



Impacto da descentralização na economicidade de compras governamentais.

Anny Cristiane de Medeiros Oliveira
UFPB – Universidade Federal da Paraíba
annycrys@gmail.com

Josedilton Alves Diniz
UFPB – Universidade Federal da Paraíba
josedilton@gmail.com

Jorge de Souza Bispo
FIECAFI
jorgesbispo@gmail.com

Severino Cesário de Lima
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
cesario@ufrnet.br

Leandro da Costa Santos
UFPB – Universidade Federal da Paraíba
leandrosantoscont@gmail.com

ISSN: 1984-6266

Recebimento:
10/02/2017

Aprovação:
28/08/2017

Editor responsável pela aprovação do artigo:
Dr. Flaviano Costa

Editor responsável pela edição do artigo:
Dr. Flaviano Costa

Avaliado pelo sistema:
Double Blind Review

A reprodução dos artigos, total ou parcial, pode ser feita desde que citada a fonte.

Resumo

A descentralização proporciona agilidade nas atividades setoriais que buscam a eficiência e eficácia na atribuição de tarefas para cada setor, possibilitando a divisão de poderes e melhor identificação de demandas. Esta distribuição de tarefas é justificada pelo federalismo por ser um modelo social e político em que os entes federativos encontram-se submetidos ao governo central e a distribuição de competências entre os governos locais. Processo similar ocorre com a descentralização das universidades com a existência de um campus central e de campi interiorizados que também possuem essa característica de concessão de autonomia e divisão de atividades, buscando melhorias na execução de suas tarefas. O presente estudo avaliou a descentralização das compras governamentais da Universidade Federal de Campina Grande, especificamente os pregões eletrônicos para a aquisição de material de consumo, tipo de compra comum para qualquer instituição onde a comparação entre ambas foi realizada de forma igualitária, compreendendo o período de quatro anos. A relação da centralização e autonomia da Universidade Federal de Campina Grande mostrou que as aquisições realizadas em economia de escala são positivas para a instituição, podendo, assim, unificar estas compras para se obter maior economia para os cofres públicos. A descentralização das universidades federais e autonomia de cada *campus* não se relacionam com o valor economizado nas compras governamentais, ou seja, as alterações ocasionadas por esta descentralização não geram grandes economias nas aquisições realizadas pelos *campi* interiorizados. O ideal seria unificar estas compras para se alcançar os melhores percentuais econômicos, já que compras em grande escala ocasionam diminuição de preços e aumenta a concorrência entre fornecedores.

Palavras-chave: Descentralização. Economia. Licitação. Pregão. Autonomia.



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CONTABILIDADE
MESTRADO E DOUTORADO

DOI:
<http://dx.doi.org/10.5380/rcc.v9i2.50616>

IMPACTS OF DESCENTRALIZATION ON THE ECONOMICS OF GOVERNMENT PROCUREMENT

ABSTRACT

Decentralization provides agility in sectoral activities that seek efficiency and effectiveness in assigning tasks to each sector, enabling the division of powers and better identification of demands. This distribution of tasks is justified by federalism because it is a social and political model in which federative entities are submitted to the central government and the distribution of powers among local governments. Similar process occurs with the decentralization of universities with the existence of a central campus and internalized campuses that also have this characteristic of granting autonomy and division of activities, seeking improvements in the execution of their tasks. The present study evaluated the decentralization of government purchases of the Federal University of Campina Grande, specifically the carry out a Pregão (i.e. a type of reverse auction used in Brazil as a way of implementing a bidding process) for the acquisition of consumer material, a type of purchase common to any institution where the comparison between both was carried out in an egalitarian manner, comprising the period of four years. The relationship of centralization and autonomy of the Federal University of Campina Grande showed that the acquisitions carried out in economies of scale are positive for the institution and can thus unify these purchases in order to obtain greater savings for the public coffers. The decentralization of federal universities and autonomy of each campus are not related to the value saved in government purchases, that is, the changes caused by this decentralization do not generate great savings in the purchases made by the internalized campuses. The ideal would be to unify these purchases to achieve the best economic percentages, since large-scale purchases cause prices to decrease and competition between suppliers increases.

Keywords: Decentralization. Economics. Bidding. Trading. Autonomy.

1 Introdução

Um dos grandes desafios da gestão pública é utilizar os recursos que a sociedade disponibiliza ao Estado para que esse administre de forma eficiente, eficaz e efetiva. São várias as maneiras que os gestores podem utilizar estes recursos, porém todas elas dependem da forma como os arranjos institucionais são definidos.

A forma como acontece a distribuição de poder é sem dúvida um dos elementos primordiais dentro da estrutura da administração pública. A literatura aponta que a descentralização é um formato que promove as boas práticas de certas unidades de governo. Obviamente, que alguns pesquisadores insistem que o governo central também pode experimentar outras medidas de política econômica, como a delegação e a desconcentração como forma de partilhar as ações administrativas (Bird & Duanjie, 1998, p. 51).

O federalismo justifica a relação das esferas do governo e a distribuição das responsabilidades entre estas esferas, destacando-se como modelo social e político que busca pluralizar e harmonizar a sociedade. Neste sentido, a descentralização em que predomina a distribuição de poderes tributários e de responsabilidades públicas, tende a definir o modelo de federalismo fiscal adotado e, conseqüentemente, a eficiência no fornecimento de serviços públicos e a equidade entre os diferentes governos locais.

A prestação descentralizada de serviços públicos, segundo afirma Oates (1972), é um meio para aumentar o nível de bem-estar econômico por níveis de diferenciação dos serviços públicos de acordo com as exigências da sociedade. A magnitude dos ganhos potenciais da descentralização depende da variação dos níveis ideais de serviços públicos requeridos em cada jurisdição.

As universidades federais brasileiras têm passado, nesses últimos anos, por um processo de descentralização administrativa, uma vez que estas estavam concentradas em regiões mais ricas, fazendo com que o governo oferecesse oportunidades para aqueles que não tinham acesso ao ensino superior. Com isto, o

governo federal criou a política de interiorização do ensino superior com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, em que o número de *campus* aumentou de 151 para 255, abrangendo mais de 253 municípios no país. É nesse contexto que os campi interiorizados ganham autonomia para administrar seus recursos na constante busca da eficiência na utilização dos recursos públicos.

A autonomia que cada campus possui torna-se importante e justificável pelo fato do prévio conhecimento de suas demandas, evitando-se, assim, o desperdício de recursos financeiros. Portanto, o governo federal passou a utilizar o pregão eletrônico para as aquisições de bens e serviços comuns, possibilitando a concorrência entre inúmeros fornecedores de qualquer região do país, com a possibilidade de causar redução no valor final de cada produto ou serviço adquirido. Essa modalidade de aquisição é ágil e transparente, bem como possibilita negociação eficaz entre os fornecedores.

De acordo com o site compras governamentais do governo federal (<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>), em 2014, o pregão eletrônico respondeu por 59,7% das aquisições públicas federais, com um gasto de R\$ 37,08 bilhões, sendo utilizado em 33,8 mil processos (17,1%). Quando comparado com outras modalidades licitatórias, o pregão eletrônico foi responsável por 91,1% dos gastos em aquisições, resultando numa economia de recursos para os cofres públicos federais na ordem de R\$ 7,9 bilhões (18%). Em relação ao número de processos licitatórios, o pregão eletrônico representou 94%. Ao analisar os anos de 2013 e 2014, os pregões eletrônicos diminuíram em 7% em quantidade de processos e 19% em valores financeiros. Nesse sentido, estas informações só comprovam a importância dessa modalidade para se realizar as contratações visando à redução dos gastos públicos, além de contemplar procedimentos transparentes, visto que toda a realização do certame pode ser acompanhada em tempo real, por qualquer cidadão, no Portal de Compras do Governo Federal (www.comprasgovernamentais.gov.br).

Este artigo explora o impacto na economia das aquisições das universidades federais descentralizadas e interiorizadas em seus diversos *campus*. A descentralização de compras pode envolver desde a desconcentração da autoridade administrativa até a mais abrangente regulamentação. Neste estudo, o termo "descentralização de compras" refere-se ao processo de devolução da autoridade administrativa e de tomada de decisão do nível mais alto para os níveis inferiores dos campi nos interiores do estado, afetando, assim, a política de gastos, de organização, de gestão de pessoal, de planejamento e de gestão dos *campi*.

A descentralização em si pode trazer benefícios, como o uso efetivo do conhecimento, proporcionando que as aquisições específicas para determinado local sejam mais fáceis de serem identificadas por seus gestores, uma vez que lidam diretamente com as demandas. Há, também, a conservação do tempo gerencial, em que é melhor descentralizar as decisões operacionais e deixar com que decisões mais promissoras sejam realizadas pelos níveis superiores.

Quanto às desvantagens de uma estrutura descentralizada, tem-se a heterogeneidade das operações, tendência à duplicação de atividades operacionais e dificuldade de controle e avaliação em aquisições que sejam relativamente comuns, uma vez que as compras realizadas em sua totalidade reduziriam os valores, já que compras em grande escala causam benefícios econômicos. É nesse contexto que surge questionamentos sobre os resultados da relação descentralização/autonomia/economia nas universidades federais.

Diante desta nova realidade no processo de aquisições na administração pública, surge o seguinte questionamento relacionado à expansão e autonomia dos campi das universidades federais: as aquisições realizadas por cada campus descentralizado e autônomo proporcionam economias na mesma proporção que as aquisições realizadas pela sede central da universidade?

Assim, o presente estudo tem por objetivo avaliar a economia nas compras governamentais em relação à descentralização das universidades federais em campi autônomos, verificando os impactos e mudanças ocasionadas pelo processo de descentralização, bem como analisando os resultados consequentes desse processo, no período de 2010 a 2013. Para esse propósito, o estudo restringe-se ao conjunto de aquisições de material de consumo por ser um tipo de compra comum em qualquer entidade pública. A comparação será

realizada entre os valores econômicos dos campi interiorizados em relação à sede central. A pesquisa nesta área busca avaliar o impacto da relação economia/descentralização instituída para que os recursos públicos não sejam utilizados de forma ineficiente.

2 Referencial Teórico

2.1 Teoria do Federalismo

A teoria do federalismo fiscal foi definida, na sua gênese, com ancoragem e aplicação direta para os entes federados. Vislumbra-se dentro de sua argumentação teórica que a divisão de poder e os arranjos institucionais insertos nos governos central e local definiram toda a lógica das políticas fiscais. Não obstante, nessa pesquisa o foco não está diretamente ligado as relações institucionais de entes federados, contudo os argumentos subjacentes da referida teoria podem no contexto da racionalidade econômica ser aplicado a descentralização pretendida na fundamentação teórica desse construto.

Há uma grande dificuldade em conceituar o termo federalismo. A concepção geral informa que o federalismo representa a união de entes federativos submetidos ao governo central e a distribuição de competências entre os governos locais. O federalismo está relacionado com a liberdade e a segurança do cidadão e as atribuições e limites do estado. Sob esse aspecto, o federalismo se torna um preceito que ampara a federação como um modelo de vida social e política, em que se caracteriza no pluralismo, harmonização e solidariedade. De acordo com Elali (2005), o fenômeno do federalismo se fundamenta na forma de exercício de poder político que permite a coexistência de diferentes entes que juntos formam um Estado único, Federal, que detém o atributo da soberania, porém atribui diversos graus de autonomia aos seus membros.

Para entender melhor o significado de federalismo é necessário saber que não há nada que determine seu conceito e que esteja conectado a fatos históricos, pois cada governo adota um padrão específico referente às suas situações que podem variar ou não. Então, não se pode determinar a existência de um modelo único para definir federação, mas sua idealização está conectada a existência de um elo entre as entidades que buscam manter a unidade, ou seja, o Estado Federal. O termo federação idealiza a união entre diferentes estados, formando a União, onde prevalece a divisão de atividades entre os entes federativos e o governo central.

O estudo de Liphart (2003, p. 213) percebeu a relação entre a descentralização do poder político e a democracia, onde considera o federalismo como “método mais típico e drástico da divisão do poder”, pois “ele divide o poder entre níveis inteiros de governo”. Em sua pesquisa com trinta e seis Estados, ou autor constatou que não há um modelo único de federalismo, classificando-o nas seguintes categorias: estados federais e descentralizados; federais e centralizados; semifederais; unitários e descentralizados; e unitários e centralizados.

O controle do poder político pela descentralização foi foco de preocupação de diferentes povos, construindo, assim, a Federação dos Estados Unidos da América. Segundo Elali (2005) a origem da Federação como forma moderna de Estado remonta aos movimentos populares sucedidos nos Estados Unidos da América, quando os estados careciam se fortalecer perante o Reino Unido, atuando conjuntamente em relação aos seus interesses comuns.

No Brasil, o surgimento do federalismo está vinculado aos fatos políticos e sociais que existiram na história brasileira. As constituições brasileiras que existiram possuem a característica de alternância entre centralização e descentralização, devido a dominação da colônia portuguesa e, por este motivo, os problemas existentes nos períodos de exploração tiveram que modificar o modo de cumprir seu poder sobre o território brasileiro. Atualmente, o Brasil vive o federalismo fiscal, onde existem as três esferas governamentais: a União com seu poder central, os estados e municípios.

Pode-se afirmar que a ideia de federação não se limita a um padrão, podendo se modificar e atualizar com o tempo, assegurando que as esferas locais mantêm sua autonomia, mas que ficam sujeitas a soberania da União ou Estado Federal. A soberania corresponde a característica do poder político no nível mais alto dentro de um Estado ou ordenamento jurídico. Já a autonomia está relacionada à ideia de independência, ou seja, exercer o poder, mas com limites. Autonomia e soberania não devem ser confundidas, pois, esta tem a maior representação do poder político, enquanto aquela possui um grau de independência que se limita aos poderes do órgão central.

Aplicando-se esses fundamentos do federalismo às universidades federais, pode-se idealizar um modelo de federação onde o campus central é a base e os campi interiorizados são submetidos a este órgão principal. A base central repassa autonomia para planejamento e execução do orçamento, distribuindo as obrigações e responsabilidades; os campi, com autonomia limitada, ainda continuariam sendo dependentes desta base central, uma vez que para poder executar o orçamento é necessário obter transferências de recursos financeiros advindas do campus central.

2.2 Descentralização e Autonomia

A descentralização fiscal possui atributos próprios em regimes federativos onde a distribuição de poderes tributários e de responsabilidades públicas tendem a definir o modelo de federalismo fiscal adotado e, conseqüentemente, a eficiência no fornecimento de serviços públicos e a equidade entre os diferentes governos locais.

A descentralização sob o ponto de vista político e social é uma ferramenta de transferência de poder e participação da sociedade no controle da gestão pública, contribuindo para a democratização. Sob o ponto de vista econômico e administrativo, a descentralização trata da transferência de responsabilidades das esferas superiores para os governos locais. A descentralização não se limita apenas às instituições públicas, estando presente em várias repartições, mas é essencial no campo político como modo de organização do poder. Com relação ao campo econômico está conectada com o aspecto administrativo, pois a descentralização busca melhorar a gestão visando a melhor aplicação dos recursos.

De acordo com Reis (2000), a descentralização é uma repartição de poderes de decisão: de um lado está o governo central, do outro os agentes locais com relativa independência e com certa dose de autonomia organizacional, político-administrativa e, sobretudo, financeira. A descentralização fiscal tem por finalidade repassar aos governos locais algum poder de taxação e responsabilidade na despesa, consentindo a eles deliberar sobre o grau e a composição de seus orçamentos.

No Brasil, o modelo de federalismo é bem complexo, pois o desenho da federação é um modelo não-centralizado, permitindo que algumas competências aconteçam de forma concorrente e outras em conjunto. No modelo brasileiro, as responsabilidades de atribuições são compartilhadas entre as entidades federativas. A descentralização concede autonomia aos governos locais, relacionando serviços públicos locais com as preferências locais. Os modelos teóricos assinalam que o grau de descentralização de um governo pode determinar o grau de produção de bens de acordo com as preferências locais e os custos.

De acordo com Diniz (2012, p. 42), "O federalismo, a descentralização, a autonomia e outros arranjos de partilha de poder são, em geral, vistos como ajustes econômicos, políticos e jurídicos para resolver conflitos dentro dos entes federados". A autonomia pode ser compreendida em dois aspectos: financeiro, quando se preocupa com os recursos dos governos locais; e orçamentário, que diz respeito às preocupações com gastos.

A descentralização causa ganhos de eficiência, uma vez que os setores locais possuem melhor conhecimento das necessidades e preferências do consumidor por serviços públicos. Nesse quadro teórico, a essência do federalismo é identificar quais competências e funções devem ser descentralizadas e identificar também as situações que precisam de receitas complementares advindas do governo central, no caso, as

transferências intergovernamentais. O federalismo fiscal trata da normatização da atribuição das funções e competências tributárias, bem como do repasse das transferências.

A descentralização das universidades federais resulta na autonomia de cada campus interiorizado, em que cada um terá que identificar suas demandas e executá-las com seu próprio orçamento, cujas responsabilidades são transferidas pelo campus central para os campi interiorizados como acontece com o sistema de federação brasileira no qual o governo federal transfere poderes para os governos estadual e municipal. Segundo destaca Diniz (2012, p. 28), “dentro do hemisfério da descentralização, a autonomia de cada ente deve ser assegurada, de forma que a integração política e a equidade social sejam preservadas”. A descentralização é considerada como divisão de recursos, ambientes de decisão, competências, atribuições e responsabilidades relativas à distribuição do poder. A descentralização fiscal faz parte do processo de descentralização do poder, originando transferência das competências tributárias e da execução fiscal e, também, da capacidade e liberdade do poder de decisão que transformem a situação fiscal do ente em questão.

As definições de autonomia são bem diversificadas. Em geral, define-se autonomia em capacidade de decisão e ação que o governo central disponibiliza para os governos locais. Segundo Daflon (2011, p 40) “a autonomia tem dois componentes: autonomia financeira, que diz respeito a recursos dos governos locais, e autonomia de orçamento, que diz respeito a seus gastos”. O elo entre esses dois tipos de autonomia é reconhecido pelo princípio da prestação de contas do orçamento, que admite acompanhar e fiscalizar os atos e despesas realizadas pelos gestores públicos. Este princípio afirma que os governos locais devem assumir as consequências de suas tomadas de decisões, executando as atividades que já possuem recursos, cuja natureza das funções realizadas pelos governos determina a natureza das receitas. A ordem dos fatos é que o governo central quando repassa poderes aos governos locais atribui autonomia nas tomadas de decisões, precisando repassar também recursos para a realização das ações.

A definição de autonomia e seu resultado referente ao princípio da prestação de contas do orçamento também considera a questão do desequilíbrio entre receitas e despesas, pois muitas vezes podem não coincidir as atribuições das responsabilidades e os respectivos recursos, com isto surgem as transferências intergovernamentais.

Quando um governo local possui autonomia financeira implica possuir capacidade de captar recursos financeiros de suas próprias fontes, explorando bem a sua própria base econômica sem depender dos entes federativos de nível superior, considerando que possuir autonomia não é o mais importante e sim possuir de recursos para que as ações governamentais sejam financiadas.

A questão da definição de autonomia para as universidades federais refere-se apenas ao poder de execução do orçamento e não de captação de recursos, visto que as universidades estão submetidas aos repasses financeiros do governo federal. Portanto, as universidades federais possuem autonomia de execução de orçamento, pois conseguem identificar suas demandas e planejar o que deve ser executado com o intuito de evitar o desperdício de recursos públicos.

A descentralização das universidades e autonomia dos campi interiorizados tendem a ser mais eficientes pela presunção de que cada entidade conseguiria identificar suas necessidades, deixando de realizar aquisições desnecessárias e, assim, obter resultados positivos para ampliação e desenvolvimento das instituições. Com base nesses fundamentos teóricos, levanta-se a seguinte hipótese norteadora deste estudo: **a descentralização aumenta a economicidade na aquisição de bens públicos.**

2.3 Descentralização e Economia de Escala

A economia de escala refere-se aos fatores que acarretam à redução do custo médio de produção de um determinado bem ou serviço à medida que a quantidade produzida aumenta, isto é, refere-se ao processo de aumento de atividade ou produção sem elevar o seu custo. Então, a realização desse tipo de economia em

instituições descentralizadas é decisiva no momento de distribuição das funções e responsabilidades do governo central para seus entes inferiores.

Quando o processo de descentralização se encontra em excesso causa alguns problemas de economia de escala, pois os custos aumentam quando a quantidade de esferas locais se eleva, ou seja, quanto mais campi descentralizados, mais custos para a instituição.

Uma instituição com estrutura descentralizada deve avaliar quais tipos de atividades devem ser executadas pela sede central ou pelo campus interiorizado. Por exemplo, nas aquisições de bens e serviços comuns dos campi e da sede central deveriam ser realizadas compras unificadas, uma vez que a demanda seria maior e, conseqüentemente, haveria redução de valores já que a quantidade seria em grande escala. Já com as aquisições específicas o ideal seria descentralizar, pois cada campus poderia melhor identificar este tipo de demanda e assim executar as compras.

Há muitas situações em que os governos locais descentralizados não consideram fatores diretos e indiretos que afetam os usuários externos, os quais não estão dentro da sua área de predominância, mas que o fornecimento de serviços se expande para outras áreas que não estão dentro do círculo geográfico do governo local. Diante destas circunstâncias o governo central deve assumir serviços desta natureza, pois é essa esfera de governo que possui suporte adequado para garantir a disponibilidade destes serviços. Nesse contexto, a teoria tradicional do federalismo presume que na existência de benefícios a usuários de outras regiões, o governo central deve repassar aos governos locais os valores correspondentes para cobertura dos custos dos serviços ofertados por meio das transferências intergovernamentais.

Portanto, devem-se avaliar os pontos positivos e negativos de governos centralizados e descentralizados para que se possa definir as atribuições e responsabilidades, observando a vocação de cada ente federado a fim de extinguir ambigüidades e omissões.

Diante desses aspectos, é preciso que as universidades federais analisem quais tipos de aquisições devem ser centralizadas e quais tipos devem ser descentralizadas para que possam obter êxito e economias nos processos de aquisições.

2.4 Pregão eletrônico no processo de Descentralização

A administração pública gerencial, que tem por base os princípios da confiança e da descentralização da decisão, juntamente com as tecnologias de comunicação e informação, buscam a eficiência e modernidade nos processos de aquisição de bens e serviços. Com as novas modificações na administração surgiram necessidades de criar uma nova gestão flexível e eficaz. Com as licitações e contratos administrativos não foi diferente. Houve modificações para que se pudesse adaptar ao princípio da eficiência. No entanto, os certames de licitação buscavam sempre as propostas mais vantajosas, não se limitando as inúmeras exigências burocráticas na fase de habilitação, fazendo cumprir o princípio da eficiência já previsto na Constituição Federal.

Grandes mudanças ocorreram nas licitações públicas com a criação do pregão. Esta modalidade de licitação tem por objetivo obter bens e serviços considerados comuns através de sessão pública com ofertas de propostas, sendo vencedor do certame o licitante que oferecer o melhor lance. Neste norte, Filho (2009, p. 37) define bem ou serviço comum como "aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública". Assim, o pregão não pode ser aplicado para a contratação de obras, serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral, uma vez que esses serviços não são considerados comuns por ser necessário o desenvolvimento de estudo profundo devido à complexidade técnica envolvida.

O pregão é apenas uma alternativa entre as demais modalidades licitatórias previstas na Lei Federal nº 8.666/93, que busca agilizar e economizar nos processos de contratações da Administração Pública. É a modalidade mais adequada para instituições descentralizadas, uma vez que a concorrência entre os licitantes

é ampla, já que fornecedores de todo o país podem ter acesso ao sistema de compras do governo federal, provocando grande economia nas aquisições.

O pregão prioriza dois princípios fundamentais da Administração Pública: o princípio da eficiência e o princípio da economicidade. O princípio da eficiência é atendido por meio da celeridade processual, ao qual o art. 37 da Constituição Federal menciona. Com relação ao princípio da economicidade, a administração consegue vantagem em contratar com empresas que ofereceram as melhores propostas através dos lances, possibilitando resultados satisfatórios com a diminuição relevante dos valores das ofertas, agilizando as contratações que, em regra, acontecem com maior rapidez através da aplicação de procedimentos menos burocratizados.

Conseqüentemente, a modalidade pregão está em sintonia com o objetivo principal da licitação: garantir a proposta mais vantajosa para a administração em conformidade com o interesse público. Pode-se afirmar que a criação do pregão como modelo de licitação representa grande evolução no processo de democratização das atividades de contratação e aquisição das entidades governamentais, atuando de forma eficiente e democrática.

O uso obrigatório do pregão eletrônico igualou as entidades públicas federais com relação às aquisições públicas, fazendo com que estas trabalhem e busquem melhor eficiência nestes processos sem divergências e distinções. Com a descentralização das universidades e autonomia de cada campus, buscou-se distinguir as reais demandas e a execução destas ações de forma padronizada com o uso do pregão eletrônico, buscando a eficiência na execução do orçamento.

3 Procedimentos Metodológicos

Para alcançar o propósito dessa pesquisa, que consiste em verificar os impactos ocasionados pelo processo de descentralização na economia das aquisições feitas por universidades federais, foi levantada uma amostra de 313 processos de licitações na modalidade pregão, sendo 105 processos da sede da Universidade Federal de Campina Grande e 208 processos nos seis campi desta universidade distribuídos nas regiões administrativas do Estado da Paraíba.

A verificação e análise do valor economizado nas aquisições foram feitas pela diferença entre as variáveis valor de referência e valor de aquisição. Desta diferença foi calculado o percentual econômico de cada ano por meio da seguinte fórmula:

$$Econ = \frac{\text{Valor Referência} - \text{Valor de Aquisição}}{\text{Valor Referência}}$$

Em que:

Econ - a economia gerada na aquisição de material de consumo;

Valor de referência - são os preços praticados pelo mercado; e

Valor de aquisição - valor efetivamente contratado, ou seja, valor de compra.

Os dados para verificar o alcance dos objetivos desta pesquisa foram recolhidos do site www.comprasgovernamentais.gov.br, onde são executados os pregões eletrônicos dos órgãos e entidades pertinentes ao serviço público federal. Foram consultados, assim, os editais das licitações, os termos de referência, as atas de pregões, os resultados por fornecedor e os termos de adjudicação e homologação da Universidade Federal de Campina Grande e seus *campi*. A escolha desta universidade é justificada pelo fato de ser um dos maiores orçamentos das universidades do Nordeste e ter maior descentralização administrativa mediante seus diversos *campi*.

O período escolhido para a pesquisa foi de 2010 a 2013. O elemento de gasto escolhido em cada licitação foi o material de consumo por ser um tipo de compra semelhante em qualquer entidade pública, a fim de equiparar a comparação da economia dos campi autônomos e descentralizados com a sede central da universidade.

Após calculada a economia nas aquisições por procedimento licitatório em cada campus, foi feita uma comparação com a sede central. A partir deste procedimento foi possível identificar a existência de economia nas compras públicas e se isso deve-se ao processo de descentralização desta universidade.

Destaca-se, por oportuno, que se tem como limitação a forma de comparação, posto que o ideal seria a comparação do antes e do depois da descentralização, porém essas informações não estão disponíveis. Assim, como forma de suplantar essa limitação, partiu-se do pressuposto de que ainda há uma concentração de aquisições muito alta na sede, aproximadamente 55%, devido à grande estrutura e a quantidade de cursos que são administrados pela unidade central da UFCG.

Nesse sentido, procedeu-se ao teste utilizando regressão linear simples ANOVA com o uso do modelo empírico, a seguir explicito:

$$Econ = \beta_0 + \beta_1 local + \varepsilon$$

Em que:

- Econ* – a economia gerada na aquisição de material de consumo;
- β_0 – intercepto no eixo representativo da economia;
- β_1 – estimador da unidade de compra (sede ou *campi*);
- Local* – *Dummy*, sendo 1 para sede e 0 para os *campi*;
- ε – erro de estimativa

Os procedimentos metodológicos apresentados nessa seção tem por objetivo testar a seguinte hipótese norteadora deste estudo: a descentralização aumenta a economicidade na aquisição de bens públicos.

4 Apresentação e Análise dos resultados

Este tópico tem por finalidade demonstrar os resultados da análise da pesquisa. Para cada campus foram levantados os pregões eletrônicos executados no site compras governamentais, coletando-se os valores de referência e os valores de aquisição no período de 2010 a 2013.

Na Tabela 1 está evidenciada a comparação dos valores totais das variáveis dos campi interiorizados com a sede central. Observa-se que o valor percentual de economia dos campi interiorizados não supera o percentual de economia da sede central, representando, respectivamente, 34,15% e 37,90%, confirmando-se que mesmo diante do grau de descentralização da UFCG e da autonomia de cada campus, os campi não conseguem economizar mais que a sede central.

Ainda, de acordo com os dados evidenciados na Tabela 1, observa-se que a política de compras descentralizadas foi modificada no período entre 2010 e 2013, haja vista que o montante total das compras mudou significativamente em relação aos maiores e aos menores valores totais no início e final do período analisado, respectivamente, significando que a UFCG comprou mais nos campi no início do período e mais na sede no final do período. Isso pode ter ocorrido por uma decisão estratégica do principal gestor ou por uma política de alocação dos recursos do orçamento dedicada às compras da instituição.

Tabela 1Valores totais das variáveis dos *campi* interiorizados com a sede central

Sede Central CG	Valor de Referência	Valor de Aquisição	Economia	% Economia
2010	R\$ 1.600.480,68	R\$ 897.715,91	R\$ 702.764,77	43,91
2011	R\$ 4.682.033,16	R\$ 3.375.442,06	R\$ 1.306.591,10	27,91
2012	R\$ 2.256.889,79	R\$ 1.379.180,92	R\$ 877.708,87	38,89
2013	R\$ 6.461.346,97	R\$ 3.662.796,69	R\$ 2.798.550,28	43,31
TOTAL	R\$ 15.000.750,60	R\$ 9.315.135,58	R\$ 5.685.615,02	37,90
Campi interiorizados				
2010	R\$ 2.858.483,99	R\$ 2.014.383,89	R\$ 844.100,10	29,53
2011	R\$ 2.120.876,46	R\$ 1.560.800,47	R\$ 560.075,99	26,41
2012	R\$ 2.676.827,58	R\$ 1.724.935,06	R\$ 951.892,52	35,56
2013	R\$ 4.461.808,60	R\$ 2.679.300,27	R\$ 1.782.508,33	39,95
TOTAL	R\$ 12.117.996,63	R\$ 7.979.419,69	R\$ 4.138.576,94	34,15

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal de Compras do Governo Federal (2016).

A Tabela 2 evidencia cálculos estatísticos da comparação da economia média dos campi interiorizados com a sede central. Na primeira linha encontra-se a média da economia de cada campus da UFCG e sua sede central, sendo observado que a sede central economizou nas suas aquisições mais que seus campi, com 37,90%. Na segunda linha foi calculado o desvio padrão, que representa a variação existente em relação à média. Na terceira linha, encontra-se o menor elemento da amostra e na quarta linha está exposto o maior elemento da amostra.

Tabela 2Comparação da economia média dos *campi* interiorizados com a sede central

Estatística	SEDE	CCJS/UFC	CCTA/UFC	CDSA/UFC	CES/UFCG	CFP/UFCG	CSTR/UFC
Média	37,90	24,84	36,82	27,63	33,97	25,20	31,42
Desvio Padrão	16,31	16,91	20,26	16,07	17,84	18,53	18,94
Mínimo	-	-	-	-	1,72	-	-
Máximo	73,81	55,35	71,30	60,58	68,52	62,05	69,60

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal de Compras do Governo Federal (2016).

Observando os valores da Tabela 2, verifica-se que não há um padrão para a UFCG, ou seja, cada campus com suas particularidades e demandas não segue o mesmo percentual de economia, visto que cada levantamento realizado apresenta valores diferentes.

A Tabela 3 demonstra a economia da UFCG referente ao material de consumo. Observa-se que toda a UFCG apresenta o valor de referência na ordem de R\$ 27.118.747,23 para o período 2010-2013. Contudo, a instituição adquiriu o material de consumo em montante inferior ao valor de referência na ordem de R\$ 17.294.555, proporcionando uma economia total de R\$ 9.824.191,96, representando o percentual de 36,23%.

Tabela 3
Economia nas aquisições de material de consumo da UFCG

UFCG	Valor de Referência	Valor de Aquisição	Economia	% Economia
2010	R\$ 4.458.964,67	R\$ 2.912.099,80	R\$ 1.546.864,87	34,69
2011	R\$ 6.802.909,62	R\$ 4.936.242,53	R\$ 1.866.667,09	27,44
2012	R\$ 4.933.717,37	R\$ 3.104.115,98	R\$ 1.829.601,39	37,08
2013	R\$ 10.923.155,57	R\$ 6.342.096,96	R\$ 4.581.058,61	41,94
TOTAL	R\$ 27.118.747,23	R\$ 17.294.555,27	R\$ 9.824.191,96	36,23

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal de Compras do Governo Federal (2016).

4.1 Teste da hipótese

Para testar a hipótese de que a descentralização proporciona maior economia nas aquisições realizadas pela UFCG, utilizou-se o teste-t de *Student* para comparar a economia média das aquisições da unidade central com a economia média das aquisições dos *campi* do interior.

Tabela 4
Resultado do teste t para comparação da economia da sede e *campi* de interior

Variável	Teste de Levene Homogeneidade de Variância		Teste-T Amostras independentes
	F	p-valor	p-valor
Economia	3,962	0,047	0,001

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal de Compras do Governo Federal (2016).

Pelo que se depreende da Tabela 4, o *p-valor* do teste-t foi 0,001, conduzindo a conclusão de que as médias da sede e dos *campi* do interior são diferentes. Restar saber a magnitude dessa diferença; para isso observa-se que o valor médio da economia de aquisição de material de consumo da sede é maior. Dito de outra forma, a economia de recursos nas compras realizadas pela sede representa cerca 7,15% quando comparada com a do interior.

Tabela 5
Estatística descritiva da variável economia nas aquisições

Local	Nº de Obs.	Economia Média	Desvio Padrão	Erro da Média
Sede	105	37,55	16,31	1,58
Interior	208	30,39	18,22	1,14

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal de Compras do Governo Federal (2016).

Para validação da propositura acima, utilizou-se o modelo de regressão linear pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO), o qual registrou os seguintes resultados:

Tabela 6
Resultado da modelo da regressão linear (MOQ).

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro Padrão	Beta		
Constante	30,388	1,103	-	27,549	0,000
Local (sede/interior)	7,159	2,041	0,182	3,507	0,001

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal de Compras do Governo Federal (2016).

Assim, verifica-se na Tabela 6 que o modelo de regressão linear (MOQ) foi significativo, revelando relação positiva entre a economia e o local das aquisições (sede/interior). Dos dados da tabela acima pode escrever o modelo da seguinte forma:

$$Economia = 30,388 + 7,154.Local$$

Assim, se o local for a sede (local=1), tem-se uma economia de 37,55%, por outro lado se o local for interior (local=0) tem-se uma economia foi de 30,39%. Dessa forma, não se pode aceitar a hipótese de que a descentralização proporciona maior economia nas aquisições realizadas pela UFCG. As aquisições feitas pela sede da UFCG redundam em uma economia maior. Quando as aquisições são em quantidades maiores os fornecedores conseguem reduzir o valor. O que acontece é que a sede central possui mais demandas, pois há um número maior de cursos de graduação e pós-graduação, conseqüentemente, mais números de alunos, professores e técnicos no ambiente de trabalho. Diante da existência destes fatores, a demanda por produtos e serviços aumenta e, conseqüentemente, a sede central acaba comprando em quantidades maiores.

6. Considerações finais

A teoria do federalismo explica a afinidade das esferas governamentais e suas atribuições, destacando-se como modelo de divisão de governos como também para instituições que buscam ser eficientes e efetivas na execução de suas tarefas.

A descentralização das universidades federais também trouxe a divisão de tarefas dentro destas instituições, ficando suas sedes centrais e seus campi responsáveis por identificar suas necessidades e também executar seus orçamentos. A prestação descentralizada de serviços é uma forma de satisfazer a sociedade, uma vez que pode afetar diretamente o nível de satisfação da população.

O estudo da relação da centralização e autonomia da Universidade Federal de Campina Grande mostrou que a aquisição do tipo material de consumo em economia de escala é mais benéfica para a instituição, uma vez que toda a demanda poderia ser unificada com o intuito de gerar economia para os cofres públicos.

A Universidade Federal de Campina Grande utiliza o pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços em seus processos de compra. Foram analisados vários processos de compras para cada campus, buscando-se a diferença entre os valores estimados e valores contratados para realizar a comparação entre sede central e os campi localizados fora de sua região. Verificou-se que não existe uma relação direta entre a descentralização das universidades federais e autonomia de cada campus com o valor economizado nas compras governamentais, ou seja, os impactos e mudanças ocasionados por esta descentralização não causaram grandes economias nos campi interiorizados.

A sede central da UFCG por possuir maior número de cursos de graduação e pós-graduação e, conseqüentemente, maior número de alunos e servidores apresenta maior demanda por serviços e produtos, fazendo com que suas aquisições sejam realizadas em grande escala, gerando assim redução nos preços ofertados pelos fornecedores. Pode-se considerar também a utilização do pregão eletrônico como fator para economia adquirida nos processos de compras governamentais, pois abrange uma área nacional, aumentando assim a concorrência e causando maiores e melhores ofertas de lance.

Nos outros campi foi observado que não há economia em grande escala comparada a sede central, uma vez que a demanda é bem menor, os cursos de graduação são reduzidos e a quantidade de alunos e servidores é menor. O recomendável seria unificar estas compras para então economizar ainda mais, uma vez que compras em maior escala gera mais economia.

Dentre as limitações da presente pesquisa, enfatizar-se que os valores de referência são estimativas em que o mercado oferece o produto, ou seja, o solicitante do material prepara estas consultas de preço e repassa ao setor responsável pela realização do pregão eletrônico, ficando o pregoeiro designado a comprar até aquele valor estimado. Quando a diferença entre o valor de aquisição e o valor estimado está numa margem grande, possivelmente devido a ineficiência na cotação de preços ou adjudicação do fornecedor realizada com valor inexequível, pode ocorrer a não entrega dos itens comprados. Estes são fatores que poderão ser estudados para que se possam identificar os pontos a serem melhorados nestes setores.

Após os resultados alcançados com o referido estudo, espera-se que outros sejam realizados na mesma instituição com outros tipos de compras e outras modalidades de licitação, bem como em outros órgãos públicos, analisando-se maior número de processos e realizando comparações entre anos e modalidades diferentes, inclusive, examinando-se a eficiência da economia junto ao usuário final. Outros trabalhos que venham a ser realizados nesse sentido são importantes para evidenciar a unificação das compras governamentais em instituições descentralizadas e autônomas, no sentido de atribuição de poderes, responsabilidades e execução das atividades.

Referências

- Amorim, P. C. L. (2012). *Os efeitos da modalidade pregão na execução dos contratos continuados: um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Barbosa, F. H., Barbosa, A. L. N. H., Cavalcanti, C. E. G., Silva, C. R. L., Motta, J. R., & Roarelli, M. L. M. (2015). *Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária*. Fundação Getúlio Vargas. Recuperado em 11 de maio de 2015, de: <http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>
- Bird, R. M., & Duanjie, C. (1998). Federal finance and fiscal federalism: the two worlds of canadian public finance," *Canadian Public Administration*, 43, 51-74.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.
- Brasil. (1993). Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitação e contratos e dá outras providências.
- Brasil. (2002). Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 18 jul., 2002.
- Brunozi Jr., A.C., Ferreira, M.A.M., Abrantes, L.A., & Klein, T.C. (2011). Efeitos das transferências intergovernamentais e arrecadação tributária sobre os indicadores sociais da saúde e educação em Minas Gerais. *RIC - Revista de Informação Contábil*, Minas Gerais. 5(2), 99-121.
- Dafflon, B., & Madiès, T. (2011). Decentralization: a few principles from the theory of fiscal federalism. *Agence Française de Développement*, Paris, 42, 1-72.

- Dias, L. A. R. (2002). *Os possíveis efeitos da modalidade de licitação pregão em um órgão representante da administração pública direta: o exército brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Diniz, J. A. (2012). *Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros*. Tese de Doutorado, Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.
- Fernandes, J. U. J. (2002). *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- Filho, M. J. (2009). *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 5. Ed. Revista e atualizada. Dialética. São Paulo.
- Fontes, R. M. O., Braga M. J., & Galvarro, M. D. P. (2008). Federalismo fiscal e as disparidades no Estado de Minas Gerais. *XXXII Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro.
- Fajardo, B. G. & Galiza, L. F. (2014). Pregão eletrônico: uma ferramenta que contribui para a eficiência do gasto público? *VI Encontro de Administração Pública e Governança*. Belo Horizonte-MG.
- Gil, A.C. (2010). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. Atlas. São Paulo.
- Lacerda, L. C. N. (2012). *Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na administração pública federal*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação Mestrado Interinstitucional Acadêmico em Administração – MINTER - FUMEC/IFMG da Universidade FUMEC. Belo Horizonte MG.
- Liphart, A. (2003). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Marta, O. S. (2012). *Integração do IFMG: Centralização, descentralização e desconcentração*. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. Universidade FEEVALE. Rio Grande do Sul.
- Reis, E.F. (2000). *Federalismo fiscal, competência concorrente e normas gerais de direito tributário*. Mandamentos. Belo Horizonte.
- Rezende, J. V. S., Carneiro, R., & Rezende, A. M. R. T. (2014). Federalismo fiscal e crise das finanças públicas no Brasil: uma análise de indicadores fiscais nos estados de 2007 a 2012. *XXXVIII Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro.
- Santana, M. N. C., & Santos, C. S. (2007). Restrições da utilização da modalidade de licitação pregão. *XXXI Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro.
- Silva, M. C., Rocha, A. F. G., Oliveira, E. J., & Batista, E. O. (2011). Pregão eletrônico: análises de sua utilização no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, no ano de 2009. *Boletim de Licitações e Contratos – GOVERNET – A Revista do Administrador Público*.
- Silva, M. S. (2005). *Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian*. Nova Economia. Belo Horizonte.
- Torre, S. D. (2010). *O Programa de descentralização financeira nas escolas municipais de Curitiba no período 1997/2008: aspectos administrativos, financeiros e jurídicos*. Dissertação de Mestrado, Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná da Universidade FUMEC. Curitiba.
- Vargas, N. C. (2011). A Descentralização e as teorias do federalismo fiscal. *Ensaio - FEE*, Porto Alegre, 32(1), 51-76
- Vargas, N. C. (2015). *Informações gerenciais de contratações e compras públicas*. Ministério do Planejamento. Recuperado em 12 de maio de 2016 de: http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01-apresentacao-siasg-dados-gerais_2014.pdf

DADOS DOS AUTORES

Anny Cristiane de Medeiros Oliveira

Especialista em Gestão de Empreendimentos Inovadores pela UFPB.

Endereço: Rua Luís Grande, sn, Bairro: Frei Damião

CEP: 58.540-000 – Sumé/PB – Brasil

E-mail: annycrys@gmail.com

Telefone: (83) 3353-1859

Josedilton Alves Diniz

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP.
Professor da Universidade Federal da Paraíba
Endereço: Jardim Cidade Universitária
CEP: 58059900 - João Pessoa, PB – Brasil
E-mail: josedilton@gmail.com
Telefone: (83) 32167459

Jorge de Souza Bispo

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP.
Professor do FIPECAFI.
Endereço: Condomínio RK Conjunto Centauros, Quadra U, Casa 04 – Brasília - DF
E-mail: jorgesbispo@gmail.com
Telefone: (61) 99828 7111

Severino Cesário de Lima

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP.
Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Endereço: Campus Universitário - Lagoa Nova
CEP: 59000000 - Natal, RN - Brasil
E-mail: cesario@ufrnet.br
Telefone: (84) 32153481

Leandro da Costa Santos

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba.
Endereço: Rua presidente Tancredo Neves, 2c, Loteamento Figueiredo - Itambé, PE
E-mail: leandrosantoscont@gmail.com
Telefone: (81) 991715393

Contribuição dos Autores:

Contribuição	Anny Oliveira	Josedilton Diniz	Jorge Bispo	Severino Lima	Leandro Santos
1. Concepção do assunto e tema da pesquisa	√	√			
2. Definição do problema de pesquisa	√	√			
3. Desenvolvimento das hipóteses e constructos da pesquisa (trabalhos teórico-empíricos)	√	√	√	√	
4. Desenvolvimento das proposições teóricas (trabalhos teóricos os ensaios teóricos)					
5. Desenvolvimento da plataforma teórica	√	√	√	√	
6. Delineamento dos procedimentos metodológicos	√	√	√	√	√
7. Processo de coleta de dados	√				√
8. Análises estatísticas	√	√		√	√
9. Análises e interpretações dos dados coletados	√	√	√	√	√
10. Considerações finais ou conclusões da pesquisa	√	√		√	√
11. Revisão crítica do manuscrito		√	√	√	
12. Redação do manuscrito	√				√