

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

DINAH VIEIRA DOS SANTOS

DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA
DESPESA E SEU EFEITO NO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

UBERLÂNDIA

2020

DINAH VIEIRA DOS SANTOS

**DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA
DESPESA E SEU EFEITO NO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Área de concentração: Contabilidade Financeira.

Orientadora: Profa. Dra. Patrícia de Souza Costa

Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo

UBERLÂNDIA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

S237d Santos, Dinah Vieira dos, 1985-
2020 Descentralização do processo de execução orçamentária da despesa e seu efeito no gasto público municipal [recurso eletrônico] / Dinah Vieira dos Santos. - 2020.

Orientadora: Patrícia de Souza Costa.

Coorientador: Ricardo Rocha de Azevedo.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia.
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.3919>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Contabilidade. I. Costa, Patrícia de Souza, 1975-, (Orient.). II. Azevedo, Ricardo Rocha de, 1975- (Orient.). III. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. IV. Título.

CDU:657


UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1F, Sala 248 - Bairro Santa Monica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3291-5904 - www.ppgcc.facic.ufu.br - ppgcc@facic.ufu.br


ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Ciências Contábeis				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 088 - PPGCC				
Data:	27 de fevereiro de 2020	Hora de início:	19h00	Hora de encerramento:	21h00
Matrícula do Discente:	11812CCT022				
Nome do Discente:	Dinah Vieira dos Santos				
Título do Trabalho:	(Des)centralização da execução orçamentária da despesa e sua influência no gasto público municipal				
Área de concentração:	Contabilidade e Controladoria				
Linha de pesquisa:	Contabilidade financeira				

Reuniu-se na sala 1F146, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, assim composta: Professores Doutores José Alexandre Magrini Pigatto (UFMS); Maria Elisabeth Moreira Carvalho de Andrade (UFU) e Patrícia de Souza Costa (UFU), orientadora da candidata. O professor José Alexandre Magrini Pigatto participou da banca por web conferência.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Dr^a Patrícia de Souza Costa, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadores, que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

APROVADA

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Patricia de Souza Costa, Professor(a) do Magistério Superior**, em 27/02/2020, às 23:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Maria Elisabeth Moreira Carvalho Andrade, Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/02/2020, às 09:23, conforme horário oficial de Brasília, com



fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Alexandre Magrini Pigatto, Usuário Externo**, em 28/02/2020, às 09:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1856274** e o código CRC **C9D58744**.

Referência: Processo nº 23117.008322/2020-47

SEI nº 1856274

RESUMO

A descentralização no setor público, em geral, tem sido discutida nas perspectivas da repartição de receitas entre esferas de governo na federação e da distribuição de autonomia decisória na aplicação de recursos públicos e nos processos de gestão governamental. Esta pesquisa se insere nesse contexto, investigando a descentralização do processo de execução da despesa, que é uma prática realizada no âmbito interno dos governos, e seus efeitos no gasto municipal. A análise foi realizada pela ótica da Teoria da Escolha Pública que pressupõe o comportamento autointeressado dos gestores quando esses participam dos processos de decisão governamental e, por isso, importa a autonomia concedida a eles para decidir sobre o gasto. Para operacionalizar a pesquisa, foram selecionadas cinco áreas de atuação governamental, quais sejam, as áreas de educação, saúde, assistência social, desporto e lazer e urbanismo, com o fim de apresentar as características de gasto e de fontes de financiamento distintas de forma que se explicitasse o comportamento dos gestores em diferentes realidades de gasto. Os dados foram coletados por meio de questionário eletrônico, cujos respondentes foram gestores de Prefeituras Municipais, complementados por dados de fontes públicas de informação. A análise econométrica se deu por meio da estimação de modelo por regressão quantílica para cada uma das áreas analisadas, sendo os dados de 290 prefeituras municipais no período entre 2013 a 2018. Os resultados demonstram que: (i) a descentralização do processo de execução da despesa para área com suficiência de recursos diminuiu o gasto; (ii) em áreas com insuficiência de recursos e características que possibilitam os gestores barganharem orçamento, aumentou-se o gasto; e (iii) em áreas com insuficiência de recursos, porém sem características que possibilitem a barganha por orçamento, a descentralização não teve efeito. Conclui-se, portanto, que a descentralização da execução da despesa tem efeito sobre os gastos municipais, sendo esses efeitos distintos a depender das características da área em que a descentralização ocorre, visto que o comportamento dos gestores é afetado por essas características. A pesquisa traz implicações teóricas quando evidencia o comportamento dos gestores e as características de gasto das áreas como fatores relevantes a serem considerados na análise da relação entre descentralização da execução da despesa e de gasto. Os governos podem se utilizar dos resultados desta pesquisa para avaliar a conveniência da descentralização, assim como devem considerar a necessidade de implementação de controles sobre os gastos em ambientes descentralizados.

Palavras-chave: descentralização, descentralização administrativa, gasto público, despesa pública, escolha pública.

ABSTRACT

Decentralization in the public sector, in general, has been discussed in the perspective of revenue sharing between spheres of government in the federation and the distribution of decision-making autonomy in the application of public resources and government management processes. This research is part of this context, and it investigates the decentralization of the expenditure execution process, a practice carried out within governments, and its impact on municipal spending. The analysis was carried out from the perspective of the Theory of Public Choice, which presupposes the self-interested behavior of managers when they participate in government decision-making processes and, therefore, the autonomy granted to them to decide on expenditure is important. To operationalize the research, five areas of government activity were selected – education, health, social assistance, sports and leisure, and urbanism – to represent different expenditure characteristics and sources of financing to explain the behavior of managers in different expenditure realities. The data were collected through an electronic questionnaire, whose respondents were managers of city halls, complemented by data from public sources of information. The econometric analysis was done through the estimation of the model by quantile regression for each of the areas analyzed, with data from 290 municipal governments in the period between 2013 and 2018. The results show that the decentralization of the process of spending execution (i) for area with insufficient resources decreased the expenditure; (ii) for areas with insufficient resources and characteristics that make it possible for managers to bargain budgets, the expenditure has increased; and (iii) for areas with insufficient resources, but without characteristics that allow bargaining by budget, decentralization was ineffective. It is concluded, therefore, that the decentralization of spending execution affects municipal expenditure and these effects are different depending on the characteristics of the area in which decentralization occurs, since the behavior of managers is affected by these characteristics. This research points out theoretical implications when it highlights the behavior of managers and the expenditure characteristics of the areas as relevant factors to be considered in the analysis of the relationship between decentralization of spending execution and expenditure. Governments can use the results of this research to assess the desirability of decentralization, as well as consider the need to implement controls on expenditure in decentralized environments.

Keywords: decentralization, administrative decentralization, public expenditure, public spending, public choice.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FNS:	Fundo Nacional de Saúde
FPM:	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB:	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS:	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
SICONFI:	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIOPS:	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SUAS:	Sistema Único de Assistência Social
TSE:	Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Características dos sistemas de compras no setor público	22
Quadro 2 – Potenciais vantagens e desvantagens da descentralização das atividades	25
Quadro 3 – Características dos recursos e gastos para as áreas objeto de estudo	27
Quadro 4 - Tipos de despesa gerenciada por área	33
Quadro 5 – Variáveis utilizadas no modelo econométrico.....	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Características dos respondentes da pesquisa	42
Tabela 2 - Caracterização dos Municípios	43
Tabela 3 - Descentralização das atividades por área	44
Tabela 4 – Análise descritiva.....	45
Tabela 5 - Correlação entre as variáveis.....	46
Tabela 6 - Resultados das regressões	47
Tabela 7 – Resultados comparados da descentralização sobre o gasto	52

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E HIPÓTESES	15
2.1	Escolha pública e o comportamento dos agentes públicos no processo de decisão governamental.....	15
2.2	Descentralização nas finanças públicas.....	17
2.3	Descentralização administrativa e gastos públicos.....	20
2.4	Processo orçamentário e o ambiente de decisão sobre o gasto municipal.....	23
3	METODOLOGIA	33
3.1	Especificação do modelo econométrico	36
3.2	Caracterização dos respondentes e dos municípios.....	42
4	RESULTADOS.....	44
4.1	Descentralização das atividades de execução orçamentária da despesa	44
4.2	Análises e discussões sobre os efeitos da descentralização das atividades no gasto ..	45
4.2.1	Análise comparativa e discussão dos resultados da descentralização	51
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
	REFERÊNCIAS	59
	APENDICE A - QUESTIONÁRIO	66

1 INTRODUÇÃO

A crise de financiamento do Estado é uma realidade atual enfrentada por muitos países no mundo, incluindo o Brasil (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2018). O enfrentamento a esse problema passa pela reorganização da estrutura de decisão adotada nos governos em busca de maior racionalização, eficácia e eficiência nos processos de gestão pública (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003), incluindo a gestão e o controle dos gastos governamentais (PIMENTA, 1995). Nesse sentido, a forma como os governos organizam sua estrutura político-administrativa para gerenciar recursos públicos tem sido associada ao gasto produzido por eles (MELO, 1996).

O gasto público decorre da atuação do Estado na sociedade que, como instituição responsável pela gestão de recursos públicos, gasta para ofertar bens e serviços que atendam à coletividade (BUCHANAN; TULLOCK, 1962). Entretanto, o Estado é apenas a máquina que possibilita a produção de políticas públicas e suas decisões de gasto são fruto do julgamento dos agentes públicos que participam do processo de tomada de decisão governamental (BUCHANAN; TULLOCK, 1962). Por isso, importa saber a quais atores será concedida a autonomia para decidir sobre o gasto governamental (MELO, 1996).

As estruturas de decisão governamental, em geral, estão organizadas na forma centralizada ou descentralizada ou em qualquer grau de centralização/descentralização entre esses dois extremos (DOWNS, 1964). A descentralização surge como uma alternativa para mitigar falhas na gestão pública decorrentes da centralização da estruturas de decisão governamental (MELO, 1996). Isso porque, à medida em que os governos evoluem em estrutura, cresce também a complexidade na gestão (DOWNS, 1964).

A assimetria informacional entre o gestor público que decide e os agentes públicos que executam a política pública tende a aumentar, visto que, quanto mais os órgãos administrativos estiverem subordinados a uma mesma autoridade governamental, essa assimetria provoca ineficiências na gestão pública (DOWNS, 1964). Assim, a descentralização é apresentada com uma alternativa para mitigar esse problema de assimetria informacional porque distribui a autonomia decisória para um maior número de agentes públicos, imputando a eles a responsabilidade por seus atos de gestão (NISKANEN, 1971).

No setor público, a descentralização pode ocorrer na forma de descentralização federativa ou administrativa (BREZOVNIK; OPLOTNIK; VOJINOVIĆ, 2015). A primeira trata da distribuição de autonomia político-administrativa e fiscal nos governos como, por exemplo, os países podem estar organizados na forma unitária (DALLARI, 1998), como os

governos de França e Reino Unido. Isso significa que há apenas um centro de decisão sobre as políticas públicas no país, ainda que esses centros de decisão estejam apoiados por multiníveis de apoio informacional, podendo estarem organizados de forma federalizada (DALLARI, 1998). Nesse caso, a autonomia para decidir sobre políticas públicas está distribuída entre vários níveis de governo, como no Brasil, em que sua estrutura federal é composta pelo governo central, governos estaduais e governos municipais (DI PIETRO, 2018).

A segunda forma de descentralização (administrativa) refere-se à delegação de tarefas/atividades (BREZOVNIK; OPLOTNIK; VOJINOVIĆ, 2015). Trata-se de como os governos organizam a estrutura de decisão sobre suas atividades técnicas no processo de produção de políticas públicas (PIMENTA, 1995) como, por exemplo, um país pode gerir as compras públicas de forma centralizada, estabelecendo um órgão central de compras que será responsável pelas aquisições de todas as demais jurisdições nacionais (ABOELAZM; AFANDY, 2018).

Ademais, é possível optar por descentralizar essa atividade para as jurisdições, de maneira que os órgãos locais de compras tenham autonomia para gerir suas próprias aquisições sem que haja necessidade de se submeterem à autorização de instâncias superiores (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Tanto no caso da federativa como no caso da administrativa, a descentralização decorre do aumento da complexidade na estrutura de decisão governamental, o que inviabiliza a gestão na forma centralizada.

Estudos sobre descentralização fiscal nos países tratam da distribuição de autonomia entre os níveis de governo para arrecadar receitas e executar despesas (MELO, 1996) e sobre como essa forma de organização afeta os *outputs* da gestão governamental, incluindo o gasto público (ARRETCHÉ; VAZQUEZ, 2009; ASATRYAN; FELD; GEYS, 2015; MELLO, 2000). De forma geral, a descentralização fiscal tem sido associada à maior eficiência nos processos de gestão pública, entretanto seus efeitos estão condicionados às características dos ambientes em que a descentralização ocorre (VARGAS, 2011).

Quanto à perspectiva administrativa, estudos sobre compras públicas (*public procurement*) investigam os efeitos da descentralização dos sistemas de compras no gasto, encontrando-se o foco desses estudos na relação entre o governo central e os governos subnacionais (ABOELAZM; AFANDY, 2018; BALDI; VANNONI, 2015; BREZOVNIK; OPLOTNIK; VOJINOVIĆ, 2015). Compras descentralizadas têm sido associadas à maior eficiência na gestão das compras públicas não padronizadas (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Entretanto, assim como discutido no eixo teórico de descentralização fiscal, as características ambientais, tais como, a qualidade da governança e o nível de corrupção existente nos governos,

podem afetar o resultado esperado da descentralização, aumentando, assim, o custo das aquisições (BALDI; VANNONI, 2015).

Os eixos teóricos que tratam da descentralização no setor público, no que tange ao gasto governamental, têm foco, em geral, na relação entre os níveis de governo dos países. Esse fato se deve ao maior potencial que essas relações têm de oferecer soluções para gerenciamento da situação fiscal dos países (PIMENTA, 1995). Por esse motivo, a descentralização no âmbito interno dos governos tem sido pouco discutida na literatura que aborda a descentralização no setor público, embora seja uma realidade governamental (PIMENTA, 1995).

A organização da estrutura de decisão governamental como um fator determinante do gasto público pode ser visualizada no processo orçamentário, no qual decisões sobre o gasto são projetadas e executadas. O orçamento público é instrumento de gestão por meio do qual os governos expressam à sociedade suas previsões de arrecadação de receitas e de intenções de gasto para um determinado período de tempo (SICILIA; STECCOLINI, 2016). Além disso, o orçamento guia a atuação do Estado na promoção de políticas públicas (GIACOMONI, 2019). Sua elaboração, aprovação e execução estão subordinadas às instituições orçamentárias, que são as regras que regulam todo o processo (ALESINA; PEROTTI, 1996).

A elaboração e a aprovação do orçamento são as etapas em que se decide quais políticas públicas serão priorizadas na gestão governamental (BEETSMA; GIULIODORI; WIERTS, 2009). Após aprovado, cabe ao Poder Executivo dos governos executar o orçamento de forma que as políticas públicas projetadas nas etapas anteriores se transformem em bens e serviços públicos ofertados pelo Estado à população (GIACOMONI, 2019). Isso significa, portanto, que as decisões tomadas no processo orçamentário estão intrinsecamente relacionadas com o gasto público e têm potencial para afetá-lo (BOYNE; ASHWORTH; POWELL, 2000).

Das etapas pelas quais percorre o orçamento público, é na execução que as despesas outrora previstas são efetivadas como gasto público realizado (GIACOMONI, 2019). O estudo de Beetsma, Giuliadori e Wiers (2009) evidenciou que, além dos fatores políticos e econômicos, as decisões tomadas na etapa de execução orçamentária contribuem fortemente para que o orçamento aprovado não seja implementado integralmente (BEETSMA; GIULIODORI; WIERTS, 2009). Por esse motivo, a forma como os governos se organizam internamente para decidir sobre o gasto na etapa de execução do orçamento pode estar afetando o gasto produzido por eles.

Diante do exposto, o objetivo desta pesquisa é **investigar o efeito da descentralização das atividades que compõem o processo de execução orçamentária da despesa no gasto municipal**. Para tanto, foram selecionadas cinco áreas que apresentam diferentes arranjos em

sua forma de financiamento e estão sujeitas a diferentes pressões sobre os gastos, sendo elas: Educação, que tem recursos suficientes garantidos por lei e demanda de gasto previsível; Saúde e Assistência social, que lidam com demanda imprevisível e recursos insuficientes; e Desporto e Lazer e Urbanismo, que tem sua demanda previsível e é controlada pela gestão municipal. Essas e outras características das áreas fazem com que seus ambientes de gestão do gasto sejam distintos, o que pode afetar o resultado esperado da descentralização.

A investigação se dá sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, a qual pressupõe que os gestores públicos atuam de forma autointeressada no processo de produção de políticas públicas (BUCHANAN; TULLOCK, 1962), buscando maximizar os orçamentos que gerenciam no intuito de auferir ganhos de natureza individual decorrentes (NISKANEN, 1971). Portanto, a descentralização é considerada a partir da autonomia concedida aos gestores das áreas para a tomada de decisão no processo de execução da despesa, que pode ser maior ou menor a depender da forma como os municípios organizam sua estrutura de decisão sobre o gasto.

Esta pesquisa é relevante porque amplia as discussões existentes sobre descentralização no setor público, tendo em vista a investigação empreendida acerca da descentralização da execução da despesa no âmbito interno dos governos, sendo esse um tema ainda pouco explorado nas literaturas que tratam da descentralização governamental. Como implicação teórica, a pesquisa evidencia o comportamento dos gestores de orçamento, na perspectiva da Teoria da Escolha Pública, e as características de gasto das áreas de atuação governamental como fatores que afetam os efeitos da descentralização da execução da despesa sobre o gasto. Também, esta pesquisa apresenta as atividades de empenho, liquidação e pagamento como pontos de decisão sobre o gasto, para as quais importa o grau de autonomia concedida aos gestores para que tomem a melhor decisão sobre elas.

Quanto à prática da administração pública, os resultados desta pesquisa fornecem subsídio para que os governos central e subnacionais avaliem sobre a conveniência de se descentralizar o processo de execução da despesa, demonstrando características ambientais que favorecem para que a descentralização produza os resultados esperados. Além disso, ao investigar separadamente as atividades relacionadas com o processo de execução, discutindo seus efeitos individuais sobre o gasto, o estudo fornece evidências para que municípios que pretendem descentralizar projetem o processo de descentralização, considerando as características de cada atividade e seu potencial efeito sobre o gasto.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E HIPÓTESES

Neste capítulo, apresenta-se a fundamentação teórica que embasa este estudo. São discutidos aspectos relativos à Teoria da Escolha Pública e sua perspectiva a respeito do comportamento do agente público no processo de produção de políticas públicas, à descentralização no setor público como fator determinante do gasto público e ao contexto em que estão inseridos os municípios brasileiros e as áreas de atuação analisadas, abordando questões de ordem administrativa e fiscal. Neste capítulo, também são apresentadas as hipóteses desta pesquisa.

2.1 Escolha pública e o comportamento dos agentes públicos no processo de decisão governamental

A escolha coletiva é aquela que, ao contrário da escolha individual, tem a finalidade de representar a conciliação de interesses individuais presentes em uma sociedade (BUCHANAN; TULLOCK, 1962). O Estado, ao atuar, produz escolhas coletivas, também chamadas de escolhas públicas, que afetam grupos de indivíduos sociais e que precisam estar de acordo com os interesses coletivos da sociedade (BUCHANAN; TULLOCK, 1962).

Nesse sentido, a Teoria da Escolha Pública busca explicar as escolhas coletivas do Estado com base no comportamento dos agentes públicos envolvidos no processo de produção dessa escolha (ORCHARD; STRETTON, 1997). Um dos pressupostos dessa teoria é que o Estado é apenas “o conjunto de processos” ou “a máquina” que permite que escolhas públicas sejam produzidas (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p.13) e, por isso, essas escolhas são fruto da atuação individual dos agentes públicos quando esses agentes participam do processo de decisão governamental (BUCHANAN; TULLOCK, 1962).

O outro pressuposto é que os agentes públicos são racionais e buscam maximizar suas utilidades individuais enquanto participam do processo de produção da escolha pública (BUCHANAN; TULLOCK, 1962). Isso significa que, decidindo em nome do Estado, os agentes públicos atuam de forma a privilegiar seus interesses individuais em detrimento do interesse coletivo (DIAS, 2009). Nessa lógica, os *outputs* do Estado, tais como, o crescimento da atuação estatal na economia e a ineficiência da gestão pública, podem ser explicados, considerando o comportamento racional e autointeressado do agente público (ORCHARD; STRETTON, 1997).

Niskanen (1971) teorizou que os agentes públicos, ou burocratas, que gerenciam parcela do orçamento governamental são os responsáveis pelo crescimento do orçamento público. Na perspectiva do autor, o agente público, buscando auferir ganhos de natureza individual, tais como, maiores salários, poder, maior autonomia na gestão do órgão governamental, estaria interessado em aumentar o orçamento que gerencia, uma vez que esses benefícios são desfrutados quanto maiores forem os orçamentos dos órgãos governamentais em que atuam (NISKANEN, 1971). Essa disputa por maiores orçamentos tem como consequência o aumento do tamanho do orçamento público e do peso do Estado para a economia dos países (NISKANEN, 1971).

Por outro lado, Downs (1964) apresentou uma teoria sobre a tomada de decisão dos burocratas e os classificou em: (1) totalmente autointeressados para conservar (conservadores) ou ampliar (alpinistas) suas utilidades individuais ou (2) de interesses mistos (interesse próprio e lealdade altruísta) para defender uma ideia (fanáticos) ou um conjunto mais amplo de ideias (advogados) e, ainda, atuar na busca de atender o interesse público (estadista) (DOWNS, 1964). Segundo Downs (1964), os cinco tipos de burocratas descritos podem estar presentes ao longo do ciclo de vida dos órgãos governamentais. Sob essa perspectiva, é preciso considerar que, no processo de produção da escolha pública, os agentes públicos serão movidos por interesses diversos, inclusive, por motivos altruístas.

Corroborando a ideia do burocrata com múltiplos interesses, Bowling, Cho e Wright (2004), utilizando a classificação de burocratas de Downs (1964), testaram empiricamente o comportamento maximizador de orçamentos dos burocratas e concluíram que a maioria deles preferiam orçamentos estáveis no período analisado. Esses autores confirmaram a tendência dos burocratas à maximização do orçamento, mas destacaram que outros fatores afetaram seu comportamento. Ambientes de maior disputa por cargos de chefia, pressões e restrições econômicas e mudanças na demanda gerenciada pelos órgãos foram alguns dos fatores que frearam o comportamento maximizador dos burocratas (BOWLING; CHO; WRIGHT, 2004). Dessa forma, tem-se que as características do ambiente de decisão governamental também são variáveis importantes a serem observadas quando se busca justificar os *outputs* do Estado sob a ótica do comportamento dos agentes públicos.

Sobre a organização do processo de produção de escolhas públicas, Downs (1964) discute acerca da estruturação hierárquica presente no setor público e o comportamento dos agentes nesse contexto. O autor considera que toda a organização de processos no setor público se baseia na hierarquia, diferenciando-se apenas na quantidade de níveis administrativos estabelecidos nessas organizações (DOWNS, 1964). Estruturas centralizadas, nas quais há

apenas uma autoridade governamental com autonomia decisória, tendem a uma hierarquia com vários níveis à medida que o órgão governamental aumenta em tamanho (número de funcionários, *roll* de atividades executadas etc.) (DOWNS, 1964).

A consequência dos multiníveis estabelecidos nas estruturas centralizadas é a alta assimetria informacional, visto que os agentes públicos que participam dessa estrutura tendem a omitir informações que prejudicam a avaliação positiva de sua atuação e a supervalorizar informações que a beneficiam (DOWNS, 1964). Nesse sentido, o problema da assimetria informacional afeta a definição de estratégias de atuação e o cumprimento dos objetivos estabelecidos pela autoridade governamental, prejudicando o processo de produção de escolha pública (DOWNS, 1964).

Uma das soluções apontadas por Downs (1964) para mitigar os problemas de assimetria e de desvio de objetivos estabelecidos é a diminuição da quantidade de níveis existentes entre a autoridade que decide e aqueles agentes que executam a política pública sob responsabilidade do órgão. Trata-se, então, de descentralizar a estrutura governamental, distribuindo autonomia decisória para um maior número de agentes públicos (DOWNS, 1964). Niskanen (1971) também propôs a descentralização da estrutura governamental como forma de conter o comportamento maximizador de orçamentos dos burocratas e, consequentemente, o peso do Estado na economia. Portanto, considera-se que a organização da estrutura de decisão governamental também é capaz de afetar a escolha pública produzida pelo Estado.

Ao operacionalizar a presente pesquisa, não se pretende testar de forma econométrica o comportamento oportunista dos agentes ou a existência dos tipos de burocratas descritos nesta seção. O interesse está voltado para a organização do processo de produção de políticas públicas (escolha pública), considerando os possíveis efeitos do comportamento dos agentes públicos que decidem nesse processo, além das características do ambiente de decisão a que eles estão submetidos, conforme se mostrou relevante no estudo de Bowling, Cho e Wright (2004).

2.2 Descentralização nas finanças públicas

A promoção de políticas públicas envolve tomada de decisão, tanto no campo político, o que significa determinar quais demandas da sociedade serão atendidas ou priorizadas na gestão (BUCHANAN; TULLOCK, 1962), quanto no campo organizacional ou administrativo, no sentido de definir de que forma o Estado será organizado para operacionalizar a gestão dessas políticas de forma satisfatória (DI PIETRO, 2018). O orçamento público é o instrumento político e de gestão, por meio do qual os governos declaram à sociedade as políticas que serão

priorizadas, bem como a previsão de receitas e de gastos para um determinado período de tempo (SICILIA; STECCOLINI, 2016).

As estruturas de decisão sobre o orçamento público podem estar organizadas na forma centralizada ou descentralizada (HAGEN; HARDEN, 1995). No campo político, a centralização ocorre quando há apenas uma autoridade central de governo decidindo sobre a gestão dos recursos públicos, como no caso dos Estados unitários (DALLARI, 1998), tais como a França e o Reino Unido. Já a descentralização pode ser visualizada nos Estados federais, como o Brasil, em que a gestão pública de recursos é realizada por um conjunto de autoridades governamentais autônomas (DALLARI, 1998).

No eixo teórico que trata sobre descentralização fiscal, a organização política dos governos é discutida, privilegiando os aspectos administrativo, orçamentário e financeiro da gestão pública (MELO, 1996). Trata-se, especificamente, de discutir a distribuição de autonomia decisória (descentralização da estrutura de decisão) entre os níveis de governo de um país para tributar/arrecadar receitas e para executar despesas e como essa distribuição de autonomia decisória afeta os *outputs* da gestão governamental (MELO, 1996), como, por exemplo, o nível de gasto (GUEDES; GASPARINI, 2007) e o resultado fiscal (NEYAPTI, 2013) dos países.

Em teoria, a descentralização fiscal é capaz de diminuir o nível de gasto público porque promove aumento da eficiência na alocação de recursos e simplifica a estrutura de decisão governamental, reduzindo custos de informação e transações (MELLO, 2000), além de promover controle social sobre a gestão local (GUEDES; GASPARINI, 2007). Os ganhos de eficiência decorrem do fato de que os governos subnacionais, tais como, municípios e províncias, estão mais bem informados sobre as preferências locais dos contribuintes do que o governo central (VARGAS, 2011). Por isso, nos casos em que ganhos de escala no fornecimento centralizado não puderem ser aproveitados, os governos subnacionais são melhores promotores de políticas públicas locais (VARGAS, 2011).

A redução dos custos de informação e transação na provisão de bens e serviços, bem como o maior controle social, também decorrem dessa proximidade dos governos subnacionais com a população local. No primeiro caso, a proximidade lhes permite extrair as preferências locais de forma mais barata e precisa (MELLO, 2000) e, no segundo caso, a proximidade permite que a população esteja melhor informada sobre os atos de gestão do governo, culminando em maior controle social e responsabilização sobre a gestão (GUEDES; GASPARINI, 2007).

Entretanto, o desafio fundamental da descentralização fiscal é a coordenação das

relações fiscais intergovernamentais em virtude da inerente assimetria informacional (VARGAS, 2011) e da dificuldade para alinhar os interesses dos multiníveis de governo em um ambiente em que os governos subnacionais gozem de maior autonomia (MELLO, 2000). Um dos problemas amplamente debatidos em relação à descentralização fiscal é a repartição de receitas entre os governos de um país (GUEDES; GASPARINI, 2007). A repartição de receitas é necessária para corrigir desequilíbrios verticais decorrentes da concentração de arrecadação de receitas no governo central e da descentralização da função de despesa para os níveis subnacionais, bem como de desequilíbrios horizontais decorrentes das diferentes capacidades de autofinanciamento dos governos subnacionais (MELLO, 2000). Para corrigir esses desequilíbrios, o governo central arrecada recursos nas diferentes jurisdições e os redistribui, conforme critérios de necessidade, na forma de transferência intergovernamentais (GUEDES; GASPARINI, 2007).

O problema, nesse caso, é que recursos arrecadados em outras jurisdições financiam os gastos de jurisdições com menor capacidade de autofinanciamento (MELLO, 2000). Além disso, comportamentos oportunistas surgem quando as jurisdições menos abastadas não sentem o peso do financiamento dos seus gastos locais, uma vez que são responsáveis por financiar apenas parte dos gastos realizados na jurisdição (MELLO, 2000). Nesses casos, os governos subnacionais têm incentivo para gastar toda a receita disponível para não perder orçamento na disputa intergovernamental por compartilhamento de receita, o que faz com que a descentralização, em vez de diminuir, aumente o gasto governamental, levando à deterioração da posição fiscal dos governos subnacionais (MELLO, 2000).

Outra questão da descentralização fiscal está relacionada com a falta de autonomia dos governos subnacionais para decidir sobre seus gastos. Parte das receitas que financiam o gasto local são oriundas de transferências intergovernamentais realizadas pelo governo central que, por meio da vinculação dessas transferências a gastos específicos, impõe aos governos subnacionais sua preferência de gastos (MELLO, 2000). Nesses casos, embora a estrutura governamental se encontre descentralizada, os governos subnacionais gozam de pouca ou nenhuma autonomia para alocar os recursos recebidos em transferência (STEGARESCU, 2005). Assim, sem autonomia para gastar, os governos subnacionais não podem fazer uso total de seu maior nível informacional para alcançar a almejada eficiência na alocação de recursos com a descentralização fiscal (MELLO, 2000).

O problema da barganha por orçamento, na perspectiva da presente pesquisa, deve ser observado na fase de elaboração do orçamento municipal em que os gestores das diversas áreas de atuação governamental são chamados a participar do processo de decisão sobre alocação de

recursos nos municípios. Isso porque os gestores das áreas respondem apenas pelo gasto e não pelo financiamento desse gasto (arrecadação de receitas). Por isso, conforme evidenciado por Hagen e Harden (1995), os gestores das áreas, no processo de elaboração do orçamento, têm incentivo para angariar mais recursos para as áreas que gerenciam sem considerar que os recursos públicos são escassos e que o aumento de seus orçamentos implica na diminuição de orçamento de outras áreas (HAGEN; HARDEN, 1995).

O efeito da vinculação de recursos realizada pelo governo central pode ser observado, no âmbito da presente pesquisa, quando determinadas áreas de atuação municipal são privilegiadas na distribuição de orçamento porque são financiadas por recursos de transferências intergovernamentais ou recursos locais vinculados. Conforme evidenciado por Arretche e Vasquez (2009), a priorização de determinadas áreas pelo governo central, por meio de regulação nacional, faz com que os seus orçamentos sejam constantes, sofrendo pouca variação de um ano para outro. Já as áreas que não são priorizadas pelo governo central não gozam da mesma estabilidade orçamentária (ARRETCHÉ; VAZQUEZ, 2009).

2.3 Descentralização administrativa e gastos públicos

No campo organizacional, a descentralização no setor público pode ser discutida na perspectiva da descentralização administrativa/técnica da estrutura governamental (BREZOVNIK; OPLOTHNIK; VOJINOVIĆ, 2015). Nessa perspectiva, a descentralização consiste na delegação de tarefas/atividades, estando a decisão de descentralizar orientada pela busca da máxima racionalidade e eficiência na execução de tarefas complexas (BREZOVNIK; OPLOTHNIK; VOJINOVIĆ, 2015). Nesse sentido, as discussões sobre a estruturação da atividade de compras no setor público (*public procurement*) contribuem para compreender os efeitos da descentralização administrativa do gasto público.

As estruturas de decisão sobre compras no setor público podem estar organizadas de forma centralizada ou descentralizada (BALDI; VANNONI, 2015). As compras são centralizadas quando há um órgão central responsável pelas decisões de compras (seleção de contratos, negociação de preços e condições de compras, decisão de compras) para todas as unidades locais do governo (BALDI; VANNONI, 2015). As compras são descentralizadas sempre que uma unidade não central (local) puder decidir de forma independente sobre suas próprias compras (BREZOVNIK; OPLOTHNIK; VOJINOVIĆ, 2015).

Há ainda uma forma intermediária de estruturação de compras, que são as chamadas estruturas híbridas. Nesse caso, diversos governos locais pactuam entre si, formando grupos de

gestão de compras regionais com o fim de obterem as vantagens das duas estruturas de compras anteriores (BALDI; VANNONI, 2015). Na prática, a estrutura híbrida de compras pode ser visualizada na área de saúde (BALDI; VANNONI, 2015), como, por exemplo, os consórcios municipais brasileiros de saúde.

A organização da estrutura de compras na forma centralizada está relacionada com (1) o maior controle do gasto público e (2) com a melhoria da qualificação do corpo funcional do setor de compras (BALDI; VANNONI, 2015). Sobre o primeiro aspecto, argumenta-se que compras centralizadas têm real capacidade de reduzir o custo total de compras públicas, reduzindo também os custos dos produtos e do processo de aquisição quando for possível explorar economias de escala nas aquisições (ABOELAZM; AFANDY, 2018).

Economias de escala são passíveis de serem exploradas para produtos/serviços altamente padronizados ou com características similares, a exemplo de equipamentos de tecnologia da informação, papel, combustível, entre outros (BALDI; VANNONI, 2015). Nesse caso, a concentração das aquisições provoca aumento no volume de compras, o que permite que o órgão de compras centralizado tenha maior poder de barganha junto a fornecedores (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Entretanto, se os produtos não são padronizados ou se as demandas das unidades locais são muito específicas ou complexas, a aquisição desses produtos será vantajosa se realizada na forma centralizada (BALDI; VANNONI, 2015).

Em relação à qualificação do corpo funcional, essa é uma característica requerida para os profissionais de compras (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Isso porque a atividade de compras é estratégica para a gestão pública e também envolve riscos (i) legais, a exemplo de prazos a serem cumpridos nas aquisições, (ii) econômicos, tais como, negociação de preços e controle de despesas, e (iii) técnicos, tal qual a especificação técnica de um produto a ser adquirido (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Por isso, a atividade demanda um corpo funcional altamente qualificado a fim de evitar falhas no processo e desperdício de recursos públicos (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Destaca-se que uma equipe de compras centralizada pode ser melhor selecionada e capacitada para atuar de forma eficiente (BALDI; VANNONI, 2015).

A organização da estrutura de compras na forma descentralizada está relacionada (1) à maior agilidade no processo de compras, uma vez que o processo de aquisição será mais simples do que um processo de aquisição em grande escala, e (2) à especialização do órgão de compras, o que faz com que as aquisições realizadas estejam mais alinhadas aos objetivos das unidades governamentais (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Ressalta-se, no entanto, que a descentralização de compras surge da necessidade de mitigar problemas decorrentes da estrutura de compras centralizada (ABOELAZM; AFANDY, 2018), tais como, (i) a rigidez das

compras centralizadas, que pode dificultar o atendimento das demandas específicas das unidades locais (BALDI; VANNONI, 2015), e (ii) a impossibilidade do órgão central de compras coordenar com eficácia as demandas das unidades locais (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Assim, a decisão de descentralizar compras deve considerar as vantagens e as desvantagens de cada método.

Baldi e Vannoni (2015) investigaram o impacto da centralização/descentralização de compras no gasto com medicamentos para uso hospitalar em uma amostra de 52 órgãos de saúde na Itália, controlando as diferenças nas características ambientais dos órgãos por meio de indicadores de qualidade institucional e de corrupção. Os resultados indicam que sistemas de compras centralizados apresentam melhor desempenho de gasto em relação ao descentralizado. No caso italiano, os gastos com medicamentos ficaram cerca de 20% menores do que os gastos de órgãos descentralizados.

Em ambientes com alta corrupção e baixa qualidade institucional, as unidades descentralizadas chegaram a pagar 60% a mais que as unidades centralizadas. Já em ambientes com pouca corrupção e alta qualidade institucional, as vantagens da centralização se diluíram, não sendo mais tão relevantes para o desempenho de compras (BALDI; VANNONI, 2015). Os resultados deste estudo demonstram que a conveniência da descentralização, se considerada a sua afetação no nível de gasto público, pode variar em decorrência das características dos ambientes em que ela é implementada.

O Quadro 1 resume as características discutidas para sistemas de compras centralizados e descentralizados no setor público.

Quadro 1 – Características dos sistemas de compras no setor público

Características	Centralizado	Descentralizado
Controle do gasto (economia de escala)	(+)	(-)
Qualificação do corpo funcional	(+)	(-)
Especialização em compras	(-)	(+)
Agilidade no processo de aquisição	(-)	(+)
Responsabilização da gestão local	(-)	(+)

Fonte: Elaborado pela autora baseado nos artigos de Aboelazm e Afandy (2018) e Brezovnik, Optolonik e Vojinovic (2015). Nota: Símbolos: (+) = “maior efeito”; (-) = “menor efeito”.

A descentralização de compras no setor público decorre da necessidade de se corrigirem os problemas de compras centralizadas (ABOELAZM; AFANDY, 2018), podendo as características apresentadas no Quadro 1 estarem presentes nos dois sistemas de compras. É possível, por exemplo, que economias de escala sejam aproveitadas também na forma descentralizada se o volume de aquisições do órgão descentralizado for suficiente para auferir

essa vantagem (BALDI; VANNONI, 2015). Entretanto, essas economias serão mais comumente aproveitadas em sistemas de compras centralizados em função do volume de transações concentradas.

2.4 Processo orçamentário e o ambiente de decisão sobre o gasto municipal

O Brasil é uma república federativa democrática formada pela União (Governo Central), Estados, Municípios e o Distrito Federal (governos subnacionais) (BRASIL, 1988). Cada ente federado é pessoa jurídica de direito público e detentora de autonomia para legislar, organizar-se administrativamente e gerenciar recursos públicos no âmbito de suas competências (DI PIETRO, 2018). Na relação federal, a União é responsável pelo gerenciamento macroeconômico e pela gestão fiscal do país. Os demais entes atuam de forma cooperativa e complementar entre si e na relação com a União (OCÓN; LETELIER-SAAVEDRA; SILVA, 2011).

O processo orçamentário brasileiro segue as etapas de elaboração, aprovação, execução e controle da execução orçamentária e financeira, nessa ordem (GIACOMONI, 2019). Cada ente federado é responsável por organizar e executar os seus processos. A elaboração da proposta orçamentária é anual e de responsabilidade do chefe do Poder Executivo (GIACOMONI, 2019), aqui denominado autoridade política, e é nessa fase que os agentes públicos com autonomia decisória sobre o orçamento, aqui denominados autoridade orçamentária, buscam pleitear recursos para os órgãos governamentais que gerenciam (HAGEN; HARDEN, 1995).

A aprovação da proposta orçamentária, submetida pela autoridade política na forma de projeto de lei, ocorre nas casas legislativas e retorna ao Poder Executivo para execução (GIACOMONI, 2019). Por sua vez, a execução orçamentária ocorre em diversas etapas, quais sejam: (i) detalhamento do orçamento; (ii) fornecimento dos dados orçamentários ao sistema de controle; (iii) programação financeira; (iv) processos licitatórios, aqui denominados compras; (v) estágios de execução da despesa, quais sejam, o empenho, a liquidação e o pagamento; (vi) estágios de execução da receita; (vii) mecanismos retificadores; (viii) gestão de restos a pagar; e (ix) apuração dos resultados (GIACOMONI, 2019).

Em relação à execução da despesa, compras têm sido relacionadas com o nível de gasto produzido pelos governos, primeiramente, porque é no setor de compras que o preço dos bens e serviços adquiridos pela administração pública é negociado com fornecedores (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Em segundo lugar, é o gestor de compras quem decide sobre a logística das

aquisições, sobre a viabilidade de se manterem bens em estoques e sobre a conveniência de se fazerem aquisições em grande escala. Se a gestão desses fatores de compras não for eficiente, pode trazer prejuízos financeiros para a administração pública (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Por isso, a atividade de compras é considerada estratégica para mitigar desperdícios e, se bem gerenciada, pode reduzir o custo total das aquisições públicas (ABOELAZM; AFANDY, 2018).

Os estágios da despesa não têm sido associados à variação do gasto na literatura que trata de descentralização no setor público. Entretanto, ao analisar a finalidade legal dessas atividades no processo de execução orçamentária da despesa, é possível enxergá-las como parte da estrutura de decisão sobre o gasto visto que dão continuidade ao processo de aquisição no setor público, no qual as decisões de compras somente são efetivadas quando percorreram as etapas de empenho, liquidação e pagamento.

O empenho representa a decisão do gestor público de comprometer parcela do orçamento para a realização de um gasto pretendido, não gerando obrigação de pagamento com o fornecedor, mas comprometendo o orçamento disponível para outras aquisições (BRASIL, 1964). Já a liquidação representa a decisão do gestor de atestar a suficiência da prestação de serviço ou a adequabilidade do bem entregue pelo fornecedor à administração pública, gerando esse estágio uma obrigação de pagamento ao fornecedor (BRASIL, 1964). Por isso, é nessas duas etapas que a administração pública se compromete com o gasto, uma vez que reserva e compromete o orçamento público para arcar com o custo das aquisições. Por fim, o pagamento representa o dispêndio de recursos financeiros para pagar o fornecedor (BRASIL, 1964).

Em virtude da autonomia administrativa de que gozam os entes públicos brasileiros, a atividade de compras e as atividades de empenho, liquidação e pagamento podem estar organizadas na forma centralizada ou descentralizada no âmbito interno dos municípios. Os efeitos da descentralização de compras já são conhecidos (ABOELAZM; AFANDY, 2018; BALDI; VANNONI, 2015; BREZOVNIK; OPLOTNIK; VOJINOVIĆ, 2015), entretanto, não foram encontradas evidências sobre os efeitos que a descentralização dos estágios de execução da despesa pode causar. Da mesma forma como se espera que a descentralização de compras promova benefícios na execução da atividade, é possível que os efeitos das descentralizações de empenho, liquidação e pagamento sejam os mesmos, já que muitas características apontadas no eixo teórico de compras públicas não são exclusivas, podendo ser atribuídas ao fenômeno da descentralização no setor público como um todo (PIMENTA, 1995). Assim, no Quadro 2, apresentam-se os resultados esperados da descentralização dessas atividades.

Quadro 2 – Potenciais vantagens e desvantagens da descentralização das atividades

Descentralização		Compras	Empenho	Liquidação	Pagamento
Vantagens	Maior agilidade na operação	X	X	X	X
	Maior especialização	X	X	X	X
	Maior responsabilização	X	X	X	X
	Possibilidade de economia de escala	X			
Desvantagens	Maior custo de operação	X	X	X	X
	Menor qualificação do corpo funcional	X	X	X	X
	Perda da capacidade de coordenação central	X	X	X	X

Fonte: Elaborado pela autora baseado nos artigos de Aboelazm e Afandy (2018) e Brezovnik, Optolonik e Vojinovic (2015).

Em relação às vantagens da descentralização, é provável que todas, com exceção da economia de escala, sejam possíveis de serem observadas nas quatro atividades analisadas. A possibilidade de economia de escala decorre da negociação de compras com fornecedores (ABOELAZM; AFANDY, 2018) e, por isso, não é um resultado esperado para a descentralização de empenho, liquidação e pagamento. Além disso, a exploração de economia de escala somente será possível, quando se trata de compras descentralizadas, se os bens a serem adquiridos forem similares e se o volume de compras operado no órgão descentralizado for suficientemente grande para que sirva como barganha no processo de negociação com fornecedores (ABOELAZM; AFANDY, 2018).

Em relação às desvantagens da descentralização, o Quadro 2 traz as características de compras que são mais facilmente desenvolvidas em sistemas de compras centralizados e, portanto, menos presentes nos sistemas de compras descentralizados (ABOELAZM; AFANDY, 2018). É possível conceber que as desvantagens descritas no Quadro 2 estejam presentes na descentralização das quatro atividades por se tratarem de características gerais da descentralização (PIMENTA, 1995). Considera-se que a descentralização das atividades será vantajosa para a administração pública quando as vantagens superarem as potenciais desvantagens de se descentralizar.

A presente pesquisa analisa se o efeito da descentralização das atividades no gasto está condicionado às características dos ambientes de decisão em que essa descentralização ocorre. Um dos fatores que pode afetar o ambiente de decisão sobre os gastos locais é a intervenção do governo central no nível subnacional de governo por meio dos mecanismos de coordenação federativa (ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009). Os mecanismos de coordenação federativas são ferramentas de governança utilizadas pelo governo central para promover o alinhamento da atuação do Estado, nos seus diferentes níveis de governo, e para garantir a capacidade do governo central de realizar gerenciamentos macroeconômicos (VARGAS, 2011), tais como, (i)

a regulação de políticas públicas a nível nacional (ARRETCHÉ; VAZQUEZ, 2009) e (ii) as transferências intergovernamentais, que são um mecanismo de compartilhamento de receitas na estrutura federal (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017).

Sobre o primeiro mecanismo, Arretche e Vasquez (2009) demonstraram que os gastos locais são fortemente afetados pela regulação do governo federal. Em áreas para as quais o governo federal estabelece vinculações orçamentárias para garantir o financiamento de seus gastos, tais como, as áreas de educação e saúde, os gastos são estáveis ao longo do tempo. Por outro lado, nas áreas não prioritárias, para as quais o governo federal não estabelece vinculação de recursos, os gastos são menos estáveis ao longo do tempo (ARRETCHÉ; VAZQUEZ, 2009). Essa constatação de Arretche e Vasquez (2009) demonstra que as áreas lidam com realidades orçamentárias/financeiras diferentes. Algumas áreas têm maior garantia quanto ao recebimento de recursos, dada a existência de vinculações orçamentárias, enquanto outras lidam com a constante barganha por orçamento por não terem recursos garantidos.

No Brasil, as áreas de educação, saúde e assistência social detêm fundos orçamentários instituídos, o que indica a priorização dessas políticas. Educação e Saúde são políticas consideradas prioritárias, posto que existe uma obrigatoriedade de que os municípios destinem, no mínimo, 25% e 15% de suas receitas, respectivamente, para essas áreas de atuação governamental (BRASIL, 1988). Os percentuais mínimos a serem aplicados em educação e saúde garantem a essas áreas relativa segurança quanto ao recebimento de recursos para gastar ao longo do exercício, posto que o não cumprimento da aplicação mínima de recursos nessas áreas pode levar os municípios a terem suas contas reprovadas pelos Tribunais de Contas, que são os órgãos responsáveis por verificar a legalidade dos atos de gestão financeira dos municípios (LINO; AQUINO, 2018).

O mecanismo de transferências intergovernamentais pode contribuir para priorizar determinadas áreas de atuação em detrimento de outras, tendo em vista que as transferências podem ter caráter vinculativo ou não (STEGARESCU, 2005). No Brasil, são não vinculadas aquelas transferências decorrentes da redistribuição de arrecadação ou da devolução de tributos ao local de origem. Como exemplos, têm-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a devolução de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), respectivamente (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017). Nesses casos, os governos locais têm autonomia decisória (discricionariedade) para alocar esses recursos nas áreas em que julgarem conveniente sem que haja interferência do governo central e, por isso, as transferências não vinculadas se assemelham aos recursos próprios dos municípios em termos de autonomia para alocação (STEGARESCU, 2005).

Por outro lado, são vinculadas as transferências intergovernamentais destinadas exclusivamente ao custeio de uma determinada despesa (ou um grupo de despesas), seja por força de lei (obrigatórias) ou por acordo entre os entes federados (voluntárias) (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017). Como exemplo de transferências vinculadas obrigatórias no Brasil têm-se os repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) ou, ainda, os repasses do Fundo Nacional de Saúde (FNS), sendo aplicação desses recursos regulada por decreto (BRASIL, 2007, 2012a). Por fim, como exemplo de transferências vinculadas voluntárias têm-se as receitas oriundas de convênios firmados entre os entes federados para desenvolvimento de políticas públicas específicas (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017).

Nos casos em que as transferências são vinculadas, a autonomia para gerenciar as despesas no nível subnacional de governo é limitada às regras de legislação específica (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017). Assim, os governos subnacionais atuam como agentes de gasto do governo central e as políticas públicas priorizadas na gestão local refletirão as escolhas alocativas do governo central e não do governo subnacional (MELLO, 2000). Considerando o panorama atual dos municípios brasileiros, em que 70% deles têm mais de 80% de seus gastos financiados por recursos oriundos de verbas externas à sua arrecadação, incluindo as transferências intergovernamentais (RANKING DE EFICIENCIA DOS MUNICIPIOS - FOLHA, 2019), faz-se conveniente considerar essa perspectiva na análise em curso.

O Quadro 3, elaborado com base nas discussões da literatura, apresenta um resumo das características de cada área, considerando vinculações de recursos existentes, a suficiência dos recursos, as demandas gerenciadas e as pressões a que as áreas estão sujeitas.

Quadro 3 – Características dos recursos e gastos para as áreas objeto de estudo

Áreas analisadas	Vinculações	Suficiência de recursos	Quanto ao gerenciamento da demanda	Pressão sobre os gastos
Educação	Alta	Alta	Previsível	Política: 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: Elaborado pela autora.

A classificação quanto às vinculações baseia-se na existência de regulação federal e de vinculação legal de recursos (transferências vinculadas obrigatórias, percentual mínimo de

aplicação) para as áreas. Argumenta-se que, quanto maiores forem os vínculos constitucionais ou legais existentes, que obriguem a alocação de recursos na área, maior será a garantia de orçamento. Nesse sentido, as áreas de educação e saúde são aquelas que contam com maior garantia de recursos, porque, além de serem políticas públicas prioritárias, instituídas como tal na Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), têm seus orçamentos garantidos pelas vinculações de recursos a elas destinados. Seus gastos são financiados por recursos da União e dos estados (transferências intergovernamentais), tendo os municípios a obrigação constitucional de aplicar, no mínimo, 25% e 15% de seus orçamentos nas áreas de educação e saúde, respectivamente.

A área de assistência social também é uma política pública prioritária, instituída constitucionalmente, e recebe recursos de transferências do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (BRASIL, 2012b). Entretanto, para essa área, não existe um mínimo de aplicação de recursos a ser cumprido pelos municípios, como nos casos das duas áreas anteriores, e, por esse motivo, seu orçamento deve sofrer maior variação.

Já as áreas de desporto e lazer e urbanismo são áreas de atuação municipal não reguladas (ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009), não existindo vinculação obrigatória de recursos para essas áreas. Seus gastos, em geral, são financiados por recursos próprios dos municípios ou por recursos de transferências voluntárias recebidos da União e Estados, sendo eles decorrentes de convênios firmados entre eles. Por isso, seus orçamentos não são estáveis, sofrendo variação de um ano para outro (ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009).

A classificação quanto à suficiência de recursos leva em consideração as evidências de que a área tem garantia de recursos equilibrados com o nível de gasto geralmente executado. Nesse quesito, apenas a educação tem garantia de recursos equivalentes ao nível de gasto que executa. Em 2019, os gastos médios em educação chegaram a 25,8% nas capitais, o que é um percentual de execução bem próximo da vinculação de recursos existentes para a área (25%) (PINHO, 2019).

Já as demais áreas enfrentam a disputa por orçamento municipal para fazer frente aos seus gastos. A área de saúde, embora conte com a garantia de aplicação mínima de recursos (15%), executou, em 2009, um gasto médio de 21,6% nas capitais (PINHO, 2019), indicando que a vinculação existente para a área não supre toda a sua necessidade de gasto. Assistência social, desporto e lazer e urbanismo lidam com a incerteza quanto ao orçamento que será destinado, uma vez que não existe um percentual mínimo a ser aplicado nessas áreas. Portanto o nível de gasto executado está condicionado ao orçamento disponível para gastar e não necessariamente à demanda real por gasto nas áreas (ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009).

A classificação quanto à demanda gerenciada tem como critério a previsibilidade da demanda no sentido do quanto essa demanda pode variar em função da ocorrência de eventos fortuitos. Considera-se que a demanda em educação é bastante previsível, uma vez que há pouca ou nenhuma possibilidade de que eventos fortuitos possam alterar substancialmente a demanda por esse serviço. Já as áreas de saúde e assistência social, por natureza, lidam com uma demanda volátil (imprevisível), que pode ser substancialmente modificada, por exemplo, por uma epidemia de dengue, no caso da área de saúde, ou por uma demanda extra de desabrigados em função de enchente, no caso da área de assistência social.

As áreas de desporto e lazer e urbanismo, assim como a área de educação, lidam com demandas previsíveis, mas por motivo diferente. Por não serem essas áreas consideradas serviços essenciais como as três áreas anteriores, a demanda por serviços de desporto e lazer e urbanismo é flexível na medida em que é passível de negociação política com os cidadãos locais.

As áreas diferenciam-se também pela pressão a que estão sujeitas para gastar (ARZE DEL GRANADO; MARTINEZ-VAZQUEZ; MCNAB, 2012). A pressão sobre os gastos decorre do custo social da não aplicação de recursos nas áreas (externalidade negativa) (AVARTE; BIDERMAN, 2004). Em educação, o gasto executado está em consonância com a quantidade de recursos destinados para a área nos municípios em função da determinação constitucional (25%). Portanto, pode-se considerar que a pressão por gastos com educação decorre diretamente da lei, que institui a educação como política social prioritária e penaliza, com reprovação de contas, os municípios que não alcançarem o percentual mínimo para gasto na área, conforme estabelecido constitucionalmente.

Em saúde, os gastos dos municípios superam o mínimo de aplicação instituído (15%). Isso indica, portanto, que há uma forte pressão social que impulsiona para que os gastos em saúde superem o percentual mínimo estabelecido constitucionalmente. Quanto à assistência social, considera-se que há uma pressão social para que recursos sejam aplicados na área, tanto que essa é uma política pública considerada essencial pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). Entretanto, a pressão existente não foi suficiente para justificar a instituição de aplicação mínima de recursos na área, como ocorreu com as áreas de educação e saúde. Por fim, em se tratando de desporto e lazer e urbanismo, a necessidade social para investimento nas áreas existe, haja vista serem discriminadas como áreas específicas de atuação do Estado (BRASIL, 1999), porém a necessidade existente gera baixa pressão para que sejam realizados gastos nessas áreas.

Diante das características destacadas, é provável que o efeito da descentralização sobre o gasto seja diferente em cada área de atuação governamental, principalmente, quando se considera que o comportamento dos gestores públicos (preferências) pode variar a depender do

contexto em que estão inseridos, conforme evidenciado por Bowling, Cho e Wright (2004). Com mais autonomia decisória sobre o gasto, os gestores das áreas em análise podem ter preferências por gasto distintas, de acordo com as características discutidas no Quadro 3.

Ainda, é preciso considerar que os gestores de orçamento atuam orientados pela dinâmica do orçamento incremental (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966). O orçamento incremental é aquele calculado, tomando-se como base o orçamento do ano anterior acrescido de uma variação não substancial que acompanhe a variação da receita prevista para determinado exercício financeiro (DAVIS; DEMPSTER; WILDAVSKY, 1966). Ressalta-se que o incrementalismo no orçamento é uma resposta à complexidade no processo de alocação de recursos públicos. Como os recursos públicos são escassos e as áreas de atuação governamental são muitas, e com diferentes demandas, para mitigar a complexidade na alocação de recursos, os governos optam por utilizar essa regra simples para distribuição de recursos entre as áreas (RICKARDS, 1984).

Por isso, é provável que os gestores das áreas, independentemente de opções alternativas de gasto, estejam interessados em gastar todo o orçamento disponível para que, no ano seguinte, no mínimo, o orçamento gasto no ano anterior seja concedido às áreas que gerenciam. Assim sendo, o comportamento dos gestores estará alinhado ao pressuposto da Teoria da Escolha Pública, segundo a qual, os agentes públicos que gerenciam parcela de orçamento buscam a maximização dos orçamentos de suas áreas (NISKANEN, 1971). Portanto, nesta pesquisa, define-se como comportamento de maximização do orçamento, ou, simplesmente, comportamento de maximização, a preferência dos gestores por gastar todo o recurso disponível para as suas áreas, objetivando garantir orçamento para o ano seguinte.

Rickards (1984), estudando o comportamento da alocação de recursos de cidades alemãs, demonstrou que a capacidade tributária das cidades influencia o comportamento de alocação de recursos (RICKARDS, 1984). Em cidades com capacidade de arrecadação restrita, a alocação de recursos tende a se manter em um padrão em que pouco se verificará sobre novas iniciativas de gasto. A busca, nesse caso, é pela consolidação das políticas públicas existentes (incrementalismo). Já em cidades com maior capacidade tributária, as autoridades orçamentárias conseguem cumprir seus compromissos existentes e ainda lhes sobram recursos para pensar em novas alternativas de gasto (RICKARDS, 1984). Significa, portanto, que a quantidade de recursos disponíveis influenciou as preferências de gasto das autoridades orçamentárias.

Considerando que a descentralização no setor público se dá em busca de mais eficiência e racionalização na gestão do gasto (VARGAS, 2011), em analogia ao estudo de Rickards

(1984), é possível que, no contexto da presente pesquisa, os benefícios da descentralização das atividades somente serão explorados em ambientes em que haja quantidade de recursos suficiente para permitir que os gestores pensem novas opções de gastos. Entretanto, em um ambiente com insuficiência de recursos, os gestores preferirão gastar todo o orçamento disponível (incrementalismo) em vez de operar a descentralização para aproveitar opções alternativas que possam diminuir os gastos.

Nesse sentido, considera-se que a área de educação, por ser uma área cujos recursos a ela garantidos por lei são suficientes para cobrir sua demanda de gasto, o que favorece o aproveitamento da autonomia recebida para realizar gastos mais racionais e eficientes, podendo levar à diminuição da despesa na área. Dessa forma, levanta-se a primeira hipótese a ser testada nesta pesquisa:

H1: A descentralização das atividades para a educação afeta negativamente o nível de gasto da área.

Para as demais áreas, considera-se que a insuficiência de recursos favoreça o comportamento de maximização dos gestores, que preferirão aumentar o nível de gasto das áreas na tentativa de garantir orçamento para o ano seguinte. Nesses casos, os gestores se utilizariam da maior autonomia recebida e do menor controle da gestão central sobre as decisões de gastos locais para operar a descentralização em favor do aumento dos gastos. Assim, duas outras hipóteses serão testadas nesta pesquisa, considerando, além da preferência dos gestores pela maximização do orçamento, as características das áreas (Quadro 3) como instrumento de barganha dos gestores na disputa por orçamento municipal:

H2: A descentralização das atividades para as áreas de saúde e assistência social afeta positivamente o nível de gasto destas áreas.

A saúde é uma área que conta com grande pressão social para que recursos sejam ali aplicados de tal forma que os gastos médios dos municípios ultrapassem o percentual mínimo de aplicação instituído por lei (PINHO, 2019). Por esse motivo, depreende-se que o gestor da área de saúde deva ter maior força de barganha na disputa por orçamento municipal. Além disso, a imprevisibilidade da demanda da área deve aumentar a assimetria informacional entre a gestão central do município e o gestor de saúde, podendo esse último aproveitar-se de seu maior nível informacional e da maior autonomia na gestão descentralizada para buscar a maximização do

orçamento que gerencia. A assistência social, embora em um nível menor que a área de saúde, também é uma área sensível politicamente e lida com demanda imprevisível. Isso deve favorecer o comportamento de maximização dos gestores da área, culminando no aumento do gasto.

H3: A descentralização das atividades para as áreas de desporto e lazer e de urbanismo não afeta o nível de gasto das áreas.

Desporto e lazer e urbanismo lidam com orçamentos inconstantes, não garantidos por lei, demanda previsível e baixa pressão social por investimentos nas áreas. Por essas características, a alocação de recursos nessas áreas depende, em grande parte, da discricionabilidade da gestão central do município. Os gestores dessas áreas terão poucos instrumentos de barganha em seu favor na disputa por recursos municipais e, por isso, não devem conseguir se utilizar da maior autonomia recebida para pressionar a gestão central a alocar mais recursos nas referidas áreas. Dessa forma, argumenta-se que a gestão descentralizada não deve fazer diferença no gasto na perspectiva do comportamento dos gestores diante da maior autonomia concedida pela descentralização.

3 METODOLOGIA

Para observar o processo de descentralização no processo de execução da despesa nos municípios, foram selecionadas quatro atividades relacionadas, quais sejam, (1) compras, (2) empenho, (3) liquidação e (4) pagamento, as quais podem ou não estar descentralizadas na estrutura governamental. Já o nível de gasto municipal foi analisado de forma desagregada por função de governo (maior nível de agregação de despesas governamental) e, para tanto, foram selecionadas cinco áreas de atuação governamental que representam as funções de gasto em (1) educação, (2) saúde, (3) assistência social, (4) desporto e lazer e (5) urbanismo. Os tipos de despesa gerenciada em cada uma das áreas analisadas estão apresentados no Quadro 4.

Quadro 4 - Tipos 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: Elaborado pela autora com base na discriminação das despesas por função constante na Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº42 de 1999 (BRASIL, 1999).

Os dados que compõem a pesquisa foram obtidos por meio de fontes distintas. Os dados de execução orçamentária foram obtidos junto à base de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) (SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO, 2019) e os dados das variáveis determinantes do gasto público foram obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2019), bem como junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019). Para coletar as características da estrutura de decisão adotada pelos municípios no processo de execução orçamentária da despesa, foi desenvolvido e aplicado um questionário eletrônico enviado por e-mail aos respondentes (Apêndice A), uma vez que essa não é uma informação pública.

O questionário *online* foi elaborado com base nos eixos teóricos revisados e adaptado ao problema de pesquisa em investigação. O instrumento foi estruturado em quatro seções, contendo questões fechadas, dos tipos múltipla escolha, seleção e escala de concordância. Na seção 1 – caracterização do município e do respondente, o objetivo foi coletar as características dos respondentes do questionário, a identificação do município e a unidade da federação a que

pertence. Embora nem os municípios nem os respondentes tenham sido identificados na discussão dos resultados, essas informações foram importantes para a realização do tratamento dos dados coletados e também para investigar se os respondentes tinham *know-how* para informar sobre a organização da execução orçamentária nos municípios (Apêndice A).

Na seção 2 – Organização da execução orçamentária no município, seção de maior interesse para operacionalização da pesquisa, o objetivo foi identificar como estão estruturadas as atividades do processo de execução orçamentária da despesa nos municípios para cada área analisada. Na Seção 3 – Coordenação da execução orçamentária no município, buscou-se identificar a forma como os municípios coordenam sua execução orçamentária a fim de gerir a aplicação do orçamento aprovado. Por fim, na Seção 4 – Na sua percepção (...), a intenção foi identificar a percepção individual do respondente sobre o tema da pesquisa.

Um pré-teste do questionário foi realizado em dez municípios brasileiros no mês de julho de 2019, tendo sido enviados e-mails para os municípios, contendo o link do questionário eletrônico e solicitando aos contatados que fizessem uma análise crítica do instrumento. Também foi sugerido aos contatados o agendamento de um horário para que a pesquisadora pudesse acompanhá-los durante a realização do pré-teste com a finalidade de captar pessoalmente as dificuldades enfrentadas pelos respondentes. Entretanto, apenas dois respondentes se dispuseram a fazer o pré-teste com acompanhamento. Os demais optaram por fazê-lo sem acompanhamento, relatando as críticas ao instrumento por e-mail ou por meio de contato telefônico.

A análise das dez respostas-teste foi realizada para verificar se as questões elaboradas eram eficazes para coletar os dados informacionais desejados. Com base nas falhas identificadas e nas sugestões dos respondentes, o questionário foi ajustado com o fim de promover melhorias na estruturação de frases e na organização das questões. Outra adequação necessária foi a modificação da nomenclatura das áreas de atuação governamental e da atividade de compras (Seção 2) para que fossem mais similares às nomenclaturas adotadas pelos municípios. Para área de educação, por exemplo, adotou-se a nomenclatura Secretaria de Educação. Para a área de desporto e lazer, Secretaria de Esportes, e, para área de urbanismo, Secretaria de Obras. Além disso, para a atividade de compras, adotou-se a nomenclatura Compras e Licitação. De forma geral, os respondentes consideraram o questionário pertinente e compreensível. O tempo médio gasto pelos participantes para responder o pré-teste foi de cinco minutos.

Antes do envio aos municípios, o questionário foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em pesquisas com Seres Humanos da Universidade Federal de Uberlândia, tendo

ocorrido sua aplicação nos meses de setembro, outubro e novembro de 2019. Os e-mails com o *link* para responder ao questionário foram disparados para os endereços eletrônicos dos contadores municipais que constavam na base de dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), tendo sido realizados três reenvios durante o período de aplicação e obtidos 351 retornos. Dos 351 retornos, 16 respondentes não aceitaram participar da pesquisa e 20 respostas foram consideradas inválidas. Aquelas que apresentavam contradições a respeito da descentralização das atividades (25 respostas), principal informação requerida no questionário, também foram desconsideradas no modelo estimado. Por fim, restaram 290 respostas válidas.

O período analisado é composto por seis exercícios, ou seja, de 2013 a 2018. A seleção desses exercícios se deu pelo fato de tratar de anos para o quais há informações padronizadas sobre a execução orçamentária dos municípios na base de dados do SICONFI. 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.

A seleção das atividades se deu entre as etapas de execução orçamentária (GIACOMONI, 2019), considerando a relação dessas etapas com a execução da despesa pública. As quatro atividades selecionadas, quais sejam, compras, empenho, liquidação e pagamento, podem ser consideradas pontos de decisão sobre o processo de execução orçamentária da despesa, tendo a distribuição de autonomia decisória sobre elas potencial para afetar o nível de gasto das áreas analisadas, conforme discutido anteriormente.

Como a descentralização das atividades pode não ocorrer de maneira uniforme nas estruturas administrativas dos municípios, em função da autonomia administrativa que de que dispõem (BRASIL, 1988), optou-se por considerar a descentralização de cada atividade de forma independente. Esse formato permitiu abarcar na investigação a diversidade das estruturas municipais, além de favorecer a discriminação do efeito da descentralização de cada uma das atividades no gasto das áreas.

Seguindo a linha de estudos que analisaram o efeito da descentralização no setor público nas despesas desagregadas por área de atuação governamental (ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009; ARZE DEL GRANADO; MARTINEZ-VAZQUEZ; MCNAB, 2012; BALDI; VANNONI, 2015), esta pesquisa também utilizou dados desagregados por função de governo. O argumento para a utilização de dados desagregados de despesa é que eles permitem uma melhor avaliação dos efeitos da descentralização no gasto, considerando as diferentes características das áreas, tais como, diferenças na regulação, fonte de financiamento

(ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009) e o tipo de demanda gerenciado por elas (ARZE DEL GRANADO; MARTINEZ-VAZQUEZ; MCNAB, 2012). As áreas analisadas foram selecionadas para representar essa diversidade de ambientes a que os agentes públicos que decidem sobre o gasto estão submetidos.

3.1 Especificação do modelo econométrico

Para investigar a relação entre descentralização das atividades e o gasto público, foi estimado um modelo econométrico, por meio de regressão quantílica, testado individualmente para cada uma das cinco áreas de atuação governamental analisadas. O modelo estimado é composto por uma variável dependente, quatro variáveis explicativas de interesse e um conjunto de variáveis econômicas, demográficas, política e fiscal para controle de efeitos exógenos à descentralização e pode ser ilustrado pela Equação 1:

$$\begin{aligned}
 DLpc(fun)_{it} = & \alpha_i + y.DESC1_1 + y.DESC2_2 + y.DESC3_3 + y.DESC4_4 \\
 & + \beta_1 POPln_{it} + \beta_2 POPdens_{it} + \beta_3 PIBpc_{it} + \beta_4 RBpc_{it} + \beta_5 SF_{it} \\
 & + \beta_6 RECdepend_{it} + \beta_7 AUTOorc + y.AEL_5 + y.ANOfisc_6 \\
 & + y.CAP_7 + y.UF_8 + \mu_i
 \end{aligned} \tag{1}$$

DLpc (fun) é a despesa liquidada *per capita* por área analisada, sendo essa a variável a ser explicada (dependente) no modelo estimado. A despesa *per capita* é utilizada para medir o nível de gasto governamental (ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009). Na presente pesquisa, optou-se por utilizar como medida de gasto nas áreas a despesa *per capita* liquidada por função de governo. Isso porque é na fase da liquidação da despesa que o gestor público atesta a suficiência do bem ou serviço adquirido e gera, para a administração pública, a obrigação de pagamento ao fornecedor, independentemente do momento em que essa obrigação será quitada (BRASIL, 1964). Por esse motivo, considerou-se que essa medida é mais adequada para representar o gasto por área em cada exercício financeiro.

DESC1, DESC2, DESC3 e DESC4 são variáveis *dummies* que representam as descentralizações de compras, empenho, liquidação e pagamento, nessa ordem. Essas são as variáveis independentes de interesse nesta pesquisa e foram calculadas, atribuindo-se 1 – quando a atividade de referência era descentralizada no município e 0 – quando ocorria o contrário. Essas não são medidas usuais de descentralização, uma vez que a descentralização no setor público tem sido mensurada por meio de *proxies* nos estudos de descentralização fiscal (STEGARESCU, 2005). Entretanto, a medida de descentralização utilizada por Baldi e

Vannoni (2015), em que foram considerados descentralizados os órgãos governamentais com autonomia para decidir sobre compras públicas, serviu como base para elaboração da medida de descentralização das atividades utilizada na presente pesquisa.

As demais variáveis do modelo são, em sua maioria, controles sociodemográficos, econômicos, políticos e fiscais, e são tidas como determinantes do gasto público. POPln é o logaritmo natural da população absoluta, que se trata de um controle para os desequilíbrios horizontais (diferenças estruturais entre os municípios) que afetam a oferta/demanda por bens e serviços públicos nas diferentes localidades (ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009). Quanto às despesas correntes (custeio, pessoal etc.), a população absoluta está associada ao aumento do gasto e, para despesas de capital (investimentos etc.), está associada à diminuição do gasto (MORAIS *et al.*, 2018). Como a maior parte dos gastos municipais é composta de despesas correntes, na presente pesquisa, espera-se que a população absoluta esteja associada ao aumento do gasto.

POPdens é a densidade demográfica dos municípios, sendo esse um controle para as diferenças de oportunidade com o fim de explorar a economia de escala na gestão governamental. A maior densidade populacional está associada ao menor custo na provisão de bens e serviços públicos ofertados à população (ASATRYAN; FELD; GEYS, 2015; LETELIER-SAAVEDRA; SÁEZ-LOZANO, 2015; SACCHI; SALOTTI, 2016). Portanto, espera-se que, no modelo estimado, essa densidade esteja associada negativamente ao gasto.

PIBpc é o produto interno bruto *per capita* dos municípios e foi incluído no modelo como controle para as desigualdades socioeconômicas dos municípios (ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009), estando também associado a um aumento na demanda por bens e serviços públicos (LETELIER-SAAVEDRA; SÁEZ-LOZANO, 2015; SACCHI; SALOTTI, 2016). Por isso, espera-se que o PIBpc esteja associado ao aumento do gasto.

RBpc é a receita bruta *per capita* dos municípios e foi incluída como controle da diferença, entre os municípios, de receita orçamentária disponível para gastar. A RBpc está associada ao aumento do gasto público, uma vez que os gastos tendem a aumentar quanto mais orçamento estiver disponível para esse fim (ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009).

SF é um indicador de situação fiscal incluído no modelo como controle da diferença no volume de estoque de dívida dos municípios (despesas de exercícios anteriores) que comprometem o orçamento disponível para gastar no exercício atual (SACCHI; SALOTTI, 2016), estando associado ao aumento da despesa pública e à piora da situação fiscal dos governos (NEYAPTI, 2013).

RECdepend é um indicador para captar a dependência de recursos de transferências

intergovernamentais dos municípios (AZEVEDO; CABELLO, 2020). Esse indicador evidencia o grau de capacidade de autofinanciamento dos municípios e está associado ao aumento do gasto governamental quando maior for a dependência de recursos de transferências para financiar gastos locais (ASATRYAN; FELD; GEYS, 2015).

AUTOorc é uma *proxy* criada para controlar a diferença no grau de automatização do processo de reserva de saldos orçamentários (empenho) a partir do setor de compras nos municípios. Considerando que os municípios podem utilizar diferentes qualidades e tipos de sistemas informatizados para gerir o orçamento, a medida é uma nota entre 0 e 10, a qual é atribuída pelos respondentes do questionário. Processos automatizados estão associados à melhor governança na gestão pública (PEREIRA, 2011) e, por isso, espera-se que a automatização do processo de reserva de saldos orçamentários permita maior controle da execução da despesa e esteja associada à diminuição do gasto no modelo estimado.

AEL é um controle político para indicar ano de eleições municipais no período analisado. O ano eleitoral está associado à variação no gasto, pois os agentes políticos eleitos tendem ao comportamento utilitarista no fim dos mandatos eletivos (MORAIS *et al.*, 2018). No final de um mandato (período pré-eleitoral), os governantes podem preferir aumentar os gastos, principalmente, em políticas públicas mais visíveis ao eleitorado a fim de se reelegerem (MORAIS *et al.*, 2018). Por isso, espera-se que, na ocorrência de ano eleitoral, o nível de gasto aumente.

ANOdsc é um controle para identificar a partir de que ano, no período analisado, a descentralização das atividades ocorreu. A inclusão dessa variável no modelo foi necessária para diferenciar o período em que uma atividade esteve centralizada no município e o período a partir do qual essa mesma atividade passou a ser executada de forma descentralizada. Assim, quando a mudança ocorreu dentro do período analisado, foi possível indicar o ano da mudança e correlacioná-lo com as medidas de descentralização (DESC 1, 2, 3 e 4), de forma que a atividade somente fosse considerada como “descentralizada”, no modelo, a partir do ano em que a variável *dummy* ANOdsc assumisse o valor 1 – ano da descentralização da atividade.

CAP é uma variável *dummy* para controlar quando um município se tratar de uma capital. Sua inclusão no modelo se deu porque os dados de municípios capitais tendem a se destoar dos dados dos demais municípios da amostra. Isso porque, em geral, esses municípios são as maiores cidades, com maior infraestrutura e por onde circula um maior volume de recursos públicos. Portanto, considerou-se relevante realizar esse controle na estimação do modelo.

UF são *dummies* que representam cada unidade federativa presente na amostra da

pesquisa, tendo sido incluídas para captar efeitos das diferenças de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas (LINO; AQUINO, 2018). Controles externos mais rígidos (coercitivos) tornam o ambiente de gasto mais controlado (LINO; AQUINO, 2018) e isso pode afetar o comportamento dos gestores públicos que estarão, prioritariamente, preocupados em cumprir a lei para não terem as contas municipais reprovadas pelos Tribunais de Contas.

Por fim, CONSIST é uma *dummy* incluída no modelo para tratar as respostas ao questionário aplicado que apresentaram contradições que não puderam ser dirimidas por meio da análise das demais respostas concedidas pelos respondentes. Na pergunta sobre descentralização das atividades, por exemplo, o respondente marcou que as atividades eram descentralizadas, entretanto, na pergunta que solicitava a indicação do ano da descentralização, o respondente marcou a opção “não é descentralizada”. O tratamento para respostas contraditórias (25), como a exemplificada, se deu por meio da classificação dessas respostas como “inconsistentes”, ocorrendo, portanto, a não consideração dessas respostas na estimação.

Na Equação 1, os valores das variáveis DLpc, DESC1, DESC2, DESC3, DESC4 e ANOdesc assumem valores diferentes de acordo com a área analisada. Se a área analisada é a Educação, por exemplo, os valores dessas variáveis corresponderão, respectivamente, às despesas líquidas *per capita* com educação, à descentralização das atividades de compras, ao empenho, à liquidação e ao pagamento para a área de Educação, bem como ao ano em que a descentralização dessas atividades ocorreu.

No Quadro 5, apresentam-se um resumo de todas as variáveis que compuseram o modelo estimado, suas descrições, forma de mensuração, justificativas para inclusão e sinais esperados.

Quadro 5 – Variáveis utilizadas no modelo econométrico

Nome	Descrição	Forma de mensuração	Justificativa	Sinal esperado
Variável dependente				
DLpc(fun)	Despesa liquidada <i>per capita</i>	Despesa liquidada ÷ população absoluta	Medida para nível de gasto público (ARRETCHÉ; VASQUEZ, 2009).	-

Continua

Continuação

Nome	Descrição	Forma de mensuração	Justificativa	Sinal esperado
Variáveis independentes de interesse				
DESC1	Descentralização de compras	<i>Dummy</i> (1) para descentralizada; (0) para centralizada.	Medida de descentralização.	H1: (-) H2: (+) H3: (s/e.)
DESC2	Descentralização de empenho	<i>Dummy</i> (1) para descentralizada; (0) para centralizada.	Medida de descentralização.	H1: (-) H2: (+) H3: (s/e.)
DESC3	Descentralização de liquidação	<i>Dummy</i> (1) para descentralizada; (0) para centralizada.	Medida de descentralização.	H1: (-) H2: (+) H3: (s/e.)
DESC4	Descentralização de pagamento	<i>Dummy</i> (1) para descentralizada; (0) para centralizada.	Medida de descentralização.	H1: (-) H2: (+) H3: (s/e.)
Variáveis independentes de controle				
POPIn	Logaritmo natural de população	ln (população)	Controlar as diferenças estruturais entre os municípios (ARRETCHÉ; VASQUEZ, 2009; MORAIS <i>et al.</i> , 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; LETELIER-SAAVEDRA; SÁEZ-LOZANO, 2015; SACCHI; SALOTTI, 2016).	(-)
PIBpc	Produto interno bruto <i>per capita</i>	PIB/população absoluta	Controlar as desigualdades socioeconômicas (ARRETCHÉ; VASQUEZ, 2009) e determinante da demanda por bens e serviços públicos (LETELIER-SAAVEDRA; SÁEZ-LOZANO, 2015; SACCHI; SALOTTI, 2016).	(+)
RBpc	Receita bruta <i>per capita</i>	Receita bruta ÷ população absoluta	Controlar a diferença de orçamento disponível para gastar (ARRETCHÉ; VASQUEZ, 2009).	(+)
SF	Indicador de situação fiscal	Dívida consolidada líquida ÷ Receita corrente líquida	Controlar o estoque de dívidas que comprometem o orçamento atual (SACCHI; SALOTTI, 2016).	(+)
RECdepend	Dependência de transferências intergovernamentais	Receita tributária ÷ Transferências correntes recebidas	Controlar os efeitos da diferença de capacidade de autofinanciamento dos municípios (ASATRYAN; FELD; GEYS, 2015).	(+)
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	<i>Dummy</i> (1) para ano eleitoral; (0) o contrário.	Controlar o setor político (MORAIS <i>et al.</i> , 2018).	(+)

Continua

Continuação

Nome	Descrição	Forma de mensuração	Justificativa	Sinal esperado
Variáveis independentes de controle				
ANOdese	Ano da descentralização	<i>Dummy</i> (1) para ano de descentralização das atividades; (0) o contrário.	Controlar a mudança na estrutura de decisão sobre as atividades durante o período em análise.	-
CAP	Capital	<i>Dummy</i> (1) para capitais; (0) o contrário.	Controlar a diferença de infraestrutura entre os municípios.	(-)
UF	Unidade da Federação	<i>Dummy</i> (1) para UF de referência; (0) para as demais.	Controlar os efeitos da diferença de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas (LINO; AQUINO, 2018).	-

Conclusão

Fonte: Elaborado pela autora. Nota: Siglas (H1,2 e 3 = hipóteses; s/e. = sem efeito).

Inicialmente, a estimação do modelo se daria por meio de regressão linear *ordinary least squares* (OLS). Entretanto, os testes dos pressupostos para estimação por OLS (GUJARATI, 2011) indicaram a presença de heterocedasticidade e não normalidade dos resíduos, sendo comum a ocorrência desses problemas nos estudos em que são utilizados dados contábeis e financeiros na estimação de modelos econométricos (DUARTE; GIRÃO; PAULO, 2017). O problema de heterocedasticidade tem sido contornado nos estudos com a aplicação de regressões com erros robustos (GUJARATI, 2011), podendo a não normalidade dos resíduos ser tratada com a realização de transformações matemáticas de maneira que as grandezas das variáveis constantes nos modelos se aproximem ou, ainda, tratando os dados *outliers* (PINO, 2014).

Embora se argumente que o pressuposto da normalidade dos resíduos possa ser relaxado para grandes amostras, esse problema afeta a estimação da média e do desvio padrão, podendo prejudicar a eficácia na interpretação de modelos estimados por OLS (PINO, 2014). Por isso, algumas tentativas para resolver o problema da não normalidade foram realizadas, tais como, a transformação logarítmica e a relativização de algumas variáveis pela população absoluta. Ainda, utilizou-se a técnica de *winsorização* (GHOSH; VOGT, 2012) para tratamento dos *outliers* de modo que não fosse necessário excluí-los da amostra. Entretanto, mesmo após os tratamentos realizados, os erros continuaram apresentando uma distribuição não normal.

Em decorrência da falta de normalidade, a pesquisa adotou a regressão quantílica (DUARTE; GIRÃO; PAULO, 2017). Esse é um método semiparamétrico que não se fundamenta no pressuposto da normalidade dos resíduos, como no caso dos modelos OLS (KOENKER; BASSETT, 1978). Os estimadores são calculados por meio da mediana em vez da média e, por isso, os valores extremos não impactam tão fortemente na estimação

(DUARTE; GIRÃO; PAULO, 2017). Por esse motivo, os modelos quantílicos têm apresentado resultados mais robustos na comparação com modelos OLS diante de problemas de heterocedasticidade e de não normalidade dos resíduos (DUARTE; GIRÃO; PAULO, 2017; KOENKER; BASSETT, 1978).

3.2 Caracterização dos respondentes e dos municípios

O questionário aplicado para coletar os dados sobre a descentralização das atividades nos municípios recebeu 290 respostas válidas, as quais compõem a amostra desta pesquisa. Na Tabela 1, apresenta-se a caracterização dos respondentes do questionário.

Tabela 1 - Características dos respondentes da pesquisa

Respondentes (n=290)					
Experiência no setor público (anos)	N	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Concursado	186	20,09	12,89	1	40
Cargo comissionado	51	19,04	12,79	2	40
Terceirizado	45	15,73	11,55	2	39
Contratação temporária	8	22,00	12,67	5	35
Órgão em que o respondente atua	N	(%)	(% acumulado)		
Assessoria Contábil	3	1,03	1,03		
Controle Interno/Controladoria	13	4,48	5,52		
Secretaria de Administração	6	2,07	7,59		
Secretaria de Finanças/Fazenda	222	76,55	84,14		
Secretaria de Planejamento	18	6,21	90,34		
Secretaria de Saúde	28	9,66	100		
Função que exerce	N	(%)	(% acumulado)		
Funções de controle	24	8,28	8,28		
Consultoria	6	2,07	10,34		
Função administrativa	10	3,45	13,79		
Função contábil	220	75,86	89,66		
Função de chefia	30	10,34	100		
Formação (N)	Ensino técnico	Graduação	Pós - graduação		
Contabilidade	58	199	112		
Administração	23	49	97		
Direito	10	16	9		
Economia	11	6	4		

Fonte: Elaborada pela autora. Notas: (1) Siglas (n = número de municípios; N = número de observações; % = percentual). (2) Pós-graduação abrange cursos *lato sensu* e *stricto sensu*. (3) Dois respondentes indicaram ter 50 anos ou mais de experiência no setor público.

Os respondentes do questionário são, em sua maioria, funcionários que atuam no setor público há bastante tempo, sendo muitos deles funcionários vinculados às prefeituras por meio de concurso ou ocupando cargo comissionado, com média de 20,09 e 19,04 anos de experiência no setor público. Além disso, cerca de 76% dos respondentes atuam na Secretaria de Fazenda/Finanças dos municípios e 75,86% dos respondentes exercem função contábil, tanto

em secretaria quanto em função relacionadas com a execução da despesa pública nos municípios (Tabela 1). Também, a maioria tem alguma formação acadêmica na área contábil ou de administração (Tabela 1). Essas características são relevantes para a pesquisa, pois aumenta a possibilidade de que os respondentes sejam bem informados sobre a estrutura organizacional e o fluxo do processo de execução orçamentária da despesa nos municípios.

Na Tabela 2 estão apresentadas as características dos municípios da amostra em comparação com as características dos demais municípios brasileiros.

Tabela 2 - 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	138,90	1,32	2.145	37,43	219,97	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 (Km²/1000)	0,98	1,92	0,00	17,31	1,53	5,61	0,00	159,53

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do IBGE (2019) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do setor público brasileiro (2019). Notas: (1) Siglas (n = número de municípios; D.P = Desvio Padrão; Min. = mínimo; Max. = máximo; % = percentual); (2) Dependência de Transferências = Tributos ÷ Receitas de transferências; (3) Todos os valores referem-se ao ano 2018, com exceção do PIB *per capita* cujos valores referem-se ao ano de 2017.

Os municípios da amostra desta pesquisa representam cerca de 5,20% dos municípios brasileiros e estão localizados em 25 das 26 unidades federativas nacionais. Em uma comparação dos valores apresentados na Tabela 2, 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.

4 RESULTADOS

4.1 Descentralização das atividades de execução orçamentária da despesa

Nesta seção, são apresentados os resultados da investigação a respeito da descentralização das atividades no processo de execução orçamentária da despesa obtidos por meio da aplicação do questionário. A saúde, a assistência social e a educação são as áreas que apresentaram os maiores percentuais de descentralização. Urbanismo e desporto e lazer apresentaram os menores percentuais, sendo, portanto, as áreas menos descentralizadas nos municípios da amostra (Tabela 3).

Tabela 3 - 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	(n=288)	(%)	(n=288)	(%)	(n=288)	(%)	(n=288)	(%)
Descentralizada	65	22,57	69	23,96	71	24,65	69	23,96
Assistência Social	(n=282)	(%)	(n=282)	(%)	(n=282)	(%)	(n=282)	(%)
Descentralizada	51	18,09	48	17,02	49	17,38	51	18,09
Desporto e Lazer	(n=275)	(%)	(n=275)	(%)	(n=275)	(%)	(n=275)	(%)
Descentralizada	26	9,45	19	6,91	19	6,91	15	5,45
Urbanismo	(n=278)	(%)	(n=278)	(%)	(n=278)	(%)	(n=278)	(%)
Descentralizada	26	9,35	20	7,19	21	7,55	15	5,4

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

A descentralização é resposta para o aumento da complexidade na gestão governamental (DOWNS, 1964). Educação, Saúde e Assistência Social prestam serviços instituídos como essenciais à população brasileira (BRASIL, 1988) e, por isso, são áreas reguladas nacionalmente para as quais há vinculação de recursos, o que lhes garante orçamento com menor necessidade de barganha por recursos. Tanto o tipo de serviço como o volume de transações gerenciados nessas áreas devem aumentar a complexidade na gestão, levando os municípios a descentralizarem a execução da despesa nas referidas áreas.

Em relação às etapas da execução da despesa, os percentuais de descentralização são similares quando observados por área (Tabela 3). Para a área de saúde, por exemplo, têm-se que: as compras estão descentralizadas em 22,57% dos municípios; o empenho, em 23,96% dos municípios; a liquidação, em 24,65% dos municípios; e o pagamento, em 23,96% dos municípios. Portanto, os municípios que descentralizaram a execução da despesa para as áreas optaram, em geral, por descentralizar as quatro etapas da execução e não apenas uma delas.

4.2 Análises e discussões sobre os efeitos da descentralização das atividades no gasto

Nesta seção, são apresentadas a análise descritiva das variáveis quantitativas (Tabela 4) e a correlação das variáveis que compuseram o modelo (Tabela 5). Também são discutidos os resultados do modelo estimado para cada uma das áreas de atuação governamental à luz das hipóteses propostas.

Tabela 4 – Análise descritiva

Variável	N	Média	DP	Min.	Máx.
Despesa liquidada – Educação † (R\$)	1.699	808,22	305,31	183,52	2.526,02
Despesa liquidada – Saúde † (R\$)	1.699	713,41	325,38	6,02	2.687,54
Despesa liquidada - Assistência Social † (R\$)	1.696	116,96	76,70	0,04	541,38
Despesa liquidada - Desporto e Lazer † (R\$)	1.662	29,70	35,30	0,00	515,85
Despesa liquidada – Urbanismo † (R\$)	1.656	234,14	193,94	0,05	1.959,82
Automatização da reserva de saldos	1.740	4,78	4,12	0	10
População absoluta	1.740	38.937,99	133.722,40	1.278	2.145.444
Densidade Populacional	1.740	84,76	222,03	0,98	2.397,48
PIB † (R\$)	1.740	26.458,21	23.799,67	3.522,34	300.639,40
Indicador de situação fiscal (%)	1.101	7,65	15,16	0,00	142,38
Dependência de transferências (%)	1.705	0,11	0,11	0,00	0,95
Receita bruta † (R\$)	1.706	3.604,56	1.839,57	256,81	19.214,33

Fonte: Elaborada pela autora. Notas: (1) Siglas (N = Número de observações; D.P = Desvio Padrão; Min. = Mínimo; Máx. = Máximo). (2) Símbolos († = *per capita*; R\$ = em reais; % = percentual). (3) Os valores correspondem ao período de 2013 a 2018.

Na análise das variáveis de despesa, verifica-se que Educação foi a área com maior média de gasto *per capita* entre as áreas analisadas no período entre 2013 a 2018, seguida pelas áreas de Saúde, Urbanismo, Assistência social e Desporto e Lazer, nessa ordem. A maior média de gastos em Educação e Saúde é justificável por se tratarem de políticas públicas prioritárias e pela obrigatoriedade constitucional existente para aplicação de recursos nessas áreas (ARETCHE; VASQUEZ, 2009). A média e desvio padrão dos gastos *per capita* demonstram a dispersão dos dados, indicando a presença de *outliers*.

Em relação à automatização do processo de reserva de saldos orçamentários nos municípios (AUTOorc), a média de 4,78 indica que a maior parte dos municípios da amostra não contam com sistemas de gestão orçamentária informatizados, o que é um indicativo para a baixa governança sobre o processo de execução orçamentária da despesa nesses municípios (PEREIRA, 2011). Por sua vez, as variáveis socioeconômicas (POP; POPdens e PIBpc) apresentaram alto desvio padrão, indicando a variabilidade da amostra composta por municípios de pequeno a grande porte.

Os municípios apresentaram um estoque de dívida (SF) médio de 7,65% no período. As receitas tributárias dos municípios representaram, em média, apenas 11% das receitas recebidas

em transferência da União e dos Estados (RECdepend), indicando baixa mobilização de receitas próprias e alta dependência de recursos oriundos de fontes externas para financiamento de despesas locais (AZEVEDO; CABELLO, 2020). A receita *per capita* (RBpc) dos municípios era, em média, de R\$3.604,56 reais, com alto desvio padrão no período analisado.

Os dados da Tabela 4 demonstram a heterogeneidade da amostra, o que justifica a presença de *outliers* e a não normalidade dos dados. Considerou-se que a *winsorização* aplicada a todas as variáveis quantitativas e à estimação do modelo pelo método de regressão quantílica, com erros padrão robustos, foram suficientes para lidar com os problemas decorrentes da dispersão dos dados da amostra.

Para identificar o comportamento das variáveis em relação às variáveis dependentes do modelo (despesa liquidada *per capita*), realizou-se o teste de correlação de *Spearman* para dados não paramétricos, uma vez que os dados da amostra não seguem uma distribuição normal. O resultado do teste é apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 - Correlação entre as variáveis

	Despesa liquidada †				
	Educação	Saúde	Assistência Social	Desporto e Lazer	Urbanismo
Automatização da reserva de saldos	-0,0498	0,0044	0,0316	0,0741*	0,0671*
População absoluta	-0,3904*	-0,5306*	-0,5965*	-0,3218*	-0,0598
Densidade Populacional	-0,2523*	-0,3171*	-0,3990*	-0,1106*	0,0783*
PIB †	0,2344*	0,5038*	0,2756*	0,3986*	0,2037*
Indicador de Situação Fiscal	-0,1528*	-0,2234*	-0,2936*	-0,2599*	-0,0460
Dependência de transferências	-0,1515*	-0,0389	-0,2440*	0,0756*	0,1671*
Receita bruta †	0,6732*	0,8463*	0,7080*	0,5314*	0,2972*

Fonte: Elaborada pela autora. Notas: (1) Símbolo († = *per capita*); (2) Coeficiente de correlação – Teste *Spearman*. (3) * *p-value* ≤ 0,05.

Os coeficientes de correlação demonstram, de forma geral, uma relevante associação positiva entre a receita bruta e a despesa liquidada *per capita* das áreas, o que é esperado (ARRETCHE; VAZQUEZ, 2009), uma vez que a execução da despesa está condicionada à disponibilidade de receitas (BRASIL, 2000). As demais variáveis quantitativas apresentaram baixa associação com a despesa, alternando a direção da associação em cada área. Portanto, concebe-se que as variáveis constantes na Tabela 5 devem contribuir para que a estimação, a partir do modelo eleito, seja satisfatória para prever o gasto *per capita*.

Os resultados do modelo estimado para as cinco áreas analisadas estão apresentados na Tabela 6. A análise desses resultados está orientada pelas hipóteses de pesquisa (H1, H2 e H3), as quais condicionam o efeito da descentralização no gasto sobre o comportamento do gestor em áreas com diferentes características de gasto. As variáveis de interesse são as variáveis de

descentralização. A contribuição das variáveis independentes, de interesse e de controle, para explicar o comportamento do gasto *per capita* (variável dependente) é analisada a partir de seus coeficientes beta (b), sendo a significância dessas variáveis no modelo interpretada para intervalos de confiança de 1%, 5% e 10%.

Tabela 6 - Resultados das regressões

Área de Gasto	Educação	Saúde	Assistência Social	Desporto e Lazer	Urbanismo
Descentralização de Compras	-37,94** (18,75)	19,50* (10,14)	-2,91 (2,65)	5,16 (4,17)	-6,22 (18,94)
Descentralização de Empenho	-77,06*** (29,29)	-41,47*** (14,38)	-3,17 (3,88)	-4,23 (6,35)	16,11 (20,56)
Descentralização de Liquidação	-20,88 (27,49)	23,21* (12,88)	9,15** (3,8)	0,72 (8,41)	38,11 (34,67)
Descentralização de Pagamento	88,20*** (22,87)	-11,3 (10,78)	7,75 (4,8)	-2,57 (9,24)	-87,85*** (31,49)
Ano da descentralização	25,48 (20,86)	29,60*** (9,19)	0,37 (2,88)	-1,03 (4,35)	12,34 (18,8)
Capital	-27,28 (44,57)	-96,99 (91,92)	9,16 (10,6)	-26,77** (11,98)	349,89*** (60,95)
Automatização da reserva de saldos	-2,33* (1,3)	-2,07** (0,86)	0,08 (0,26)	0,36*** (0,14)	-0,49 (0,93)
População absoluta	-74,03*** (9,31)	-17,54** (7,79)	-13,28*** (2,01)	-1,06 (1,00)	-30,77*** (8,52)
Densidade demográfica	0,14*** (0,04)	0,13** (0,06)	0,01 (0,01)	0,00 (0,01)	0,16*** (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** (0,36)	1,64*** (0,29)	0,01 (0,07)	0,00 (0,02)	0,04 (0,23)
Ano de eleições municipais	-4,31 (10,81)	-18,01** (7,26)	-4,00* (2,21)	-0,83 (0,97)	13,71 (8,55)
Dependência de transferências	311,26*** (81,28)	61,40 (91,11)	-44,12** (19,64)	-7,98 (10,07)	335,70*** (77,84)
Receita bruta †	0,10*** (0,01)	0,16*** (0,01)	0,03*** (0,00)	0,01*** (0,00)	0,02*** (0,01)
Constante	1223,21*** (114,24)	209,34** (98,95)	156,47*** (22,99)	18,41 (16,33)	360,12*** (91,66)
N	1046	1066	1041	996	1002
Pseudo R-sq	0,48	0,57	0,46	0,26	0,22

Fonte: Elaborada pela autora. Notas: (1) O modelo foi estimado utilizando-se a Regressão Quantílica. (2) Variável dependente = despesa liquidada *per capita*, por área. (3) Siglas (N = número de observações; Pseudo R-sq = Coeficiente de determinação do modelo); (4) Símbolo († = *per capita*). (5) Erros padrões entre parênteses. (6) * = p<0,1 ** = p<0,05 *** = p<0,01. (7) Inclusão de *dummies* para controle por UF. (8) Período de análise: 2013 a 2018.

Em educação, os gestores lidam com um ambiente de orçamento garantido e compatível com a demanda de gasto da área, o que favorece para que eles pensem alternativas de gasto. Assim, os gestores de educação estão mais propensos a operar a descentralização em favor do gasto racional e eficiente, levando à diminuição do gasto da área.

O resultado da estimação indica que a descentralização das atividades de compras,

empenho e pagamento afeta o gasto *per capita* em educação. A descentralização de compras (DESC 1) e a descentralização de empenho (DESC 2) apresentaram coeficientes negativos ($b=-37,94$ e $b=-77,06$, respectivamente) e significativos (5% e 1%), indicando que o gasto da área diminui quando a descentralização dessas atividades acontece.

A descentralização de compras para a educação possibilitou que a área utilizasse a maior agilidade e a especialização das equipes para promover melhorias nos processos, o que culminou na diminuição do gasto na área. Na área de educação, em que se opera um grande volume de recursos (Tabela 4), é provável que a descentralização de compras tenha possibilitado a exploração de economias de escala nas aquisições que outrora não estavam sendo exploradas nas compras centralizadas (ABOELAZM; AFANDY, 2018).

O empenho representa, juntamente com a atividade de liquidação, o momento em que a administração pública se compromete com a execução de determinada despesa (BRASIL, 1964). O efeito negativo da descentralização de empenho sobre o gasto em educação indica que a gestão descentralizada possibilitou a melhoria na gestão orçamentária da área, promovendo, consequentemente, diminuição do gasto.

Conforme hipótese 1 desta pesquisa, a suficiência de recursos para a área permitiu que os gestores de educação pensassem novas opções de gastos, aproveitando-se da maior autonomia sobre as atividades para operar a descentralização em favor da diminuição dos gastos acima do mínimo exigido constitucionalmente (25%). Portanto, o comportamento de maximização do orçamento não prevaleceu na área de educação, o que ratifica que a tendência dos gestores públicos à maximização do orçamento nem sempre será confirmada, já que é sensível às características dos ambientes em que eles atuam (BOWLING; CHO; WRIGHT, 2004).

Além disso, a descentralização de pagamento afetou positivamente o gasto em educação ($b=88,20$). Considerando as vantagens e desvantagens da descentralização da atividade (Quadro 2), as vantagens da descentralização de pagamento podem não ter superado seus custos e desvantagens, uma vez que, para operar na forma descentralizada, é necessário criar uma nova estrutura administrativa e dispor de profissionais qualificados para executar a função (ABOELAZM; AFANDY, 2018). Também é possível que o menor controle da gestão central do município sobre a atividade de pagamento ceda espaço para que a tendência ao comportamento de maximização aflore nos gestores, fazendo com que, para gastar mais, eles se utilizem de maior autonomia sobre o pagamento.

Em saúde, o orçamento destinado à área é insuficiente e a pressão social para gastar é alta. Por isso, os gestores devem atuar, buscando garantir seus orçamentos para o ano seguinte

(comportamento de maximização) e, nesse caso, eles tendem a operar a descentralização em favor do aumento dos seus gastos, independentemente de opções alternativas de gasto. Também, os gestores de saúde contam com fortes ferramentas de barganha por orçamento, quais sejam, mínimo constitucional estabelecido (15%), demanda imprevisível (assimetria informacional) e alta pressão social para gastar (Quadro 3).

A estimação do modelo para saúde indica que a descentralização das atividades de compras, empenho e liquidação foram significantes para explicar o gasto na área. A descentralização da atividade de empenho, assim como para a área de educação, permaneceu sendo significativa e afetando o gasto negativamente ($b=-41,47$). Esse é um indicativo de que a maior agilidade no processo de empenho e o ganho de especialização para a equipe de empenho torna a descentralização dessa atividade vantajosa para a administração pública, independentemente das diferentes características ambientais das áreas.

Já a descentralização das atividades de compras e de liquidação aumentou o gasto em saúde ($b=19,50$; $b=23,21$, respectivamente). Isso significa que os gestores de saúde, beneficiando-se da imprevisibilidade da demanda da área e da pressão social para gastar, preferiram aproveitar-se da maior autonomia concedida por meio da descentralização de compras e liquidação para aumentar seus gastos e pressionar a gestão central por mais orçamento. Esse resultado confirma a hipótese 2 (H2) desta pesquisa e corrobora o pressuposto da Teoria da Escolha pública de que os agentes públicos tendem a preferir a maximização dos orçamentos que gerenciam (NISKANEN, 1971), salvo se as características ambientais existentes forem capazes de desviá-los dessa tendência (BOWLING; CHO; WRIGHT, 2004).

Em assistência social, o orçamento também é insuficiente como ocorre na área de saúde. Entretanto, o que a diferencia da área de saúde é que a pressão social para gastar não foi suficiente para que se estabelecesse um percentual mínimo de recursos a ser aplicado na área, tanto que a área apresenta a segunda menor média de gasto *per capita* (média de 115,43 mil reais) entre as cinco áreas analisadas em um período de seis exercícios financeiros (Tabela 4). Portanto, como ferramenta de barganha na disputa por orçamento, a área conta apenas com a imprevisibilidade da demanda e uma média pressão social para gastar.

A estimação do modelo para a área indica a significância de apenas uma variável de descentralização, qual seja, a descentralização de liquidação ($b= 9,15$). Assim como para a área de saúde, a descentralização dessa atividade aumentou o gasto em assistência social. Apesar de apenas uma das quatro variáveis de descentralização testadas no modelo ter sido significativa para explicar o gasto da área, o fato de a variável significativa ter sido a descentralização de liquidação, assim como foi significativa para a área de saúde, evidencia a importância dessa

atividade para o processo de execução da despesa em áreas que lidam com a insuficiência de recursos.

A atividade de liquidação está diretamente relacionada com a gestão do orçamento disponível para gastar (BRASIL, 1964) e o menor controle por parte da gestão central sobre essa atividade provocou aumento no nível de gasto em assistência social. Isso significa que os gestores se aproveitaram da maior autonomia sobre a atividade para comprometer uma parcela maior de orçamento do que conseguiriam se a atividade estivesse centralizada no município. Assim, o menor controle da gestão central do município, aliada à imprevisibilidade da demanda da área, possibilitou que os gestores operassem a descentralização em favor do aumento do gasto. Esse resultado confirma a tendência dos gestores à maximização do orçamento (NISKANEN, 1971) nos ambientes em que os recursos são insuficientes, conforme previsto na hipótese 2 (H2) desta pesquisa.

Em desporto e lazer e em urbanismo, apesar de os gestores lidarem com a insuficiência de recursos e, por isso, estarem buscando garantir seus orçamentos, a pressão social por gastos é baixa e não existe vinculação obrigatória de recursos para essas áreas. Na prática, isso significa que a quantidade de orçamento direcionado para essas áreas é definida pelos governos municipais de forma discricionária (ARRETCHÉ; VAZQUEZ, 2009). Por isso, e em função de suas características (Quadro 3), os gestores de desporto e lazer e de urbanismo não conseguem pressionar a gestão central dos municípios por mais orçamento. Nesses casos, a descentralização seria sem efeito, conforme previsto na hipótese 3 (H3) desta pesquisa.

Na estimação do modelo para desporto e lazer, nenhuma das variáveis de descentralização foi significativa. Esse resultado evidencia que, embora estejam interessados em gastar para garantir seus orçamentos no ano seguinte, os gestores não conseguem operar a descentralização em favor do aumento dos gastos. Portanto, descentralizar a execução da despesa para áreas não reguladas nacionalmente (sem vinculações obrigatórias), cujo volume de recursos alocados nelas é definido, de forma discricionária, pelo governo municipal, é sem efeito no nível de gasto.

Em analogia, no eixo teórico de descentralização fiscal, estudos constataram que, quando o nível de gasto local é definido muito mais pelo governo central, por meio de regulação/vinculação/transferências, do que pelo governo local, os gestores locais (governos subnacionais) atuarão, na maior parte do tempo, como meros operadores de gasto da gestão central, mesmo diante da possibilidade de descentralização (ARRETCHÉ; VAZQUEZ, 2009; MELLO, 2000). Em desporto e lazer, sem elementos de barganha (pressão social, assimetria informacional) para pressionar a gestão central do município por mais orçamento, os gestores

da área executaram o orçamento alocado para a área de tal forma que não importou se a execução da despesa estava centralizada ou descentralizada, conforme previsto na hipótese 3 (H3) desta pesquisa.

No modelo estimado para urbanismo, apenas a descentralização da atividade de pagamento foi significativa para explicar o gasto da área, apresentando um coeficiente negativo ($b = -87,85$). O urbanismo gerencia serviços de infraestrutura urbana (Quadro 4) e, por isso, lida com contratos de obras cujos pagamentos ocorrem à medida que as fases das obras contratadas são cumpridas pelo fornecedor. Considerando o tipo de serviço gerenciado na área, bem como a natureza técnica da atividade de pagamento, os ganhos de agilidade e de especialização na gestão descentralizada da atividade justificam a diminuição dos gastos da área.

Apesar de a descentralização ter diminuído o gasto da área, a interpretação é que esse resultado evidencia as vantagens da operação descentralizada da atividade. Do ponto de vista da Teoria da Escolha Pública, ratifica-se que a descentralização não teve efeito sobre o gasto, uma vez que, assim como em desporto e lazer, o nível de gasto executado na área é definido pela gestão central do município e os gestores não conseguem impor sua preferência pela maximização do orçamento da área, ainda que lhes seja concedida mais autonomia por meio da descentralização.

4.2.1 Análise comparativa e discussão dos resultados da descentralização

As variáveis que compuseram o modelo (Quadro 5) foram adequadas para realizar a estimação, sendo o modelo estimado por meio de regressão quantílica bom preditor dos gastos *per capita*, pois possibilitou evidenciar os efeitos da descentralização de cada uma das quatro atividades analisadas em diferentes áreas de atuação governamental, considerando a perspectiva da Teoria da Escolha pública. A Tabela 7 apresenta os efeitos da descentralização das atividades no gasto *per capita*, considerando as características das áreas em que a descentralização ocorreu e confrontando-os com os resultados esperados (H1, H2 e H3).

Tabela 7 – Resultados comparados da descentralização sobre o gasto

Hipóteses		H1: (-)	H2: (+)	H3: (s/efeito)		
Área		Educação	Saúde	Assistência Social	Desporto e Lazer	Urbanismo
Características	Vinculações	Alta	Média	Baixa	Inexistente	Inexistente
	Suficiência de recursos	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
	Demanda	Previsível	Imprevisível	Imprevisível	Previsível	Previsível
	Pressão sobre os gastos	Política	Social	Social	Baixa	Baixa
Descentralização de Compras		(-)	(+)			
Descentralização de Empenho		(-)	(-)			
Descentralização de Liquidação			(+)	(+)		
Descentralização de Pagamento		(+)				(-)

Fonte: Elaborada pela autora. Nota: Símbolos: (-) = Descentralização afeta negativamente o gasto; (+) = Descentralização afeta positivamente o gasto; (s/efeito) = Descentralização não afeta o gasto.

Conforme demonstrado na Tabela 7, as hipóteses de pesquisa foram confirmadas. A descentralização das atividades para área com suficiência de recursos diminuiu o gasto (H1) e, para áreas com insuficiência de recursos e com características que possibilitam aos gestores barganhar orçamento, houve aumento do gasto (H2). E, por fim, para ambientes com insuficiência de recursos, porém sem características que possibilitem a barganha por recursos, a descentralização foi sem efeito (H3) na perspectiva da Teoria da Escolha Pública.

Duas das variáveis de descentralização apresentaram resultados diferentes do esperado, quais sejam, o efeito da descentralização de empenho para área de saúde e o efeito da descentralização de pagamento para as áreas de educação e urbanismo. A descentralização de empenho apresentou efeito negativo sobre o gasto em saúde, embora fosse esperado que a descentralização aumentasse o gasto em virtude das características da área (Tabela 7). A justificativa para esse resultado não esperado pode residir na característica dessa atividade.

Empenhar representa o ato da administração pública de comprometer parcela do orçamento para cobrir determinada despesa com um fornecedor específico (BRASIL, 1964). Esse ato não gera obrigação de executar a despesa empenhada, mas é um importante passo nessa direção, pois, no fluxo da execução da despesa, a assinatura do contrato com o fornecedor deve ser precedida pelo empenhamento da despesa (BRASIL, 1964) e, após a assinatura do contrato, é muito provável que a despesa empenhada seja liquidada e paga pela administração pública. Apesar disso, os valores empenhados podem ser cancelados, por exemplo, por conveniência do interesse público ou por desistência do fornecedor (BRASIL, 2000).

Nessa perspectiva, a atividade de empenho é ponto de decisão no processo de execução da despesa e, por isso, poderia ser operada em favor do aumento do gasto em saúde, mas isso não ocorreu. A justificativa é que a atividade de empenho pode não oferecer muitas opções de gerenciamento autointeressado do gasto, uma vez que as decisões de empenho podem ser

facilmente retroagidas sem reflexos externos advindos da relação com fornecedores, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com as atividades de compras - em que se negocia os preços das aquisições com fornecedores - ou de liquidação - ato que gera para a administração pública uma obrigação legal de pagar o fornecedor e a partir do qual não se pode mais retroagir da decisão de executar a despesa.

Sem possibilidade de gerenciamento autointeressado, ao se descentralizar a atividade de empenho, prevaleceram as vantagens da gestão descentralizada e o efeito sobre o gasto foi a diminuição, mesmo para a área de saúde, em que era esperado o aumento do gasto. Portanto, para a atividade de empenho, o efeito da descentralização no gasto independe do comportamento autointeressado dos gestores das áreas.

A descentralização de pagamento foi significativa para educação e urbanismo, aumentando o gasto em educação e diminuindo o gasto em urbanismo. Para urbanismo, previu-se que a descentralização seria sem efeito, sob a ótica da Teoria da Escolha pública, uma vez que as características da área não possibilitam que o gestor imprima seu comportamento de maximização de forma a pressionar por mais orçamento. Nesse caso, é provável que a maior agilidade e a especialização na gestão descentralizada da atividade tenham permitido a diminuição dos prazos para pagamento, gerando elemento de barganha na negociação com fornecedores por menores preços nas compras. Portanto, a diminuição do gasto em urbanismo decorreu da conveniência de se operarem pagamentos na forma descentralizada para a área.

Para educação, previu-se a diminuição do gasto diante da descentralização em virtude das características da área que favorecem a racionalização das opções de gasto, no entanto, o efeito foi o contrário. Para compreender esse resultado não esperado, recorre-se à perspectiva da autonomia concedida por meio da descentralização e perda de controle na gestão da atividade por parte da gestão central dos municípios.

A descentralização de pagamento implica em autonomia financeira para as áreas ainda que essa autonomia não seja integral, haja vista que os recursos financeiros da área são limitados e estão condicionados ao cronograma de liberação de recursos determinado pela gestão central do município (GIACOMONI, 2019). Se a autonomia financeira vier acompanhada da autonomia para gerir as etapas anteriores de execução da despesa (compras, empenho e liquidação), pode-se considerar que o gestor da área decidirá sobre todo o processo de execução do gasto. Nesse caso, o gestor terá uma autonomia muito maior para gerenciar o gasto da área do que quando apenas uma das atividades está sob sua responsabilidade.

Conforme observado na Tabela 3, a descentralização das atividades ocorreu de forma bastante regular nos municípios da amostra, havendo pouca diferença entre os percentuais de

descentralização para cada atividade. Especificamente, para educação, os percentuais de descentralização variaram entre 12,72% para pagamento e 15,09% para compras, significando, portanto, que os municípios da amostra, em sua maioria, descentralizaram todas as etapas de execução da despesa em educação.

Dessa forma, quando os municípios optaram por conceder autonomia sobre a execução da despesa para a área de educação, descentralizando, inclusive, a gestão financeira das áreas, a tendência dos gestores públicos à maximização do orçamento prevaleceu mesmo em um ambiente favorável à diminuição dos gastos por meio da descentralização. A perda do controle da gestão central do município sobre a execução da despesa em educação afrouxou as rédeas de gasto, culminando no aumento da despesa da área.

Esse pode ser um indicativo de falha de governança no processo de execução descentralizada, haja vista a baixa automatização da execução orçamentária da despesa nos municípios da amostra, o que foi evidenciado pela média da variável AUTOorc (4,78), como consta na Tabela 4. Portanto, ainda que as características ambientais tenham potencial para controlar a tendência maximizadora de orçamentos dos gestores públicos (BOWLING; CHO; WRIGHT, 2004), nem sempre essas características serão suficientes para esse fim.

Embora a presente investigação tenha se dado em um contexto diferente daquele que usualmente é campo de investigação da descentralização no setor público, seus resultados se alinham às discussões existentes nos eixos teóricos de descentralização fiscal, de compras públicas e da Teoria da Escolha Pública. As principais associações são: Os gestores buscaram garantir o orçamento das áreas em que atuam (comportamento autointeressado); e os gestores foram orientados pela dinâmica do incrementalismo no orçamento, influenciando o processo de produção de políticas públicas, conforme pressuposto por Buchanan e Tullock (1962).

Os gestores das áreas de atuação governamental preferiram gastar mais sempre que as características ambientais favoreceram a sua tendência à maximização do orçamento, conforme teorizado por Niskanen (1971). Entretanto, as características das áreas moldam o ambiente de decisão sobre o gasto e foram capazes de modificar a preferência dos gestores de tal forma que nem sempre essa tendência pode ser confirmada na prática, conforme já demonstrado no estudo de Bowling, Cho, Wright (2004).

O problema da distribuição de recursos e a barganha por orçamento estiveram presentes na descentralização do processo de execução da despesa de forma similar ao discutido por Mello (2000). A regulação federal sobre políticas públicas locais, sobretudo, vinculando recursos a gastos específicos, refletiram em características ambientais distintas para as áreas analisadas, conforme já evidenciado por Arretche e Vazques (2009). As realidades distintas

fizeram com que a descentralização afetasse de forma diferente o nível de gasto de cada área de atuação municipal analisada.

A descentralização das atividades, embora esteja associada à maior autonomia, agilidade, especialização e responsabilização no processo de execução da despesa, nem sempre foi uma opção vantajosa para a administração pública do ponto de vista da diminuição do gasto. Em ambientes de orçamento insuficientes, prevaleceu o comportamento de maximização em detrimento da exploração das vantagens da descentralização, confirmando os achados de Baldi e Vannoni (2015), que condicionaram os efeitos da descentralização de compras às características ambientais existentes nos governos.

A associação dos resultados desta pesquisa com os eixos teóricos existentes sobre descentralização no setor público importa porque demonstra que, muitos elementos discutidos nesses eixos teóricos, tais como, (i) comportamento autointeressado dos agentes públicos, (ii) influência do governo central na gestão de gasto municipal, (iii) incrementalismo no orçamento e (iv) efeito das vinculações, estão presentes na relação entre descentralização do processo de execução da despesa e do gasto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa investigou o efeito da descentralização do processo de execução da despesa no gasto público municipal, por área de atuação governamental, sob a ótica da Teoria da Escolha Pública. Cinco áreas foram analisadas, quais sejam, educação, saúde, assistência social, desporto e lazer e urbanismo, apresentando todas elas características distintas em relação à suficiência de recursos, previsibilidade da demanda e pressão para gastar. Para fins de análise da descentralização, foram selecionadas as atividades de (i) compras, (ii) empenho, (iii) liquidação e (iv) pagamento, as quais representam pontos de decisão sobre o gasto no processo de execução orçamentária da despesa.

Baseando-se no pressuposto da Teoria da Escolha Pública de que os gestores públicos tendem a atuar de forma autointeressada, privilegiando a maximização dos orçamentos que gerenciam, e nas evidências de que as características dos ambientes em que esses gestores atuam podem afetar suas preferências em relação ao orçamento, foram elaboradas três hipóteses de pesquisa baseadas nas diferentes características de gasto das áreas. Os resultados da estimação de modelo econométrico para dados de 290 municípios brasileiros, em um período de seis exercícios financeiros, demonstraram que a descentralização da execução da despesa para as áreas é capaz de afetar o nível de gasto público produzido

Em conformidade com as hipóteses estabelecidas (H1, H2 e H3), em áreas com alto recurso vinculado disponível e com demanda previsível, os gastos diminuíram, considerando-se as compras e empenhos realizados. Já nas áreas que têm recursos vinculados parciais, ou seja, não suficientes para cobrir todos os gastos, quando confrontados com uma demanda imprevisível e pressão social para gastar, o gasto aumentou.

Isso ocorre porque, no primeiro caso, como os recursos disponíveis são elevados dada a existência de receitas vinculadas e um mínimo legal a ser cumprido, não existem incentivos para aumentar os gastos, pois o direcionador do gestor é cumprir o limite legal. Quando a execução da despesa é descentralizada, ocorre uma racionalização dos procedimentos, diminuindo, consequentemente, o gasto excessivo.

No segundo caso, como os recursos disponíveis são insuficientes, a demanda é imprevisível e a pressão social para gastar é elevada, os gestores aumentam os gastos quando têm autonomia no que tange à execução da despesa. Por fim, no terceiro cenário, nas áreas que não têm recursos vinculados e não lidam com pressão em relação aos gastos, o efeito da descentralização foi nulo sobre os gastos, pois não há margem para variação dada a baixa existência de recursos e a impossibilidade de os gestores de orçamento pressionarem a gestão

central por mais orçamento.

Assim, como já demonstrado em estudos resgatados nesta pesquisa, o efeito da descentralização sobre o gasto variou a depender das características do ambiente em que a descentralização ocorreu. O pressuposto da Teoria da Escolha pública, de que os agentes que participam do processo de produção da escolha pública são autointeressados, permitiu considerar a possibilidade de desalinhamento entre as preferências dos gestores e da gestão central dos municípios em relação ao orçamento, justificando os efeitos distintos que a descentralização das atividades produziu no gasto das áreas.

Os resultados desta pesquisa devem ser considerados com cautela, pois eles não permitem analisar a intencionalidade dos gestores na aplicação dos recursos públicos como gastos ineficientes, o que pode ser alvo de pesquisas futuras. Os gestores podem estar buscando aumentar a qualidade dos serviços prestados, a qual pode ser mais facilmente conquistada com a aplicação de mais recursos na área.

Além disso, racionalizar gastos em busca de eficiência não implica, necessariamente, na diminuição dos gastos, ao menos, não a curto prazo, uma vez que esses conceitos estão relacionados com a busca pelo nível ótimo (relação custo *versus* benefício) de oferta de bens e serviços públicos. Para oferecer esse nível ótimo, o Estado pode precisar investir mais recursos do que investia anteriormente.

A pesquisa traz implicações teóricas e para a prática governamental. A relevância que o comportamento dos gestores de orçamento teve para o efeito da descentralização da despesa sobre os gastos demonstra a importância de se considerar essa perspectiva nas análises teóricas e práticas dessa descentralização. A evidência de que as diferentes características das áreas afetam o comportamento dos gestores diante da descentralização reforça a importância de que fatores ambientais também sejam considerados nessas análises, podendo ser extrapolados para além das características de gasto tratadas nesta pesquisa.

Ainda, os resultados demonstram a baixa informatização do processo de reserva de saldos orçamentários na realidade dos municípios da amostra, o que pode dificultar o controle sobre os gastos executados e o alinhamento da atuação dos gestores de orçamento aos objetivos da gestão central dos municípios. Mostrou-se conveniente, portanto, que os governos municipais considerem a necessidade de promover melhorias nos controles sobre o gasto descentralizado, sobretudo, em relação à informatização, para evitar que efeitos indesejados surjam em decorrência da descentralização da execução do gasto.

Futuras pesquisas podem abordar a intencionalidade e o *background* dos gestores de orçamento, relacionando essas temáticas com o gasto público. A relação investigada na presente

pesquisa também pode ser tratada em pesquisas futuras, incluindo as perspectivas da eficiência e da coordenação (governança) na gestão do gasto descentralizado. Pesquisas com abordagens qualitativas podem investigar quais fatores, além da complexidade na gestão do orçamento das áreas, levam os municípios a optarem pela descentralização e como se dá esse processo de implementação da descentralização nos municípios.

REFERÊNCIAS

- ABOELAZM, K. S.; AFANDY, A. 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**, Melbourne, v. 16, n. 3, p. 262-276, maio 2018. DOI: <https://doi.org/10.1108/JAMR-05-2018-0049>. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/article/emejamrpp/jamr-05-2018-0049.htm>. Acesso em: 29 abr. 2020.
- ALESINA, B. A.; PEROTTI, R. Fiscal discipline and the budget process. **The American Economic Review**, San Francisco, v. 86, n. 2, p. 40-407, maio 1996. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2118160>. Acesso em: 27 ago. 2018.
- ARRETICHE, M.; VASQUEZ, D. Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil. In: XXVIII INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 28., 2009, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: LASA, 2009. Disponível em: http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/LASA09_Arretiche&Vazquez.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.
- ARZE DEL GRANADO, F. J.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; MCNAB, R. M. **DRMI working paper series**. Decentralization and the composition of public expenditures. Monterey: DRMI, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10945/32577>. Acesso em: 24 jun. 2020.
- ASATRYAN, Z.; FELD, L. P.; GEYS, B. Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries. **Public Choice**, New York, v. 163, n. 3/4, p. 307-320, mar. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11127-015-0250-2>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-015-0250-2>. Acesso em: 23 set. 2019.
- AVARTE, P.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- AZEVEDO, R. R. D.; CABELLO, O. G. Controle e transparência sobre os gastos tributários em municípios brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 83-99, mai./ago. 2020. DOI: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.22220. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/issue/view/1415>. Acesso em: 3 jun. 2020.
- BAIÃO, A. L.; DA CUNHA, A. S. M.; DE SOUZA, F. S. R. N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1406>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406>. Acesso em: 24 jan. 2020.
- BALDI, S.; VANNONI, D. The impact of centralization on pharmaceutical procurement prices: the role of institutional quality and corruption. **Regional Studies**, London, v. 51, n. 3, p. 426-438, dec. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1101517>. Disponível em: https://rsa.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2015.1101517?tab=permissions&scroll=top#.Xo6_A8hKhPY. Acesso em: 12 fev. 2020.

BEETSMA, R.; GIULIODORI, M.; WIERTS, P. Planning to cheat: EU fiscal policy in real time. **Economic Policy**, Great Britain, v. 24, n. 60, p. 753-804, out. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2009.00230.x>. Disponível em: <https://research.vu.nl/en/publications/planning-to-cheat-eu-fiscal-policy-in-real-time>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BOWLING, C. J.; CHO, C. L.; WRIGHT, D. S. Establishing a continuum from minimizing to maximizing bureaucrats. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 64, n. 4, p. 489-499, jul./ago. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00394.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2004.00394.x>. Acesso em: 13 mai. 2019.

BOYNE, G.; ASHWORTH, R.; POWELL, M. Testing the limits of incrementalism: an empirical analysis of expenditure decisions by english local authorities, 1981-1996. **Public Administration**, Malden, v. 78, n. 1, p. 51-73, primavera 2000. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00192>. Disponível em: https://rsa.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2015.1101517?tab=permissions&scroll=top#.Xo6_A8hKhPY. Acesso em: 9 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Estado de Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério do Estado de Orçamento e Gestão, 14 abr. 1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 7 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 6253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 13 nov. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.827, de 16 de Outubro de 2012**. Regulamenta os procedimentos de condicionamento e restabelecimento das transferências de recursos provenientes das receitas de que tratam o inciso II do caput do art. 158, as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 da Constituição, dispõe sobre os procedimentos de suspensão e restabelecimento das transferências voluntárias da União, nos casos de descumprimento da aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde de que trata a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 16 out. 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7827.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.788 de 15 de agosto de 2012**. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 15 ago. 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm. Acesso em: 24 jun. 2020.

BREZOVNIK, B.; OPLOTHNIK, Ž. J.; VOJINOVIĆ, B. (De)centralization of public procurement at the local level in the EU. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, Cluj-Napoca, n. 46, p. 37-52, out. 2015. Disponível em: <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/450>. Acesso em: 4 jan. 2020.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Indianapolis: Liberty Fund, [1962]. *E-book*.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, dez. 2003. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/about/contact>. Acesso em: 29 abr. 2020.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do estado**. 2.ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **The American Political Science Review**, [s. l.], v. 60, n. 3, p. 529-547, set. 1966. DOI: <https://doi.org/10.2307/1952969>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/theory-of-the-budgetary-process/03E867D70A5B952EC083092E8410ECE2>. Acesso em: 7 ago. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, M. A. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Ponto-e-Vírgula**, São Paulo, v. 6, p. 201-217, 2. sem. 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/14047/10349>. Acesso em: 25 jul. 2018.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Santa Mônica: RAND Corporation, 1964. Disponível em: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P2963.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

DUARTE, F. C. L.; GIRÃO, L. F. A. P.; PAULO, E. Avaliando modelos lineares de value relevance: eles captam o que deveriam captar? **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. spe, p. 110–134, abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2017160202>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S14156552017000700110&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 1 fev. 2020.

GHOSH, D.; VOGT, A. Outliers: an evaluation of methodologies. joint statistical meetings. *In*: JOINT STATISTICAL MEETINGS, 2012, San Diego. **Anais [...]**. San Diego: ASA, 2012. Disponível em: http://www.asasrms.org/Proceedings/y2012/Files/304068_72402.pdf. Acesso em: 18 fev. 2020.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 303-323, abr./jun. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-80502007000200007>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-80502007000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 28 mar. 2019.

GUJARATI, D. M.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. São Paulo: AMGH Editora, 2011.

HAGEN, J.; HARDEN, I. Budget process and commitment to fiscal disciplines. **European Economic Review**, [s. l.], v. 39, n. 3/4, p. 771-779, abr. 1995. DOI: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(94\)00084-D](https://doi.org/10.1016/0014-2921(94)00084-D). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/001429219400084D>. Acesso em: 23 abr. 2018.

IBGE. Estatísticos: Temas. IBGE. **Conceitos e métodos: metadados**. [Brasília, DF]: IBGE, 2019. Disponível em: <https://metadados.ibge.gov.br/consulta/estatisticos/temas>. Acesso em: 17 fev. 2019.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times**, Washington, DC: IMF, 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>. Acesso em: 18 jun. 2019.

KOENKER, R.; BASSETT, G. Regression quantiles. **Econometrica**, New Haven, v. 46, n. 1, p. 33-50, jan. 1978. DOI: <https://doi.org/10.2307/1913643>. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/1913643?seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 16 jan. 2020.

LETELIER-SAAVEDRA, L. E.; SÁEZ-LOZANO, J. L. Fiscal decentralization in specific areas of government: an empirical evaluation using country panel data. **Environment and Planning C: Government and Policy**, [s. l.], v. 33, n. 6, p. 1344-1360, dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1068/c13111r>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/c13111r>. Acesso em: 18 out. 2019.

LINO, A. F.; DE AQUINO, A. C. B. A diversidade dos tribunais de contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 29, n. 76, p. 26-40, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1808-057x201803640>. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/141335>. Acesso em: 14 jul. 2019.

MELLO, L. R. D. Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations : a cross-country analysis. **World Development**, Great Britain, v. 28, n. 2, p. 365-380, fev. 2000. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00123-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00123-0). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X99001230>. Acesso em: 27 out. 2018.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, jul./set. 1996. Disponível em: <https://www.scienceopen.com/document?vid=3b15d9ef-8918-4b0c-bd36-256966083bb6>. Acesso em: 22 fev. 2019.

MORAIS, L. M. F. *et al.* Determinantes dos gastos públicos dos municípios brasileiros. In: XVIII USP INTERNATIONAL CONFERENCE IN ACCOUNTING, 18., 2018, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2018. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/Anais2018/ArtigosDownload/934.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

NEYAPTI, B. Fiscal decentralization, fiscal rules and fiscal discipline. **Economics Letters**, [s. l.], v. 121, n. 3, p. 528-532, dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2013.10.006>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165176513004539>. Acesso em: 28 abr. 2019.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. New Brunswick: Aldine Transaction, 1971. *E-book*.

OCÓN, S. G.; LETELIER-SAAVEDRA, L. E.; SILVA, K. R. **CEPAL - coleccion documentos de proyectos**. Los casos de Brasil , Chile , Colombia , Costa Rica y México en salud , educación , residuos , seguridad y fomento. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. (Documentos de Proyectos, n. 371). Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3835>. Acesso em: 19 nov. 2019.

ORCHARD, L.; STRETTON, H. Public choice. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 21, n. 3, p. 409-430, maio 1997. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a013678>. Disponível em: <https://academic.oup.com/cje/article-abstract/21/3/409/1711611?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 16 out. 2018.

PEREIRA, R. R. Governança no setor público: origem, teorias, modalidades e aplicações. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 122, p. 120-131, set./dez. 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/9>. Acesso em: 19 set. 2019.

PIMENTA, C. C. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 171-187, jul./set. 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8194>. Acesso em: 18 jan. 2020.

PINHO, A. Gasto de saúde sobe além do mínimo e ameaça verba municipal de educação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 nov. 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 16 mar. 2020.

PINO, F. A. A questão da normalidade: uma revisão. **Revista de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 61, n. 2, p. 17-33, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicar/rea2014-2/rea2-22014.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

RANKING DE EFICIENCIA DOS MUNICIPIOS - FOLHA. 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 fev. 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2020.

RICKARDS, R. C. How the spending patterns of cities change: budgetary incrementalism reexamined. **Journal of Policy Analysis and Management**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 56-74, outono 1984. DOI: <https://doi.org/10.2307/3323854>. Disponível em: <https://search.proquest.com/openview/f18a195a714a70c4ed43f242c459f41e/1?pq-origsite=gscholar&cbl=48214>. Acesso em: 08 mar. 2019.

SACCHI, A.; SALOTTI, S. A comprehensive analysis of expenditure decentralization and of the composition of local public spending. **Regional Studies**, [s. l.], v. 50, n. 1, p. 93-109, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.893387>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00343404.2014.893387?journalCode=cres20>. Acesso em: 15 set. 2019.

SICILIA, M.; STECCOLINI, I. Public budgeting in search for an identity: state of the art and future challenges. **Public Management Review**, [s. l.], v. 19, n. 7, p. 905-910, out. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1243809>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2016.1243809>. Acesso em: 17 ago. 2018.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM SAÚDE. **Siops**: contatos. [Brasília, DF]: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/consconselho.php>. Acesso em: 17 fev. 2019.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO. **Siconfi**: consultas. [Brasília, DF]: STN, 2019. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=yU8dunwocDUE7g5rfg81pgqZ.nod>e3. Acesso em: 17 fev. 2019.

STEGARESCU, D. Public sector decentralisation: measurement and international trends. **Decentralised Government in an Integrating World**, Malden, v. 26, n. 3, p. 11-40, set. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2005.00014.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-5890.2005.00014.x>. Acesso em: 19 mar. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Calendário eleitoral – Eleições**. [Brasília, DF]: TSE, 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral>. Acesso em: 12 nov. 2019.

VARGAS, N. C. A descentralização e as teorias do federalismo fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2394>. Acesso em: 23 jul. 2019.

APENDICE A - QUESTIONÁRIO

VAMOS CONVERSAR SOBRE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO SEU MUNICÍPIO?

Olá, convidamos você a responder algumas perguntas sobre a forma como ocorre a execução orçamentária em seu município. As perguntas são simples e demandam aproximadamente 10 minutos do seu tempo para resposta. Leia o Termo de Consentimento abaixo e selecione a opção "ACEITO" para continuar respondendo o questionário.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “**A organização do processo de execução orçamentária e sua influência no gasto público municipal**”, sob a responsabilidade dos pesquisadores (as) Dinah Vieira dos Santos, Profa. Dra. Patrícia de Souza Costa e Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo – todos, vinculados ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia (PPGCC/FACIC/UFU).

Nesta pesquisa, nós estamos buscando identificar como os municípios organizam o processo de execução orçamentária da despesa - se de forma centralizada ou descentralizada - e os possíveis efeitos dessa forma de organização no gasto público; além de aspectos complementares sobre o ambiente institucional no município.

Na sua participação, você será convidado a responder a um questionário online. Ao acessar a plataforma, você poderá concordar com o TCLE (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido), assinalando a opção “ACEITO” para ser direcionado às questões. Caso assinale a opção “NÃO ACEITO”, sua participação será finalizada.

Todas as respostas serão analisadas em conjunto, preservando a identidade dos participantes. Em nenhum momento você será identificado. Os resultados da pesquisa serão publicados e, ainda assim, a sua identidade será preservada. Você não terá nenhum gasto nem ganho financeiro por participar da pesquisa.

Os riscos consistem na possibilidade de identificação do respondente, de forma indireta, por meio da identificação do município. No entanto, para minimizar esse risco, o questionário será aplicado online, por meio da disponibilização de um link, cuja utilização é livre (não restrita) e não demanda registro do respondente para utilizá-lo. O questionário não lida com questões morais, éticas, nem tampouco sugere ou questiona não observância às regras. Não existem penalidades pelas respostas negativas ou positivas. Dessa forma, não existem riscos identificados para os respondentes pelas respostas fornecidas. Mesmo havendo um risco mínimo de identificação, ressalta-se ainda que os resultados da pesquisa serão apresentados e analisados em conjunto, sem qualquer identificação da pessoa responsável pela resposta ao questionário. Além disso os dados serão manuseados por meio de sistema informatizado e seguro, cujo acesso será concedido única e exclusivamente aos pesquisadores responsáveis pela pesquisa.

O benefício da pesquisa é informacional: Os participantes da pesquisa, como cidadãos, se beneficiam indiretamente do resultado dessa pesquisa melhorando o seu nível informacional a respeito de fatores que podem influenciar o volume de gasto público dos municípios em que vivem. À gestão municipal, os benefícios decorrem da possibilidade que o gestor tem de revisar seus processos de execução orçamentária, à luz da experiência positiva de outros municípios. À gestão federal e aos órgãos reguladores, os benefícios estão relacionados à possibilidade de melhoria na coordenação do processo orçamentário a nível regional e a nível país.

Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento, sem qualquer prejuízo ou coação. Até o momento da divulgação dos resultados, você também é livre para solicitar a retirada dos seus dados da pesquisa. Uma via deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido poderá ser impressa e arquivada por você quando do acesso à plataforma online.

Continua

Continuação

Em caso de qualquer dúvida ou reclamação a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com a Profa. Dra. Patrícia de Souza Costa por e-mail (patricia.costa@ufu.br), telefone (34 – 3291-5904) ou no endereço Av. João Naves de Ávila, 2121 - Bloco: 1F - Sala: 1F – 201, Campus Santa Mônica - CEP: 38400-902 / Uberlândia - MG. Você poderá também entrar em contato com o CEP - Comitê de Ética na Pesquisa com Seres Humanos na Universidade Federal de Uberlândia, localizado na Av. João Naves de Ávila, nº 2121, bloco A, sala 224, campus Santa Mônica – Uberlândia/MG, 38408-100; telefone: 34-3239-4131. O CEP é um colegiado independente criado para defender os interesses dos participantes das pesquisas em sua integridade e dignidade e para contribuir para o desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos conforme resoluções do Conselho Nacional de Saúde.

Sua resposta é muito importante para a operacionalização desta pesquisa. Agradecemos sua preciosa colaboração.

Mestranda: Dinah Vieira dos Santos (PPGCC/UFU)

Orientadore(a)s:

Profa. Dra. Patrícia de Souza Costa (PPGCC/UFU)

Prof. Dr. Ricardo Rocha de Azevedo (PPGCC/UFU)

1 - Você aceita participar da pesquisa?

☐ Aceito (continua para a próxima seção)

☐ Não aceito (finalizar participação)

SEÇÃO 1 – CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO E DO RESPONDENTE

2 - Seu município pertence a qual estado brasileiro?

(selecionar UF do município)

3 - Qual é o nome do seu município?

(escrever o nome do município)

4 - Em qual órgão/secretaria municipal você atua?

☐ secretaria de Finanças/Fazenda

☐ secretaria de Planejamento

☐ outros (especifique)

5 - Qual função você exerce atualmente no município?

☐ contador

☐ Atividades de controle: controle interno, auditoria interna, ou função similar

☐ gestor Financeiro ou função similar

☐ gestor de planejamento ou função similar

☐ outro (especifique)

Continua

Continuação

SEÇÃO 1 – CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO E DO RESPONDENTE
<p>6 - Seu vínculo atual no setor público é:</p> <p><input type="checkbox"/> concursado</p> <p><input type="checkbox"/> cargo em comissão</p> <p><input type="checkbox"/> terceirizado</p> <p><input type="checkbox"/> emprestado de outro órgão</p> <p><input type="checkbox"/> contratação temporária</p> <p><input type="checkbox"/> outro (especifique)</p>
<p>7 - Quantos anos de experiência no setor público você tem?</p> <p>(selecionar a quantidade de anos)</p>
<p>8 - Qual é a sua formação acadêmica?</p> <p>Contabilidade: <input type="checkbox"/> ensino médio/técnico <input type="checkbox"/> Graduação <input type="checkbox"/> Pós-graduação (todas) <input type="checkbox"/> nenhuma formação nessa área</p> <p>Administração/Adm. pública: <input type="checkbox"/> ensino médio/técnico <input type="checkbox"/> Graduação <input type="checkbox"/> Pós-graduação (todas) <input type="checkbox"/> nenhuma formação nessa área</p> <p>Direito: <input type="checkbox"/> ensino médio/técnico <input type="checkbox"/> Graduação <input type="checkbox"/> Pós-graduação (todas) <input type="checkbox"/> nenhuma formação nessa área</p> <p>Economia: <input type="checkbox"/> ensino médio/técnico <input type="checkbox"/> Graduação <input type="checkbox"/> Pós-graduação (todas) <input type="checkbox"/> nenhuma formação nessa área</p> <p>Outro curso: <input type="checkbox"/> ensino médio/técnico <input type="checkbox"/> Graduação <input type="checkbox"/> Pós-graduação (todas) <input type="checkbox"/> nenhuma formação nessa área</p>

SEÇÃO 2 - ORGANIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MUNICÍPIO
<p>9 - Quais atividades são executadas de forma descentralizada pelas secretarias abaixo indicadas? (marque mais de uma opção, se necessário)</p> <p>Secretaria de Educação: <input type="checkbox"/> Compras e licitações <input type="checkbox"/> Empenho <input type="checkbox"/> Liquidação <input type="checkbox"/> Pagamento <input type="checkbox"/> nenhuma dessas atividades <input type="checkbox"/> não sei informar</p> <p>Secretaria de Saúde: <input type="checkbox"/> Compras e licitações <input type="checkbox"/> Empenho <input type="checkbox"/> Liquidação <input type="checkbox"/> Pagamento <input type="checkbox"/> nenhuma dessas atividades <input type="checkbox"/> não sei informar</p> <p>Secretaria de Assistência Social: <input type="checkbox"/> Compras e licitações <input type="checkbox"/> Empenho <input type="checkbox"/> Liquidação <input type="checkbox"/> Pagamento <input type="checkbox"/> nenhuma dessas atividades <input type="checkbox"/> não sei informar</p> <p>Secretaria de Esportes: <input type="checkbox"/> Compras e licitações <input type="checkbox"/> Empenho <input type="checkbox"/> Liquidação <input type="checkbox"/> Pagamento <input type="checkbox"/> nenhuma dessas atividades <input type="checkbox"/> não sei informar</p> <p>Secretaria de Obras: <input type="checkbox"/> Compras e licitações <input type="checkbox"/> Empenho <input type="checkbox"/> Liquidação <input type="checkbox"/> Pagamento <input type="checkbox"/> nenhuma dessas atividades <input type="checkbox"/> não sei informar</p>

Continua

Continuação

SEÇÃO 2 - ORGANIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MUNICÍPIO
<p>10 - Comente a questão anterior (se desejar).</p> <p>11 - Em que ano as secretarias passaram a executar as atividades de forma descentralizada? (aproximadamente)</p> <p>Indique o ano da descentralização de atividade mais recente.</p> <p>Secretaria de Educação: () até 2013 () 2014 () 2015 () 2016 () 2017 () 2018 ou após () não é descentralizada () não sei informar</p> <p>Secretaria de Saúde: () até 2013 () 2014 () 2015 () 2016 () 2017 () 2018 ou após () não é descentralizada () não sei informar</p> <p>Secretaria de Assistência Social: () até 2013 () 2014 () 2015 () 2016 () 2017 () 2018 ou após () não é descentralizada () não sei informar</p> <p>Secretaria de Esportes: () até 2013 () 2014 () 2015 () 2016 () 2017 () 2018 ou após () não é descentralizada () não sei informar</p> <p>Secretaria de Obras: () até 2013 () 2014 () 2015 () 2016 () 2017 () 2018 ou após () não é descentralizada () não sei informar</p> <p>12 - Comente a questão anterior (se desejar).</p>

SEÇÃO 3 - COORDENAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MUNICÍPIO
<p>Nesta seção, você encontrará questões dos tipos "múltipla escolha", "comentários" "seleção" e "escala de concordância". Nas questões de concordância, indique, em uma escala de 0 a 10, o quanto você concorda com a afirmação descrita.</p> <p>13 - Onde está localizada a função de planejamento e gestão orçamentária do seu município?</p> <p>() Secretaria de Planejamento</p> <p>() Secretaria de Finanças/Fazenda</p> <p>() Secretaria de Administração</p> <p>() Não sei informar</p> <p>14 - "Em meu município, o orçamento das secretarias é elaborado, em geral, baseando-se no orçamento do ano anterior, com pouca variação no valor"</p> <p>0 – não concordo</p> <p>10 – concordo totalmente</p> <p>15 - Comente a questão anterior (se desejar).</p>

Continua

Continuação

SEÇÃO 3 - COORDENAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MUNICÍPIO
<p>16 - "Em meu município, em geral, as secretarias preocupam-se em gastar todo o orçamento disponível até o final do exercício para não correr o risco de ter seu orçamento diminuído no ano seguinte"</p> <p>0 – não concordo 10 – concordo totalmente</p> <p>17 - Comente a questão anterior (se desejar).</p> <p>18 - " Em meu município, os processos de compras e licitações geram de forma automatizada as reservas de saldo de dotação no orçamento"</p> <p>0 - não é automático 10 – é automático</p> <p>19 - Comente a questão anterior (se desejar).</p> <p>20 - "em meu município, os secretários têm autonomia para realocar / remanejar os saldos de dotações sob sua responsabilidade".</p> <p>0 – nenhuma autonomia 10 – total autonomia</p> <p>21 - Comente a questão anterior (se desejar).</p> <p>22 - No ano de 2018, qual foi o percentual de suplementação orçamentária (créditos adicionais) em relação ao total de despesas aprovadas para o exercício? (aproximadamente)</p> <p>(Selecione o percentual de suplementação).</p> <p>23 - O contingenciamento de despesas em seu município é realizado (geralmente):</p> <p>() Bloqueando diretamente os saldos orçamentários das secretarias no sistema de informação. () Por meio de edição de decreto, que indica um percentual de bloqueio, sem detalhamento de especificação. () Por meio de edição de decreto, que indica de forma detalhada a especificação das despesas bloqueadas. () O município ainda não realizou contingenciamento de despesas. () Não sei informar</p> <p>24 - "O contingenciamento de despesas, quando implementado no meu município, é efetivo para limitar os gastos das secretarias".</p> <p>0 – não concordo 10 – concordo totalmente</p> <p>25 - Comente a questão anterior (se desejar).</p>

Continua

Continuação

SEÇÃO 4 - NA SUA PERCEPÇÃO ...
<p>Nesta seção, queremos saber a sua opinião sobre as afirmações descritas, mesmo que elas ainda não sejam uma realidade atual para seu município. Indique, em uma escala de 0 a 10, o quanto você concorda com as afirmações descritas e, na última questão, deixe seus comentários (se desejar).</p>
<p>26 - "Entendo que a centralização da execução orçamentária é uma forma do município controlar os gastos das secretarias".</p> <p>0 – não concordo 10 - concordo totalmente</p>
<p>27 - "Entendo que a execução orçamentária descentralizada para as secretarias melhoraria a eficiência (custo versus benefício) do gasto realizados por elas".</p> <p>0 – não concordo 10 - concordo totalmente</p>
<p>28 - "Entendo que as secretarias que executam diretamente seus orçamentos fazem melhor gestão orçamentária do que as secretarias centralizadas".</p> <p>0 – não concordo 10 - concordo totalmente</p>
<p>29 - Este espaço é livre para você comentar as questões anteriores e contribuir com qualquer outra informação que julgar relevante para o tema da pesquisa.</p>

Conclusão

Fonte: Elaborado pela autora.