Escolha Pública busca explicar as escolhas coletivas do Estado com base na atuação dos agentes públicos envolvidos no processo de produção dessas escolhas (Orchard & Stretton, 1997). Nessa perspectiva, o Estado é “o conjunto de processos”, ou “a máquina”, que permite que políticas públicas sejam ofertadas à sociedade (Buchanan & Tullock, 1962, p.13) e essas políticas, embora afetem a coletividade, refletem as preferências individuais dos agentes públicos com poder de influenciar no processo de decisão governamental (Ostrom & Ostrom, 1971).

As variáveis observadas pela Teoria da Escolha Pública são o indivíduo, ou agente público, os variados bens e serviços ofertados pelo Estado e as regras/estruturas de decisão governamental (Ostrom & Ostrom, 1971). O indivíduo é a unidade básica de análise e a teoria pressupõe que estes são racionais, autointeressados e maximizadores do orçamento público (Mueller, 2003).

Por essa lente teórica, o agente público é dotado de racionalidade, conhecedor das possibilidades que tem, agindo de forma estratégica com ações que o farão alcançar seus objetivos. O egoísmo atribuído refere-se à suposição de que os agentes públicos decidem de forma autointeressada, buscando maximizar suas utilidades individuais (Pereira, 1997). Como decorrência disso, os agentes são considerados maximizadores de seu orçamento porque buscam auferir vantagens, indo além de vantagens pecuniárias, buscando poder e autonomia, em consequência do aumento dos orçamentos que gerenciam (Mueller, 2003).

Entretanto, nem sempre os agentes públicos conhecem todas as opções de escolha disponíveis, o que os impossibilita de decidir de forma completa e racional (Pereira, 1997). Tampouco o egoísmo atribuído os impede de atuar de forma altruísta (Downs, 1964); significa apenas que cada indivíduo tem suas próprias preferências diante de um rol de possibilidades de escolha e essas preferências podem ou não estar alinhadas ao objetivo de atender, de forma eficiente, a coletividade (Ostrom & Ostrom, 1971).

A ação dos agentes pode ocorrer de várias formas. As possibilidades de escolha para alcançar a maximização do orçamento dependem do tipo de bem/serviço gerenciado e do tipo de estrutura de decisão que delimitam a participação dos agentes públicos no processo de decisão governamental

(Ostrom & Ostrom, 1971). Por exemplo, eles podem buscar atender a essa auto-preferência aumentando o tamanho (volume de demanda gerenciada ou número de funcionários) dos órgãos governamentais que gerenciam, sempre que houver possibilidade para fazê-lo (Niskanen, 1971).

Alguns bens/serviços ofertados pelo Estado à sociedade podem ter demanda variável, a exemplo dos serviços de natureza social, como a assistência social e de saúde. Outros bens/serviços podem ter uma demanda mais facilmente controlada, como, por exemplo, a demanda por educação (Mueller, 2003).

Já outros, podem gerar pouca externalidade negativa, caso o Estado decida diminuir a aplicação de recursos na produção desses bens/serviços. Essa diversidade de bens/serviços gera diferentes possibilidades de atuação, afetando o rol de escolhas que um agente público tem para influenciar no processo de decisão governamental (Ostrom & Ostrom, 1971).

A estrutura de decisão adotada na organização do Estado também afeta o rol de escolhas disponíveis para os agentes públicos. As regras de tomada de decisão definem quais agentes poderão participar do processo de produção de escolha pública e de que maneira será essa participação (Ostrom & Ostrom, 1971).

A autonomia decisória pode estar mais ou menos descentralizada nos governos. A necessidade de distribuição de autonomia surge à medida em que a estrutura do Estado aumenta em tamanho e complexidade, tornando ineficiente a tomada de decisão na forma concentrada, em decorrência do elevado nível de distorção informacional entre quem decide e quem executa a decisão (Downs, 1964). A descentralização seria uma alternativa para mitigar o problema de assimetria informacional, já que possibilita identificar e responsabilizar os agentes que influenciam o processo de decisão governamental (Niskanen, 1971).

Cabe ressaltar que a posse assimétrica de informação só é fonte de poder para influenciar quando o contexto é de incerteza (Mueller, 2003). Esse é o caso da distribuição de orçamento entre unidades especializadas de governo, uma vez que a unidade governamental financiadora não conhece todas as informações, como a demanda real e o custo sobre os bens/serviços gerenciados pelas unidades especializadas. É esse cenário de incerteza, em geral associado com assimetria informacional, que possibilita que agentes públicos que gerenciam as unidades especializadas utilizem a informação privilegiada que têm para influenciar o processo de distribuição de orçamento (Mueller, 2003).

A Teoria da Escolha Pública tem sido amplamente utilizada para análises empíricas no Brasil, servindo como lente teórica sobretudo para investigar a forma como a transparência dos gastos é organizada (Baldissera, Asta & Casagrande, 2020), como ocorre a alocação de recursos no orçamento (Costa, Freire, Gartner, Clemente, 2013), ou o direcionamento político dos gastos públicos, com comportamento oportunista dos governantes (Vicente & Nascimento, 2012).

O comportamento oportunista tanto da equipe da burocracia quanto dos políticos é favorecido pela dificuldade dos eleitores, que seriam os maiores interessados, em observar as suas decisões e ações, cuja assimetria favorece a manutenção (Ferreira & Bugarin, 2007). Teoricamente, o custo individual do eleitor em obter as informações completas e exercer um papel de controle excede os benefícios individuais que obteria, então o político não é punido e geralmente é reconduzido.

3 DESCENTRALIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E VINCULAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A descentralização no setor público é considerada um movimento em busca de eficiência e de eficácia na gestão pública (Ckagnazaroff & Mota, 2003). As discussões sobre o tema abarcam diversas

perspectivas, tais como políticas, fiscais, administrativas (Medina, 1987), e também estão focadas em diferentes contextos, sobretudo na relação intergovernamental, como a descentralização entre níveis de governo de um país (Pimenta, 1995).

Sob uma perspectiva política, a descentralização é discutida em termos de distribuição de poder para decidir quais demandas da sociedade serão atendidas ou priorizadas na gestão governamental (Medina, 1987). Sob a perspectiva fiscal, trata-se da autonomia para gerir as receitas próprias e os tipos de despesas delegadas aos níveis subnacionais de governo (Sacchi & Salotti, 2016).

Sob uma perspectiva administrativa, trata-se da descentralização da gestão de atividades/funções no setor público. Pode-se concretizar na criação de unidades administrativas especializadas para gerir a produção de bens/serviços públicos específicos, tal qual a criação de uma unidade especializada para gerir a promoção de saúde para uma população local (Medina, 1987). Também pode se concretizar na descentralização da gestão de atividades técnicas, tal qual a gestão de compras públicas (Brezovnik et al., 2015).

A decisão pela descentralização pode estar orientada pela busca de eficiência na execução de tarefas/atividades complexas (Brezovnik et al., 2015). A autonomia concedida com a descentralização pode ser apenas procedimental, mas também pode culminar em autonomia real para influenciar processos dentro das organizações públicas (Mueller, 2003).

As atividades podem ser parcialmente descentralizadas nas organizações, sobretudo ao se considerar o ambiente do setor público, que possui maior complexidade devido às exigências de cumprimento de estágios específicos na execução de suas operações, como é o caso do gasto público, que requer uma sequência de passos para sua concretização.

Os resultados dos efeitos da descentralização sobre os gastos ainda não convergem totalmente na literatura, possivelmente pela influência de outros fatores moderadores que vão além da decisão de descentralização.

A atividade de compras tem sido analisada quanto à sua forma ou nível de organização (centralizada a descentralizada), e associada ao custo das aquisições públicas (Baldi & Vannoni, 2015). Essa atividade é considerada centralizada quando há um órgão ou setor central responsável pelas diversas etapas (decisão pela compra, seleção de fornecedores, negociação de preços e de condições de compras) para todas as unidades locais do governo (Baldi & Vannoni, 2015). É considerada descentralizada sempre que uma unidade não central (local) puder decidir de forma independente sobre suas próprias aquisições (Brezovnik et al., 2015).

A atividade de compras centralizada tem sido associada a um maior controle do gasto público, por diminuir o custo de estruturação, concentrar as decisões de gasto e possibilitar a exploração de economias de escala (Aboelazm & Afandy, 2018). Também é associada a uma maior qualificação do corpo funcional, que pode ser útil para evitar falhas no processo de aquisição e desperdícios de recursos públicos (Aboelazm & Afandy, 2018). Por outro lado, a atividade descentralizada tem sido associada a maior agilidade e a maior especialização da equipe, uma vez que o processo de aquisição descentralizado tende a ser mais simples do que um processo de aquisição em grande escala e a especialização facilita o alinhamento das compras realizadas aos objetivos específicos de cada unidade governamental (Aboelazm & Afandy, 2018).

Em ambientes com propensão a alta corrupção e com baixa qualidade dos processos, as unidades de compras descentralizadas chegaram a pagar 60% mais que as unidades centralizadas na Itália (Baldi & Vannoni, 2015). Por outro lado, Chiappinelli (2020), observando o caso da descentralização de compras em instituições públicas também na Itália, encontrou que o desempenho das compras descentralizadas

não é inferior à centralização, e quando realizada por unidades governamentais com corpo funcional desqualificado, levou a piores desempenhos. Assim, destaca-se que nem sempre a economia é verificada com a centralização da unidade de compras, como foi o caso da descentralização de compras em instituições públicas também na Itália.

Em uma universidade federal com multi-campi no Brasil, a descentralização não culminou em menor custo nas aquisições de material de consumo, e pelo contrário, a centralização foi mais econômica em função do ganho de escala (Oliveira et al., 2017). Já Silva e Barki (2014), investigando um processo de compra compartilhado (registros de preço), concluíram que as compras compartilhadas levaram à diminuição do custo das aquisições em função de ganho de escala.

Verifica-se, portanto, que a organização da atividade de compras tem potencial para afetar o custo das aquisições do gasto público, apesar de ainda não haver uma convergência nos resultados. Além disso, os resultados destes estudos demonstraram que fatores do contexto influenciam o desempenho da gestão descentralizada de compras, indicando ser relevante considerá-los nas investigações, suscitando mais pesquisas.

A presente pesquisa analisa a descentralização da operacionalização do processo de compra no Brasil, que está intrinsecamente relacionado aos estágios da despesa pública (empenhos, liquidação e pagamento), e que, juntos, fazem parte do processo de execução orçamentária e financeira da despesa pública (Giacomoni, 2019). Todas essas etapas devem ser percorridas para realização da despesa pública e a competência para operá-las pode ser delegada/descentralizada para unidades governamentais pertencentes a um ente federado.

É possível que uma unidade local tenha autonomia para realização dos estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento), o que abre a necessidade de entendimento da influência dessas etapas. Em relação à atividade de compras, sob a perspectiva da Teoria da Escolha Pública, é possível que os gestores utilizem da autonomia sobre compras recebida na descentralização para pressionar por mais orçamento, sobretudo ao se considerar a existência do incrementalismo no orçamento público (Davis, Dempster & Wildavsky, 1966).

O efeito incremental no orçamento considera que o cálculo do orçamento estimado para X2 toma-se fortemente como base a execução em X1 acrescido de uma variação não substancial que acompanhe a variação da receita prevista para determinado exercício financeiro (Davis et al., 1966). Como os recursos públicos são limitados, há disputa por orçamento entre as unidades governamentais, sobretudo entre aquelas que não possuem recursos vinculados garantidos. Há também uma dificuldade para revisar e decidir de maneira racional sobre todas as opções de gasto disponíveis, sobretudo por limitações de tempo. Por isso, os governos acabam optando pelo modelo incremental de alocação de recursos (Davis et al., 1966), em resposta à complexidade nesse processo (Rickards, 1984).

Nesse contexto, os gestores estariam interessados em gastar todo o orçamento destinado às unidades que gerenciam para que, no ano seguinte, o orçamento a receber seja igual ou superior ao orçamento gasto no exercício, evitando sua diminuição (Davis et al., 1966). No contexto da presente pesquisa, os gestores podem estar interessados em aproveitar-se da maior autonomia sobre compras para aumentar o custo das aquisições, de forma a gastar todo o orçamento disponível, visando pressionar a unidade central por mais orçamento no ano seguinte.

Rickards (1984) demonstrou que a capacidade tributária (recursos disponíveis) das cidades influenciou as preferências alocativas dos gestores nos orçamentos municipais de cidades alemãs. Os municípios com capacidade de arrecadação restrita estão mais preocupados em consolidar as políticas públicas já

estabelecidas do que em pensar novas alternativas para aplicação do recurso. Por outro lado, cidades com maior capacidade tributária conseguem cumprir os compromissos existentes e por isso podem avaliar gastos alternativos.

Nesse sentido, é possível que os gestores de unidades governamentais com autonomia sobre compras lidem com realidades orçamentárias distintas e que essas realidades lhes ofereçam também um distinto rol de possibilidades de escolhas, afetando assim as suas preferências estratégicas em relação à gestão da atividade de compras e ao orçamento.

Dentre as características contextuais que podem gerar efeitos sobre o gasto destaca-se o mecanismo de vinculação de receitas, que marca o cenário nacional brasileiro, dada a elevada proporção de vinculações existentes (Thomas, 2006). As vinculações de recursos no Brasil são operacionalizadas principalmente na forma de transferências intergovernamentais obrigatórias vinculadas a gastos específicos (Baião, Cunha, & Souza, 2017) e, também, por meio do estabelecimento de percentuais mínimos sobre as receitas a serem aplicados em áreas específicas.

A forma como a vinculação de recursos a finalidades específicas é desenvolvida pela legislação pode gerar efeitos, como gastos desnecessários para o cumprimento de limites com saúde e educação, e diminuição de incentivos para economia, sobretudo quando a vinculação possui obrigatoriedade temporal (Azevedo, Leroy & Pigatto, 2020).

As diversas vinculações possuem diferentes características como destinação específica a um determinado gasto, diferentes fontes de financiamento com percentuais de aplicação sobre certas receitas ou destinação integral a partir de repasses recebidos (Thomas, 2006; Azevedo, Leroy & Pigatto, 2020). Isso gera 'espaços de gastos' que possuem características diferentes, pois enquanto um setor ou área tem suficiência (ou até excesso) de recursos, outro é subfinanciado.

Por exemplo, Arretche e Vazquez (2009), analisando o comportamento do gasto de áreas de atuação municipal distintas, demonstraram que educação e saúde são áreas priorizadas na distribuição de recursos públicos em função dos vínculos de receita orçamentária destinados a elas; enquanto outras, lidam com a incerteza de seus orçamentos. As áreas de educação e saúde contam com a vinculação de recursos por meio de transferências intergovernamentais obrigatórias vinculadas e de percentuais mínimos de 25% e de 15%, respectivamente (Baião et al., 2017). Por outro lado, a área de assistência social recebe recursos de transferências vinculadas obrigatórias, mas não tem percentual mínimo de aplicação. E as áreas de desporto e lazer e urbanismo são políticas públicas formuladas e gerenciadas exclusivamente pelos municípios no Brasil, para as quais não foram constituídas quaisquer vinculações obrigatórias de recursos (Avarte & Biderman, 2004).

As vinculações orçamentárias podem ou não ser suficientes para cobrir o custo da demanda por determinados serviços públicos. Por exemplo, em média, as capitais brasileiras gastaram, em 2019, cerca de 25,8% dos seus orçamentos com educação, o que é um percentual de execução bem próximo da vinculação de recursos existente para área (25%) (Pinho, 2019). Indica, portanto, que a demanda por gasto nessa área é equivalente à quantidade de recurso garantido a ela por meio das vinculações.

Para suportar a suposição de que há diferentes realidades orçamentárias a que os gestores estão submetidos, a Tabela 1 apresenta características do financiamento e pressões que as áreas estão sujeitas, adotando-se como exemplos as áreas de educação, de saúde, de assistência social, de desporto e lazer e de urbanismo, que foram selecionadas por possuírem características distintas.

Tabela 1 - Características dos recursos e demandas por gasto, por área

Áreas	Vinculações	Suficiência de recursos	Quanto ao gerenciamento da demanda	Pressão sobre os gastos
Educação	Alta	Alta	Previsível	Política e legal: receio de reprovação de contas
Saúde	Média	Baixa	Imprevisível	Pressão social alta
Assistência social	Baixa	Baixa	Imprevisível	Pressão social média
Desporto e Lazer, Urbanismo	Inexistente	Baixa	Previsível	Pressão social baixa

Fonte: Elaborada pelos autores.

Em um contexto de relativa certeza quanto ao orçamento e sua suficiência para cobrir as despesas já estabelecidas, é possível conceber que os gestores se sintam seguros para avaliar opções alternativas de compras e tenham preferências distintas à maximização do orçamento. Eles podem preferir, por exemplo, a diminuição do custo das aquisições para que sua gestão de compras seja considerada eficiente. Assim, surge a primeira hipótese da pesquisa:

H1: Em áreas cuja vinculação de recursos orçamentários é alta e suficiente para a sua manutenção, a descentralização de compras afeta negativamente o nível do gasto executado.

Entretanto, esta não deve ser a realidade de todas as áreas de atuação governamental. Por exemplo, os gastos com serviços de saúde, em 2019, superaram e muito o percentual mínimo de aplicação de 15% da receita municipal. A média de gasto com saúde nas capitais foi de 21,6% no ano de 2019 (Pinho, 2019). Indica, portanto, que as vinculações de recursos existentes para a área não garantem a totalidade dos gastos executados por ela e que há uma força (pressão social) que leva os municípios a gastarem mais do que a obrigação legal existente.

Em áreas para as quais as vinculações de recursos sejam insuficientes para cobrir as despesas estabelecidas, o ambiente é de incerteza e os gestores devem responder a essa incerteza operando a atividade de compras de forma a aumentar o custo das aquisições, para garantir orçamento para o ano seguinte. Além disso, se a demanda pelo bem/serviço for pouco previsível e houver pressão social pela aplicação de mais recursos na área, os gestores podem ter mais facilidade para justificar o aumento do custo das aquisições em função da assimetria informacional inerente. Nesse sentido, uma segunda hipótese de pesquisa é estabelecida:

H2: Em áreas cuja vinculação de recursos orçamentários é insuficiente para financiar a sua manutenção, mas que possuem pressões sociais para a manutenção dos gastos, a descentralização de compras afeta positivamente o nível de gasto executado.

Ainda, é preciso considerar que a maioria das áreas de atuação governamental no Brasil não tem a garantia de recursos vinculados, já que o estabelecimento de vínculos orçamentários obrigatórios ocorre apenas para algumas áreas (Baião et al., 2017). Neste caso, a parcela de orçamento que será destinada às áreas sem vinculações é determinada de forma discricionária pelos governos municipais (Avarte & Biderman, 2004), estando estes subordinados apenas à negociação política da demanda com os cidadãos locais.

Portanto, para essas áreas, mesmo que os gestores tenham maior autonomia sobre compras e que estejam interessados em aumentar o custo das aquisições para garantir seus orçamentos, é provável que não consigam fazê-lo, pois, com demanda previsível/negociável e baixa pressão social para aplicação

de mais recursos, não terão como justificar aumentos substanciais no preço das aquisições. Assim, a terceira hipótese de pesquisa é:

H3: Em áreas cuja vinculação de recursos orçamentários é inexistente e está sujeita à barganha para recursos, cuja pressão social para gastar é baixa, a descentralização de compras não gera efeito sobre o gasto executado.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo adotou análise quantitativa para investigar o efeito da descentralização da atividade de (1) compras, e de forma complementar, da operacionalização dos estágios da despesa pública, quais sejam (2) empenho, (3) liquidação e (4) pagamento, no nível de gasto de cinco áreas de atuação municipal, para um período de seis exercícios financeiros (de 2013 a 2018).

A seleção do período se deu pelo fato de se tratar de anos para o quais há informações padronizadas sobre a execução orçamentária dos municípios na base de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro [SICONFI] (2019). Além disso, como o processo de informatização do setor público é recente no Brasil, um menor período de tempo aumentou as chances de se obterem dados completos para as demais variáveis que compuseram a análise quantitativa.

As etapas selecionadas compõem o processo de execução orçamentária e financeira da despesa (Giacomoni, 2019) e as áreas selecionadas, em função de suas diferentes características (Tabela 1), estão detalhadas na Tabela 2, quanto ao tipo de despesa gerenciada por elas.

Tabela 2 - Tipo de despesa gerenciada por área

Área	Despesas
Assistência Social	Assistência ao idoso, ao portador de deficiência, à criança e ao adolescente e assistência comunitária.
Saúde	Atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, suporte profilático e terapêutico, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica e alimentação e nutrição.
Educação	Ensinos fundamental, médio, profissional, superior, educação infantil, especial e básica e de jovens e adultos.
Urbanismo	Infraestrutura urbana, serviços urbanos e transportes coletivos urbanos.
Desporto e Lazer	Desporto de rendimento, desporto comunitário e lazer.

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os dados que compõem a pesquisa foram obtidos por meio de fontes distintas. Para obter informações sobre a organização da estrutura de decisão adotada pelos municípios para executar a despesa, um questionário eletrônico foi desenvolvido com base na revisão da literatura e adaptado ao problema de pesquisa em investigação. O questionário foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos da Universidade Federal de Uberlândia. Também foi submetido a um pré-teste com 10 municípios para testar a adequabilidade do instrumento (Yin, 2001).

A aplicação ocorreu no período de setembro a novembro de 2019. Foram enviados e-mails com o link do questionário para os endereços eletrônicos de contadores municipais constantes na base de dados do Sistema de informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde [SIOPS] (2019). Foram obtidos 351 retornos. Após, os dados coletados passaram por um processo de validação, por meio do qual 36 retornos foram considerados inválidos (respostas repetidas) e 25, inconsistentes (respostas contraditórias); restando 290 respostas válidas.

Os demais dados de pesquisa são informações de execução orçamentária dos municípios e de variáveis associadas ao gasto na literatura de descentralização no setor público. As informações sobre a execução orçamentária foram coletadas na base de dados do SICONFI (2019). As demais variáveis foram coletadas nas bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2019) e do Tribunal Superior Eleitoral [TSE] (2019).

4.1 Especificação do modelo econométrico

O modelo econométrico especificado na Equação 1 foi testado individualmente para cada uma das cinco áreas de atuação governamental analisadas (educação, saúde, assistência social, esporte e lazer e urbanismo), dadas as características apresentadas na Tabela 1.

$$DLpc_{it}(\text{fun}) = \alpha_1 + y_1 \cdot \text{DESC1}_{it} + y_2 \cdot \text{DESC2}_{it} + y_3 \cdot \text{DESC3}_{it} + y_4 \cdot \text{DESC4}_{it} + \beta_1 \cdot \text{POPIn}_{it} + \beta_2 \cdot \text{POPdens}_{it} + \beta_3 \cdot \text{PIBpc}_{it} + \beta_4 \cdot \text{RBpc}_{it} + \beta_5 \cdot \text{SF}_{it} + \beta_6 \cdot \text{RECdepend}_{it} + \beta_7 \cdot \text{AUTOorc}_{it} + y_5 \cdot \text{AEL}_{it} + y_6 \cdot \text{ANodesc}_{it} + y_7 \cdot \text{CAP}_{it} + y_8 \cdot \mu_{it} \quad (1)$$

A variável dependente analisada é o gasto público para cada área e a variável independente de interesse é a descentralização de compras, e de forma complementar, as descentralizações de empenho, liquidação e pagamento. As variáveis de controle são variáveis econômicas, demográficas, política e fiscal comumente relacionadas como o gasto na literatura de descentralização no setor público. Foram adicionadas ao modelo para controle de efeitos exógenos à descentralização.

A Tabela 3 apresenta um resumo de todas as variáveis que compuseram o modelo estimado (Equação 1), suas descrições, forma de mensuração e justificativas para inclusão.

Tabela 3 – Variáveis do modelo econométrico

Nome	Descrição	Forma de mensuração	Justificativa
Variável dependente			
DLpc(fun)	Despesa liquidada per capita	Despesa liquidada ÷ população absoluta	Medida para nível de gasto público (Arretche & Vazquez, 2009).
Variável independente			
DESC1	Descentralização de compras	Dummy (1) para descentralizada; (0) para centralizada.	Medida de descentralização, elaborada de forma similar à Baldi e Vannoni (2015).
Variáveis de controle			
DESC2	Descentralização de empenho	Dummy (1) para descentralizada; (0) para centralizada.	Medida de descentralização, elaborada de forma similar à Baldi e Vannoni (2015).
DESC3	Descentralização de liquidação		
DESC4	Descentralização de pagamento		
POPIn	Logaritmo natural de população	ln (população)	Controlar as diferenças estruturais entre os municípios (Arretche & Vazquez, 2009; Morais, Sarmiento, Diniz, & Queiroz, 2018)
POPdens	Densidade demográfica	População absoluta ÷ território (km ²)	Controlar possibilidade de se explorar economia de escala no fornecimento de bens e serviços públicos (Asatryan, Feld, & Geys, 2015; Sacchi & Salotti, 2016).
PIBpc	Produto interno bruto per capita	PIB/população absoluta	Controle das desigualdades socioeconômicas (Arretche & Vazquez, 2009) e determinante da demanda por bens e serviços públicos (Sacchi & Salotti, 2016).
RBpc	Receita bruta per capita	Receita bruta ÷ população absoluta	Controle da diferença de orçamento disponível para gastar (Arretche & Vazquez, 2009).
SF	Indicador de situação fiscal	Dívida consolidada líquida ÷ Receita corrente líquida	Controle do estoque de dívidas que comprometem a disponibilidade orçamentária do exercício (Sacchi & Salotti, 2016).
RECdepend	Dependência de transferências intergovernamentais	Receita tributária ÷ Transferências correntes recebidas	Controlar os efeitos da diferença de capacidade de autofinanciamento dos municípios (Azevedo & Cabello, 2020; Dantas, Diniz & Lima, 2019).
AUTOorc	Automatização da reserva de saldos orçamentários	Nota entre 0 a 10, em que 0 - não é automático e 10 - é automático.	Controlar a diferença no grau de automatização do processo de execução orçamentária da despesa nos municípios.
AEL	Ano eleitoral	Dummy (1) para ano eleitoral; (0) o contrário.	Controle político (Morais et al., 2018).
ANodesc	Ano da descentralização	Dummy (1) para ano de descentralização das atividades; (0) o contrário.	Controle de mudança na estrutura de decisão sobre as atividades durante o período em análise.

CAP	Capital	Dummy (1) para capitais; (0) o contrário.	Controle da diferença de infraestrutura entre os municípios.
UF	Unidade da Federação	Dummy (1) para UF de referência; (0) para as demais.	Controle dos efeitos da diferença de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas (Lino & Aquino, 2018).

Fonte: Elaborada pelos autores.

4.2 Tratamento dos Dados

Os pressupostos da regressão linear múltipla (RLM), como a homocedasticidade dos resíduos, linearidade dos coeficientes, ausência de auto correlação serial nos resíduos, multicolinearidade entre as variáveis independentes e a normalidade dos resíduos não são necessários para estimações com a regressão quantílica (RQ). Assim, os testes de multicolinearidade, de heteroscedasticidade, de presença de outliers e de normalidade dos resíduos são indicados para opção entre a RLM ou a RQ (Greene, 2003).

Em decorrência da não normalidade dos resíduos, problema comum para dados financeiros do setor público, a estimação ocorreu por meio de regressão quantílica (Duarte, Girão & Paulo, 2017). Esse é um método semiparamétrico em que os estimadores são calculados pela mediana, medida menos sensível aos valores extremos (Koenker & Bassett, 1978), e, por esse motivo, tem apresentado resultados mais robustos diante de problemas de heterocedasticidade e não normalidade dos resíduos (Duarte et al., 2017; Koenker & Bassett, 1978).

4.3 Caracterização dos respondentes e dos municípios

Os 290 retornos válidos, recebidos em resposta ao questionário, representam os municípios que compõem a amostra desta pesquisa. Responderam ao questionário, em sua maioria, funcionários que atuam no setor público há bastante tempo, vinculados às prefeituras por meio de concurso (186 respondentes) ou cargo comissionado (51 respondentes) e com médias de 20,09 e 19,04 anos de experiência no setor público, respectivamente.

A maior parte (76,55%) dos respondentes atua na Secretaria de Fazenda/Finanças dos municípios e 75,86% exercem função contábil. A maioria tem alguma formação acadêmica nas áreas contábil ou de administração, em nível técnico (58 e 23 respondentes), de graduação (199 e 49 respondentes) ou de pós-graduação (112 e 99 respondentes), respectivamente. Essas características aumentam as chances de que sejam funcionários mais bem informados sobre a dinâmica da execução da despesa nos municípios.

Tabela 4 - Caracterização dos Municípios

	Amostra (n=290)				Todos os municípios (n=5570)			
	Média	D.P	Min.	Max.	Média	D.P	Min.	Max.
População (mil hab.)	39,97	138,9	1,32	2,145	37,43	220	0,79	12.200
PIB per capita (R\$ mil)	29,06	25,77	5,16	300,64	21,99	20,95	3,29	344,85
Receita per capita (R\$ mil)	4,36	2,38	1,65	19,21	3,90	2,11	0,01	37,32
Dependência de Transferências	0,12	0,13	0,01	0,95	0,10	0,17	0,00	7,31
Área (Km ² /1000)	0,98	1,92	0,00	17,31	1,53	5,61	0,00	159,53

Notas: (1) Siglas (M = Média; D.P = Desvio Padrão; Min. = mínimo; Max. = máximo); (2) Dependência de Transferências = Tributos ÷ Receitas de transferências; (3) Todos os valores se referem ao ano 2018, com exceção do PIB per capita cujos valores se referem ao ano de 2017.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos dados do IBGE (2019) e do SICONFI (2019).

Os municípios da amostra representam cerca de 5,20% dos 5.570 municípios brasileiros e não foram identificados para manter o sigilo das informações coletadas por meio do questionário eletrônico. Em uma comparação dos valores apresentados na Tabela 4, verifica-se que a realidade socioeconômica e orçamentária dos municípios da amostra é superior à média dos demais municípios brasileiros, com

um PIB acima da média nacional e receita per capita mais alta. Entretanto, como as discrepâncias não são elevadas, pode-se considerar esses dados como representativos para a realização de uma pesquisa exploratória.

5 RESULTADOS

Os resultados indicam que as áreas de saúde, de assistência social e de educação são as que apresentaram os maiores percentuais de descentralização das atividades. Já, urbanismo e desporto e lazer são as áreas menos descentralizadas nos municípios da amostra (Tabela 5).

Educação, saúde e assistência social são políticas públicas reguladas nacionalmente e consideradas essenciais à população. Estas características aumentam a complexidade e a pressão social e política na gestão dessas áreas, levando os municípios a optarem pela descentralização, em busca de maior controle sobre os gastos. Políticas reguladas nacionalmente são objeto de maior controle político e orçamentário (Arretche & Vazquez, 2009) e a má gestão desses serviços pode gerar externalidades negativas diretamente observáveis, além de possuírem riscos de reprovação de contas dos prefeitos. Já para políticas que possuem menor complexidade e externalidades, e são reguladas no âmbito de cada município (Avarte & Biderman, 2004), por não serem essenciais, a eventual má gestão pode passar despercebida por mais tempo, se comparada às políticas anteriores.

Tabela 5 - Descentralização das atividades por área

	Compras		Empenho		Liquidação		Pagamento	
	(n=283)	(%)	(n=283)	(%)	(n=283)	(%)	(n=283)	(%)
Educação								
Descentralizada	45	15,9	37	13,07	39	13,78	36	12,72
Saúde								
Descentralizada	65	22,57	69	23,96	71	24,65	69	23,96
Assistência Social								
Descentralizada	51	18,09	48	17,02	49	17,38	51	18,09
Desporto e Lazer								
Descentralizada	26	9,45	19	6,91	19	6,91	15	5,45
Urbanismo								
Descentralizada	26	9,35	20	7,19	21	7,55	15	5,4

Notas: (1) Sigla (n = número de municípios). (2) Símbolo (% = percentual).

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se proximidade na descentralização entre as etapas de execução da despesa, quando observados por área (Tabela 5). Por exemplo, para a área de Saúde, a descentralização é muito próxima entre compras (22,57%), empenho (23,96%), liquidação (24,65%) e pagamento (23,96%). Portanto, a descentralização parcial, apesar de possível, parece não ser realidade.

A área de educação apresenta a maior média de gasto per capita entre as áreas analisadas, seguida pelas áreas de saúde, urbanismo, assistência social e desporto e lazer, nesta ordem (Tabela 6), o que indica claramente o efeito da existência de recursos vinculados para a área. Educação e saúde se consolidam como políticas públicas prioritárias (Arretche & Vazquez, 2009), para as quais é destinada maior parcela de orçamento, viabilizada principalmente pelas vinculações de recursos existentes (Baião et al., 2017; Azevedo, Leroy & Pigatto, 2019).

O elevado desvio padrão em cada área evidencia a heterogeneidade da amostra e a presença de outliers, que se deve à disparidade de gastos per capita entre os municípios na federação.

Tabela 6 - Análise Descritiva da variável dependente por área – gasto público

Área	N	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Educação	1.699	808,22	305,31	183,52	2.526,02
Saúde	1.699	713,41	325,38	6,02	2.687,54
Assistência Social	1.696	116,96	76,70	0,04	541,38
Desporto e Lazer	1.662	29,70	35,30	0,00	515,85
Urbanismo	1.656	234,14	193,94	0,05	1.959,82

Notas: (1) Os gastos correspondem a despesas liquidadas, per capita, em reais. (2) Período: 2013 a 2018.

Fonte: Dados da Pesquisa.

O modelo estimado por meio de regressão quantílica foi bom preditor dos gastos per capita, pois possibilitou evidenciar o efeito da descentralização das etapas de execução da despesa no gasto das áreas e as variáveis incluídas no modelo foram adequadas para realizar a sua estimação, se considerado os pseudo R-sq satisfatórios das regressões (Tabela 7).

A descentralização de compras (DESC 1) foi significativa apenas para as áreas de educação e de saúde, diminuindo o gasto em educação e aumentando o gasto em saúde (Tabela 8). Para educação, área em que se opera um grande volume de recursos (Tabela 6), é possível que economias de escala estejam sendo exploradas nas compras descentralizadas (Aboelazm & Afandy, 2018), levando à diminuição do gasto.

O aproveitamento das vantagens da descentralização nesta área foi possibilitado pela estabilidade no orçamento da educação, garantido pelas vinculações suficientes, conforme esperado (H1). Com suficiência de recursos e autonomia sobre compras, os gestores da área puderam pensar alternativas ótimas de gasto, eliminando o excesso de gasto acima do percentual mínimo estabelecido (25%). Este resultado vai ao encontro daquele evidenciado por Rickards (1984), em relação às escolhas dos gestores em um contexto de incrementalismo no orçamento.

Tabela 7 - Resultados das regressões por área

Área de Gasto	Educação	Saúde	Assistência Social	Desporto e Lazer	Urbanismo
Descentralização de Compras	-37,94**	19,50*	-2,91	5,16	-6,22
	(18,75)	(10,14)	(2,65)	(4,17)	(18,94)
Descentralização de Empenho	-77,06***	-41,47***	-3,17	-4,23	16,11
	(29,29)	(14,38)	(3,88)	(6,35)	(20,56)
Descentralização de Liquidação	-20,88	23,21*	9,15**	0,72	38,11
	(27,49)	(12,88)	(3,8)	(8,41)	(34,67)
Descentralização de Pagamento	88,20***	-11,3	7,75	-2,57	-87,85***
	(22,87)	(10,78)	(4,8)	(9,24)	(31,49)
Ano da descentralização	25,48	29,60***	0,37	-1,03	12,34
	(20,86)	(9,19)	(2,88)	(4,35)	(18,8)
Capital	-27,28	-96,99	9,16	-26,77**	349,89***
	(44,57)	(91,92)	(10,6)	(11,98)	(60,95)
Automatização da reserva de saldos	-2,33*	-2,07**	0,08	0,36***	-0,49
	(1,3)	(0,86)	(0,26)	(0,14)	(0,93)
População absoluta	-74,03***	-17,54**	-13,28***	-1,06	-30,77***
	(9,31)	(7,79)	(2,01)	(1,00)	(8,52)
Densidade demográfica	0,14***	0,13**	0,01	0,00	0,16***
	(0,04)	(0,06)	(0,01)	(0,01)	(0,03)
PIB †	0,00***	0,00***	0,00	0,00***	0,00*
	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Indicador de Situação Fiscal	0,80**	1,64***	0,01	0,00	0,04
	(0,36)	(0,29)	(0,07)	(0,02)	(0,23)

Ano de eleições municipais	-4,31	-18,01**	-4,00*	-0,83	13,71
	(10,81)	(7,26)	(2,21)	(0,97)	(8,55)
Dependência de transferências	311,26***	61,40	-44,12**	-7,98	335,70***
	(81,28)	(91,11)	(19,64)	(10,07)	(77,84)
Receita bruta †	0,10***	0,16***	0,03***	0,01***	0,02***
	(0,01)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(0,01)
Constante	1223,21***	209,34**	156,47***	18,41	360,12***
	(114,24)	(98,95)	(22,99)	(16,33)	(91,66)
N	1046	1066	1041	996	1002
Pseudo R-sq	0,48	0,57	0,46	0,26	0,22

Notas: (1) Variável dependente = despesa liquidada per capita, por área. (2) Siglas (N = número de observações; Pseudo R-sq = Coeficiente de determinação do modelo); (3) Símbolo († = per capita). (4) Erros padrões entre parênteses. (5) * = $p < 0,1$ ** = $p < 0,05$ *** = $p < 0,01$. (6) Inclusão de dummies para controle por UF.

Fonte: Dados da pesquisa.

Na perspectiva da Teoria da escolha pública, este resultado explicita que os gestores (agentes públicos) podem ter motivações distintas da busca pela maximização do orçamento que gerenciam, assim como encontrado por Bowling et al. (2004). Também se confirma que motivações altruístas, ou não egoístas, podem orientar a atuação do gestor público, desde que ele esteja inserido em um contexto de não conflito (Pereira, 1997).

No caso da saúde, área com recursos insuficientes, cuja demanda é imprevisível e a pressão para gastar é alta, os gestores utilizaram-se da maior autonomia sobre compras e da assimetria informacional inerente para aumentar o custo das aquisições, elevando o nível de gasto da área, conforme esperado (H2). Neste contexto estão presentes tanto a incerteza, quanto a posse assimétrica de informação, que permitiram que os gestores influenciassem (Mueller, 2003) no nível de gasto executado, a partir da autonomia sobre compras. Portanto, em ambientes de incerteza e assimetria informacional, a motivação egoísta prevaleceu em detrimento do altruísmo (Pereira, 1997), ratificando a preferência dos gestores pela maximização do orçamento nestes contextos.

Para as demais áreas, a descentralização de compras não afetou o gasto executado. O não efeito da descentralização no gasto das áreas de urbanismo e desporto e lazer era esperado (H3). Embora o ambiente seja de incerteza quanto ao orçamento para as unidades subordinadas, a gestão central tem relativo controle sobre a demanda e sobre a necessidade de orçamento dessas áreas. Por isso, sem incerteza (para a gestão central), não foi possível aos gestores influenciar o processo de decisão, conforme previsto. (Mueller, 2003).

Este resultado demonstrou que o tipo de bem/serviço observado reduziu as possibilidades de escolha do gestor público para operar suas preferências (Ostrom & Ostrom, 1971). Neste caso específico, fatores exógenos às regras de decisão (demanda previsível, baixa pressão social) reforçaram a concentração de poder decisório no órgão central de gestão, ainda que os gestores das áreas pudessem decidir sobre compras. Portanto, a descentralização de uma atividade, por si só, não foi suficiente para garantir autonomia real sobre ela.

Em assistência social, do ponto de vista teórico e pelas características da área (Tabela 8), os gestores têm incentivos e legitimidade para gastar mais. Porém, o resultado da estimação demonstra que a descentralização de compras não afetou o gasto. Esse é um indicativo de que outros fatores podem estar operando, limitando as possibilidades de escolha dos gestores.

Tabela 8 - Resultados comparados da descentralização de compras sobre o gasto

Área	Vinculações	Suficiência de recursos	Demanda	Pressão sobre os gastos	Hipóteses	
					os gastos	Apurado
Educação	Alta	Alta	Previsível	Política e legal	H1: (-)	(-)
Saúde	Média	Baixa	Imprevisível	Social	H2: (+)	(+) (S/E)
Assistência Social	Baixa	Baixa	Imprevisível	Social		
Desporto e Lazer	Inexistente	Barganha	Previsível	Baixa	H3: (S/E)	(S/E)
Urbanismo	Inexistente	Barganha	Previsível	Baixa		

Notas. (S/E) = Sem efeito.

A justificativa para esse fenômeno pode estar na priorização de políticas públicas em nível nacional (Arretche & Vazquez, 2009). O que diferencia assistência social das demais áreas com recursos vinculados (educação e saúde) é o fato de a lei não estabelecer percentual mínimo de aplicação de recursos para ela. As vinculações existentes são discricionárias (Baião et al., 2017).

Compreende-se que o não estabelecimento do mínimo indica a não priorização desta política como projeto político nacional, ainda que seja descrita como um serviço essencial na Constituição Federal brasileira. Este fato reflete em baixos níveis de gasto na área, que, na amostra desta pesquisa, chegou a executar menos despesa do que a área de urbanismo (Tabela 6), área considerada não prioritária (Arretche & Vazquez, 2009).

Assim, ainda que haja alta demanda pelo serviço e pressão social para gastar, se a política não for prioritária (sem vinculações orçamentárias obrigatórias), a gestão central dos municípios tem maior liberdade para não alocar recursos na área, tendo apenas que suportar o custo político da não alocação.

Este resultado demonstra também que, se a política não for prioritária em nível nacional, o poder para decidir sobre gastos se mantém concentrado na gestão central dos municípios, conforme constatado também por Arretche e Vazquez (2009). E nestes casos, ainda que parcela de autonomia seja delegada para unidades municipais subordinadas, os gestores não conseguirão projetar suas preferências no processo de execução da despesa.

De forma complementar, na presente pesquisa, verificou-se que a descentralização dos estágios da despesa pública afetou o nível de gasto per capita das áreas (Tabela 7), porém com efeitos distintos, a depender de cada estágio e cada área observada. DESC 2 (empenho) afetou os gastos com educação e saúde, diminuindo os gastos dessas áreas. DESC 3 (liquidação) afetou os gastos com saúde e assistência social, aumentando os seus gastos. Por fim, DESC 4 (pagamento) afetou os gastos com educação e urbanismo, aumentando os gastos da primeira e diminuindo os gastos da segunda.

Na perspectiva da Teoria da Escolha Pública, estes resultados indicam que as descentralizações de liquidação e de pagamento geraram potencial para aumento de gastos, porém apenas em áreas cuja gestão é complexa, tais como as áreas de educação, saúde e assistência social, em que a incerteza e a assimetria informacional estão presentes na gestão.

Para áreas com menor complexidade na gestão, como urbanismo, a gestão central controla mais facilmente as informações decorrentes da prestação do serviço. Neste caso de menor assimetria informacional, a descentralização de pagamento chegou a diminuir o gasto executado, provável, em decorrência de ganho de eficiência promovidos pela descentralização (Ckagnazaroff & Mota, 2003).

Estes resultados demonstram que estudar a descentralização no setor público, sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, qual seja o agente autointeressado, limitado pelas possibilidades de escolha que

tem, agrega na construção do entendimento a respeito da real contribuição dos agentes públicos para o aumento dos gastos governamentais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou o efeito da descentralização da execução da despesa orçamentária no gasto público municipal, a partir da observação da atuação dos gestores diante de maior autonomia neste processo. Sob a ótica da Teoria da Escolha Pública e seus pressupostos a respeito do agente público (autointeressado e maximizador do orçamento), a descentralização foi observada para áreas de atuação governamental com diferentes características que moldam o rol de possibilidades que os gestores têm para influenciar a tomada de decisão sobre o gasto.

A complexidade na gestão das áreas levou os municípios a descentralizarem a execução da despesa para suas secretarias, entretanto, os resultados demonstraram a existência de efeitos sobre o gasto decorrentes desse tipo de decisão.

Os resultados da pesquisa trazem três contribuições principais. Primeiro, ao discutir o efeito de práticas que estão em uso nos governos (descentralização dos estágios da despesa pública), muitas vezes de forma automática; permite gerar maior reflexão sobre as decisões da organização dessas práticas. Segundo, chama a atenção da literatura para os efeitos causados pela vinculação orçamentária no cenário nacional, que devem ser considerados ao realizar pesquisas sobre os gastos públicos, dadas as especificidades de cada vinculação.

Terceiro, mesmo tendo autonomia sobre as compras, os gestores de unidades descentralizadas tendem a buscar eficiência apenas quando os recursos destinados às suas áreas são suficientes. Portanto, embora a Teoria da Escolha Pública pressuponha autointeresse e preferência pela maximização do orçamento, características organizacionais podem afetar a decisão de gasto dos gestores. Então, a pesquisa propõe a existência de um efeito moderador na busca por maximização, contribuindo com essa literatura.

Quando o ambiente era de incerteza quanto ao orçamento e à quantidade de demanda e havia alta pressão social/política pela oferta do serviço, os gestores utilizaram-se da maior autonomia sobre compras para aumentar o nível de gasto executado, a fim de garantir que seus orçamentos não diminuíssem no ano seguinte, em decorrência de baixa execução orçamentária no exercício corrente. Confirmou-se, portanto, a preferência dos gestores à maximização do orçamento sempre que o ambiente for de incerteza e houver posse assimétrica de informações que possibilite os gestores justificarem o aumento do gasto.

Quando o ambiente era de incerteza quanto ao orçamento, porém a quantidade de demanda e a pressão social/política para a oferta do serviço era controlada pela gestão central do município, os gestores não conseguiram utilizar-se da autonomia sobre compras para aumentar os gastos. Isso, porque, apesar da incerteza – que leva os gestores a preferirem aumentar gastos para maximizar seus orçamentos – a demanda previsível e a baixa pressão social aumenta o controle da gestão central sobre os gastos das áreas. Com baixa assimetria informacional, os gestores descentralizados não conseguem justificar aumento nos gastos.

As discussões abrem espaço para pesquisas futuras. Pesquisas com abordagens qualitativas podem aprofundar a análise, investigando como a descentralização dos estágios da despesa afeta a percepção de autonomia dos gestores sobre a execução do orçamento de suas áreas e quais possibilidades de escolha surgem a partir dessa descentralização. Diferentes mecanismos de controle podem estar sen-

do utilizados pelos governos para controlar efeitos indesejáveis da descentralização, em um ambiente permeado por decisões autointeressadas. Pesquisas podem investigar esses mecanismos, propondo uma tipologia de controle dos gastos.

Indo além dos efeitos sobre o volume de gastos, futuras pesquisas podem contribuir com a literatura que discute a qualidade dos gastos, investigando os efeitos da descentralização. Apesar da literatura já apresentar que os efeitos do autointeresse e do direcionamento político das decisões no setor público são moderados por uma maior transparência em conjunto com a participação ativa da sociedade (Baldissera, Asta & Casagrande 2020), em geral as pesquisas analisam efeitos externos, com dados públicos. Assim, pesquisas podem observar internamente os fluxos dos processos das organizações públicas, buscando identificar outros mecanismos que possam moderar esses efeitos, como por exemplo, sistemas integrados ou a forma como é realizada a revisão do orçamento.

Por fim, o papel da liderança vem sendo recorrentemente discutido pela literatura. Pesquisas podem contribuir analisando a relação entre a descentralização do gasto e o perfil das lideranças nessa atividade.

REFERÊNCIAS

Aboelazm, K.S., & Afandy, A. (2018). Centralization and decentralization of public procurement: analysis for the role of General Authority for Governmental Services (GAGS) in Egypt. *Journal of Advances in Management Research*, 16(3), 262-276. <https://doi.org/10.1108/JAMR-05-2018-0049>

Arretche, M., & Vazquez, D. (2009, junho). Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil. In *Anais do 28o Congress of the Latin American Studies Association* (pp. 1-24), Rio de Janeiro, RJ.

Asatryan, Z., Feld, L.P., & Geys, B. (2015). Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, 163(3/4), 307-320. <https://doi.org/10.1007/s11127-015-0250-2>

Avarte, P., & Biderman, C. (2004). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.

Azevedo, R. R. de, & Cabello, O. G. (2020). Controle e transparência sobre os gastos tributários em municípios brasileiros. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 15(2), 83-99. https://doi.org/10.21446/scg_ufrrj.v0i0.22220

Azevedo, R. R. de, Leroy, R. S. D., & Pigatto, J. A. M. (2020). Efeitos das vinculações orçamentárias na acumulação de gastos ao final do exercício em prefeituras do Estado de São Paulo. *XX USP International Conference in Accounting*.

Baião, A.L., Cunha, A.S.M., & Souza, F.S.R.N. (2017). Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 68(3), 583-610. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1406>

Baldi, S., & Vannoni, D. (2015). The impact of centralization on pharmaceutical procurement prices: the role of institutional quality and corruption. *Regional Studies*, 51(3), 426-438. <https://doi.org/10.1080/0343404.2015.1101517>

Baldissera, J. F., Asta, D. D., & Casagrande, L. F. (2020). Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 340-359. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190048>

Bowling, C.J., Cho, C.L., & Wright, D.S. (2004). Establishing a continuum from minimizing to maximizing bureaucratic. *Public Administration Review*, 64(4), 489-499. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00394.x>

- Brezovnik, B., Oplotnik, Ž. J., & Vojinović, B. (2015). (De)centralization of public procurement at the local level in the EU. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 46, 37-52. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1101517>
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Indianapolis, IN: Liberty Fund. Recuperado de <http://oll.libertyfund.org/title/1063>
- Ckagnazaroff, I. B., & Mota, N. R. (2003). Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. *E & G Economia e Gestão*, 3(6), 23-41.
- Chiappinelli, O. (2020). Decentralization and Public Procurement Performance: New Evidence From Italy. *Economic Inquiry*, 58(2), 856-880. <https://doi.org/10.1111/ecin.12871>
- Costa, G. P. C. da L., Freire, F. S., Gartner, I. R., & Clemente, A. (2013). As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: Uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1089-1116. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500002>
- Dantas, A. F., Jr., Diniz, J. A., & Lima, S. C. (2019). A influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 12(3), 62-78. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2019120304>
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, 60(3), 529-547. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/1952969>
- Downs, A. (1964). *Inside bureaucracy*. Santa Mônica, CA: RAND Corporation (pp. 29-63). Recuperado de <https://www.rand.org/pubs/papers/P2963.html>
- Duarte, F. C. L., Girão, L. F. A. P., & Paulo, E. (2017). Avaliando modelos lineares de value relevance: eles captam o que deveriam captar? *Revista de Administração Contemporânea*, 21(spe), 110-134. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2017160202>
- Ferreira, I. F., & Bugarin, M. S. (2007). Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 61(3), 271-300. <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>
- Giacomoni, J. (2019). *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo*. São Paulo, SP: Atlas.
- Greene, W. H. (2003). *Econometric analysis* (5a ed.). New Jersey, NJ: Pearson Education.
- IBGE. (2019). *Conceitos e métodos: metadados*. Brasília, DF: IBGE. Recuperado de <https://metadados.ibge.gov.br/consulta/estatisticos/temas>
- IMF. (2018). *Fiscal monitor: capitalizing on good times*. Washington, DC: IMF. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>
- Koenker, R., & Bassett, G. (1978). Regression quantiles. *Econometrica*, 46(1), 33-50. <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/1913643>
- Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. (2018). A diversidade dos tribunais de contas regionais na auditoria de governos. *Revista Contabilidade & Finanças*, 29(76), 26-40. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201803640>
- Medina, A. V. A. (1987). Tarefas ou poder: o que descentralizar? *Cadernos de Pesquisa*, 60, 45-47. Recuperado de <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1233>
- Morais, L. M. F., Sarmiento, T. L. F., Diniz, J. A., & Queiroz, D. B. (2018, julho). Determinantes dos gastos públicos dos municípios brasileiros. In *Anais do 18o USP International conference in accounting*, São Paulo, SP.
- Mueller, D. (2003). *Bureaucracy*. In *Public Choice III* (pp. 359-385). Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511813771.017>
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. New Brunswick, NB: Aldine Transaction.

- Oliveira, A. C. de M., Diniz, J. A., Bispo, J. D. S., Lima, S. C. de, & Santos, L. D. C. (2017). Impactos da Descentralização na Economicidade de Compras Governamentais. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 9(2), 44–58. <https://doi.org/10.5380/rcc.v9i2.50616>
- Orchard, L., & Stretton, H. (1997). Public choice. *Cambridge Journal of Economics*, 21(3), 409-430. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a013678>
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203–216. <https://doi.org/10.2307/974676>
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (2010). Public Choice: a different approach to the study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203–216. <https://doi.org/http://www.jstor.org/stable/974676>
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), 419–442. <http://www.jstor.org/stable/41011271>
- Pimenta, C. C. (1995). Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. *Revista de Administração Pública*, 29(3), 171-187. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8194>
- Pinho, A. (2019). Gasto de saúde sobe além do mínimo e ameaça verba municipal de educação. São Paulo, Folha de São Paulo. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/11/gasto-de-saude-sobe-alem-do-minimo-e-ameaca-verba-municipal-de-educacao.shtml>
- Rickards, R. C. (1984). How the spending patterns of cities change: budgetary incrementalism reexamined. *Journal of Policy Analysis and Management*, 4(1), 56-74. <https://doi.org/10.2307/3323854>
- Sacchi, A., & Salotti, S. (2016). A comprehensive analysis of expenditure decentralization and of the composition of local public spending. *Regional Studies*, 50(1), 93-109. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/0343404.2014.893387>
- SICONFI. (2019). Consultas. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional. Recuperado de <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=yU8dunwocDUE7g5rfg81pgqZ.node3>
- Silva, R. C. da, & Barki, T. V. P. (2014). Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. *Revista Do Serviço Público*, 63(2), 157–175. <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i2.93>
- SIOPS. (2019). Contatos. Brasília, DF: Ministério da Saúde. Recuperado de <http://siops.datasus.gov.br/conselho.php>
- Thomas, V. (2006). From inside Brazil: development in a land of contrasts. The World Bank. Washington, DC.
- TSE. (2019). Calendário eleitoral – Eleições. Brasília, DF: TSE. Recuperado de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral>
- Vicente, E. F. R., & Nascimento, L. S. (2012). A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: Um enfoque contábil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 6(14), 106–126. <https://doi.org/10.11606/rco.v6i14.45402>
- Yin, R. K. (2001). Estudo de caso: planejamento e métodos (2a ed.). Porto Alegre, RS: Bookman.