

FEDERALISMO FISCAL, DESCENTRALIZAÇÃO E COMPRA PÚBLICA

*Antonio Luiz Arquetti Faraco Junior**

Resumo: Estruturas federativas ou descentralizadas impõem um desafio para a formulação e implementação de políticas públicas que consiste na identificação de quais atores serão responsáveis por quais papéis nesses processos. Considerando o debate acerca das vantagens e desvantagens da descentralização territorial, este artigo reflete sobre esta descentralização na dimensão fiscal, em especial a relacionada à compra pública. As referências teóricas mobilizadas estão associadas ao federalismo, ao federalismo fiscal e à compra pública. A relevância da compreensão dos efeitos da centralização/descentralização na compra pública está relacionada a própria centralidade que a compra tem para grande parte das políticas públicas, pois ela dá concretude, viabiliza a ação estatal, e se relaciona à eficácia, eficiência e efetividade dessas políticas. No plano da organização federal do Estado será destacado em quais dimensões a centralização ou a descentralização apresenta-se como mais adequada, buscando-se apontar experiências de processos de coordenação e cooperação federativas surgidas no Brasil na compra pública.

Palavras-chave: Federalismo; Federalismo fiscal; Descentralização territorial; Compra pública.

FISCAL FEDERALISM, DECENTRALIZATION AND PUBLIC PROCUREMENT

Abstract: Federative or decentralized structures pose a challenge for the formulation and implementation of public policies, which consists in identifying which actors will be responsible for which roles in these processes. Considering the debate about the advantages and disadvantages of territorial decentralization, this article reflects on this decentralization in the fiscal dimension, especially that related to public procurement. The mobilized theoretical references are associated with federalism, fiscal federalism and public procurement. The relevance of understanding the effects of centralization/decentralization in public procurement is related to the centrality that procurement has for most public policies, as it gives concreteness, makes state action viable, and is related to the efficacy, efficiency and effectiveness of these policies. In terms of the federal organization of the State, it will be highlighted in which dimensions centralization or decentralization is presented as more adequate, seeking to point out experiences of federative coordination and cooperation processes that have emerged in Brazil in public procurement.

Keywords: Federalism; Fiscal federalism; Territorial decentralization; Public procurement

* Doutorando em Ciência Política, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), especialista em Sociologia e licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professor Universitário. Bolsista CAPES pelo Programa de Excelência Acadêmica (CAPES/Proex). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8043-9280>. Contato: antoniofaracojr@ufmg.br.

FEDERALISMO FISCAL, DESCENTRALIZACIÓN Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

Resumen: Las estructuras federativas o descentralizadas plantean un desafío para la formulación e implementación de políticas públicas, que consiste en identificar qué actores serán responsables de qué roles en estos procesos. Considerando el debate sobre las ventajas y desventajas de la descentralización territorial, este artículo reflexiona sobre esta descentralización en la dimensión fiscal, especialmente en lo relacionado con la contratación pública. Los referentes teóricos movilizados están asociados con el federalismo, el federalismo fiscal y la contratación pública. La relevancia de comprender los efectos de la centralización/descentralización en la contratación pública está relacionada con la centralidad que tiene la contratación para la mayoría de las políticas públicas, ya que da concreción, posibilita la acción estatal y está relacionada con la eficacia, eficiencia y eficacia de estas políticas. En cuanto a la organización federal del Estado, se destacará en qué dimensiones la centralización o la descentralización se presentan como más adecuadas, buscando señalar experiencias de procesos de coordinación y cooperación federativa que han surgido en Brasil en la contratación pública.

Palabras clave: Federalismo; Federalismo fiscal; Decentralización territorial; Contratación pública.

1 Introdução

O institucionalismo é uma importante vertente teórica que muito tem contribuído na produção do conhecimento no campo da Ciência Política. Ao longo do tempo, essa abordagem se sofisticou teoricamente e metodologicamente para responder a novos desafios, postos pela necessidade de melhor compreensão ou explicação da realidade. O pressuposto básico da análise institucionalista é o de que o papel desempenhado pelas instituições é relevante para determinação de resultados econômicos, sociais e políticos, ou seja, conforme afirmado por North em texto clássico, as instituições importam¹. Se as instituições importam, cabe perguntar: quais instituições importam? No plano da arquitetura institucional, qual é o melhor desenho institucional? Qual é o desenho que mais favorece para que os governos possam atender mais plenamente o que a sociedade demanda ou aspira?

Este artigo pretende avaliar respostas para essas questões a partir de uma reflexão sobre as instituições e arranjos institucionais relacionados à forma de Estado, considerando

¹ NORTH, Douglas C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 12. NORTH, Douglas C. *Institutions matter*. Economic History 9411004, University Library of Munich, Germany, 1994.

o debate acerca das vantagens e desvantagens da descentralização territorial na dimensão fiscal, em especial, relacionada à compra pública.

As referências teóricas mobilizadas estão associadas ao federalismo, ao federalismo fiscal e à compra pública. Ressalte-se que a reflexão promovida pelo federalismo fiscal a respeito da adequação da descentralização para promoção da racionalidade e da eficiência fiscal será essencial no desenvolvimento da argumentação.

A estrutura do artigo reflete, na seção 2, a necessidade de aprofundar a distinção entre federalismo e descentralização e a necessidade de se compreender melhor os tipos de descentralização e seus efeitos sobre as políticas públicas. A seção 3 promove uma discussão sobre o federalismo fiscal buscando avaliar o papel da descentralização fiscal para eficiência das políticas públicas. A seção 4 apresenta uma análise da compra pública a partir da perspectiva centralização/descentralização. Por fim, a seção 5 apresenta a conclusão.

2 Federalismo e descentralização

O federalismo é uma forma de organização do Estado caracterizada pela distribuição do poder político entre múltiplos entes governamentais², divididos em diferentes níveis de governo (governo central e governos subnacionais). Os entes governamentais possuem autonomias, competências, derivadas de uma combinação de atributos institucionais, nem sempre previstos em uma constituição³, que lhes permite governar um território, dito de outra forma, que lhes permite desempenhar certas atividades sobre as quais eles tomam as decisões finais dentro de uma jurisdição⁴.

Algumas abordagens institucionalistas tentaram associar o federalismo às políticas públicas partindo da presunção de que essa forma de Estado pudesse produzir cenários mais favoráveis ou menos favoráveis a essas políticas⁵. Entretanto, estudos empíricos e

² ELAZAR, Daniel Judah. Contrasting unitary and federal systems. *International Political Science Review*, v. 18, n. 3, jul. 1997, p. 239.

³ SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018, p. 9, 53.

⁴ RIKER, Willian. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (Org.). *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, v. 5, p. 101. TREISMAN, Daniel. *The architecture of government: rethinking political decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 22-27.

⁵ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 213-219. IMMERGUT, Ellen M. Political institutions. In: CASTLES, F. G.; LEIBFRIED, S.; LEWIS, J.; OBINGER, H.; PIERSON, C. (Ed.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 237-238. PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, oct. 1995, p. 449, 462-463, 472-473. TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 223-227.

comparados reconheceram a ampla diversidade do federalismo apontando que muitos dos efeitos a ele atribuídos seriam provocados por outros mecanismos institucionais ou pelo contexto⁶. Arretche⁷ e Arretche, Vazquez e Gomes⁸, por exemplo, colocando ênfase nas diferentes dimensões da descentralização para examinar o impacto das relações verticais sobre a produção de políticas públicas, afirmam que a coordenação nacional de políticas é mais bem explicada pela presença e combinação de regras institucionais que centralizam a autoridade política, não sendo possível deduzir resultados de políticas públicas no plano nacional a partir das variáveis federalismo ou Estado unitário.

Apesar de muitos tratarem o federalismo e a descentralização como termos complementares ou intercambiáveis⁹, cabe considerar que a descentralização é um conceito abrangente, multidimensional e está associada a vários fenômenos¹⁰. Ela pode ser tratada como fenômeno independente do federalismo ou associada a ele. No âmbito do debate acerca do federalismo, um tipo de descentralização é importante: a descentralização territorial ou vertical, relacionada, neste contexto, a transferência de poderes, competências ou funções para entes governamentais pertencentes a níveis subnacionais¹¹.

Uma classificação muito utilizada para esse tipo de descentralização estabelece: a descentralização política (autogoverno), a descentralização legislativa ou jurisdicional, a descentralização fiscal e a descentralização administrativa. A primeira implica a garantia da autonomia da representação política do nível subnacional. A segunda implica o reconhecimento de competências legislativas para o nível subnacional de governo, dentro de

⁶ OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: federalism and the welfare state. In: OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Ed.). *Federalism and the welfare state: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 8-23. OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. 'Old' and 'new politics' in federal welfare states. In: OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Ed.). *Federalism and the welfare state: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 307-355.

⁷ ARRETICHE, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 28, n. 74, nov. 2020, p. 15.

⁸ ARRETICHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETICHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012, p. 145, 150-151.

⁹ RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, jun. 2005, p. 9.

¹⁰ SOARES; MACHADO, *Federalismo e políticas públicas, cit.*, p. 38. TREISMAN, *The architecture of government, cit.*, p. 21. LITVACK, Jennie; AHMAD, Junaid; BIRD, Richard M. *Rethinking decentralization in developing countries*. Washington, DC: World Bank, 1998, p. 4. ARRETICHE, Estados federativos e unitários, *cit.*, p. 4-5.

¹¹ SOARES; MACHADO, *Federalismo e políticas públicas, cit.*, p. 39. RODDEN, Federalismo e descentralização em perspectiva comparada, *cit.*, p. 9-10. FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 60.

um espaço de competências próprio e que não podem ser assumidas pelo governo central. A terceira implica o reconhecimento da autonomia do nível subnacional para arrecadar, gastar e contrair empréstimos, inclusive, envolvendo transferências de recursos do governo central para outros níveis de governo. A quarta implica a reserva de competências próprias para administração ou prestação de serviços ao nível subnacional de governo¹².

Como a descentralização territorial é também um fenômeno multidimensional, ela pode ocorrer mais em uma dimensão do que em outra, por exemplo, o governo central pode transferir mais autoridade na dimensão política e transferir menos autoridade na dimensão fiscal. Assim, mesmo que os governos locais sejam eleitos diretamente, suas decisões sobre as políticas públicas podem ser fortemente afetadas por mecanismos de regulação de outros níveis de governo. Tais mecanismos institucionais implicam limitações à autonomia dos governos locais para tomar decisões sobre suas próprias atividades, ainda que não afetem sua autonomia política¹³.

Essa questão remete à relevante distinção conceitual entre *policy-making* e *policy decision-making* acerca do objeto da descentralização: se apenas a execução de políticas ou se envolve a autonomia para tomar decisões sobre elas. Para ilustrar a diferença entre esses conceitos, tome-se a descentralização fiscal como exemplo: a descentralização fiscal e de competências não equivale à descentralização da autoridade decisória sobre a execução fiscal ou a provisão de políticas. Portanto, atribuições de execução de políticas públicas podem ser totalmente descentralizadas ao mesmo tempo em que os governos subnacionais podem estar sujeitos a uma série de regulamentações nacionais que limitam sua autonomia sobre a forma de gasto e de implementação de políticas sob sua competência¹⁴.

Pode-se afirmar, portanto, que explicar o funcionamento das políticas públicas no âmbito das federações exige a compreensão adequada de como funcionam os mecanismos de centralização/descentralização nas relações estabelecidas entre os entes e na compreensão adequada de como se dá a descentralização em suas diversas dimensões¹⁵. É objetivo da próxima seção recuperar a literatura sobre o federalismo fiscal para analisar as vantagens e desvantagens da descentralização fiscal.

¹² SOARES; MACHADO, *Federalismo e políticas públicas*, cit., p. 10, 41-42. FALLETI, Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais, cit., p. 61-62.

¹³ ARRETICHE; VAZQUEZ; GOMES, As relações verticais na federação, cit., p. 151.

¹⁴ ARRETICHE; VAZQUEZ; GOMES, As relações verticais na federação, cit., p. 151. ARRETICHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, 2010, p. 592, 596-597.

¹⁵ GOMES, Sandra. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. *Brazilian Political Science Review – BPSR*, v. 4, n. 2, 2010, p. 115-177.

3 Federalismo fiscal e descentralização

O surgimento do federalismo fiscal, em meados do século XX, expressa a aplicação da racionalidade econômica às federações. Inicialmente, o propósito era o de estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientassem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permitisse essas alterações. Sob essa perspectiva, o federalismo fiscal é um conceito mais recente e mais restrito do que o conceito de federalismo político, que remete à ideia mais geral de divisão ou compartilhamento de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo¹⁶.

Os parâmetros de racionalidade e eficiência guardam relação com a repartição fiscal e de competências entre os diferentes entes de um Estado, buscando a melhor alocação, maximização da eficiência da arrecadação de recursos de forma a melhor prover a oferta de bens e serviços públicos à população.

Bird resumiu bem as principais questões associadas às finanças intergovernamentais:

- A questão da atribuição de despesas: quem deve fazer o quê?
- A questão da atribuição de receitas: quem deve cobrar quais impostos?
- A questão do desequilíbrio vertical: como resolver qualquer desequilíbrio entre as receitas e despesas dos governos subnacionais?
- A questão do desequilíbrio horizontal ou equalização: até que ponto as instituições fiscais devem tentar ajustar as diferenças de necessidades e capacidades entre diferentes unidades de governo no mesmo nível de governo?
- A questão do acesso aos mercados de capitais: quais regras, se houver, devem existir com relação aos empréstimos subnacionais?
- A questão do processo apropriado para lidar com as questões fundamentais sempre que as respostas não puderem ser encontradas dentro da estrutura legal e

¹⁶ MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 422-423.

constitucional¹⁷: qual é o quadro institucional pelo qual as decisões são tomadas e os problemas técnicos e políticos do federalismo fiscal resolvidos?¹⁸

As primeiras ideias associadas ao federalismo fiscal podem ser encontradas em Hayek, que sugeriu que governos e consumidores locais estão mais bem informados sobre as condições e preferências locais, portanto, tomam melhores decisões do que o governo nacional¹⁹. Em Samuelson, que introduziu o conceito de bem público na teoria econômica do bem-estar, mostrando que este tipo de bem é não rival (seu consumo por um indivíduo não impede o consumo por outro) e não excludente (não há como excluir alguém de seu benefício)²⁰. O conceito de bem público é importante para o federalismo fiscal porque é um dos principais fatores que influenciam a alocação de recursos públicos. Em Musgrave, que sustentava que o propósito do federalismo fiscal seria permitir que diferentes grupos que vivem em vários estados expressem diferentes preferências por serviços públicos; e isso, inevitavelmente, leva a diferenças nos níveis de tributação e serviços públicos²¹. Em Arrow e suas considerações acerca do papel do setor público e do setor privado²².

Uma característica marcante da literatura que inaugura o federalismo fiscal é a sua forte normatividade, expressa pela busca de um modelo ótimo de federalismo que permitisse maximizar os benefícios da concorrência e da divisão de tarefas entre níveis de governo e, ao mesmo tempo, minimizar as externalidades negativas²³.

Autores como Tiebout, Oates e Gordon foram fundamentais no desenvolvimento do federalismo fiscal normativo. O primeiro desenvolvendo a noção de que a concorrência entre governos locais poderia revelar as preferências por bens públicos (a ideia de votar com os pés); o segundo desenvolvendo a noção de que a cooperação entre níveis de governo

¹⁷ Neumann e Robinson lembram que esta questão é importante, pois pode surgir a necessidade de interpretar ou elaborar políticas existentes ou de responder a mudanças nas condições; contingências, incluindo choques externos; ou novas oportunidades e desafios (NEUMANN, Ronald H.; ROBINSON, T. Russell. *The structures and conduct of intergovernmental relations*. In: BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François (Ed.) *Perspectives on fiscal federalism*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 59).

¹⁸ BIRD, Richard M. *A perspective on fiscal federalism in Russia*. Toronto: C. D. Howe Institute, 2000, p. 2. BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François. Introduction and summary. In: BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François (Ed.) *Perspectives on fiscal federalism*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 2.

¹⁹ TSEBELIS, *Atores com poder de veto*, cit., p. 197.

²⁰ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, n. 12, 2005, p. 350. MENDES, *Federalismo fiscal*, cit., p. 424.

²¹ OATES, Toward a second-generation theory of fiscal federalism, cit., p. 350. AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio. Introduction: fiscal federalism - a review of developments in the literature and policy. In: AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio (Ed.). *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 4

²² OATES, Toward a second-generation theory of fiscal federalism, cit., p. 350.

²³ AHMAD, BROSIO, Introduction, cit., p. 5.

aumenta a eficiência do setor público, pois a questão básica seria o alinhamento das responsabilidades e instrumentos fiscais entre esses níveis; o último analisando o papel das externalidades quando comparadas estruturas mais centralizadas versus estruturas mais descentralizadas de governo²⁴.

Sobre a avaliação dos resultados de estruturas mais ou menos descentralizadas de governo torna-se necessário entender quais instrumentos melhor funcionarão centralizados e quais melhor funcionarão descentralizados. A partir dessas reflexões, a literatura do federalismo fiscal passa a elaborar uma série de prescrições indicando qual nível de governo desempenharia de forma mais adequada a funções governamentais de redistribuição de renda, estabilização e alocação de recursos²⁵.

A visão canônica era a de que a descentralização tem vantagens na alocação, mas pode acarretar custos significativos em termos de política redistributiva e gestão macroeconômica²⁶. A política de estabilização geralmente não é uma função apropriada dos governos locais porque eles não têm acesso à política monetária e porque o capital e o trabalho fluem livremente nas jurisdições locais. No caso de redistribuição, os esforços locais para lidar com as disparidades de renda provavelmente resultarão no movimento de grupos de alta renda para áreas de baixa tributação e grupos de baixa renda para áreas de alta tributação.

Em relação às competências tributárias, três critérios avaliam se um tributo é adequado à cobrança local: a) a facilidade de exportar o tributo; b) a mobilidade da base tributária; e, c) a economia de escala na administração do tributo. Quanto mais exportável for o tributo, quanto mais móvel for a sua base de incidência e quanto maior for a economia de escala na sua cobrança, mais forte o argumento para que o tributo seja alocado ao governo central. Para ser cobrado localmente também seria importante que o tributo não induzisse a alocação ineficiente de recursos econômicos; que houvesse associação do tributo pago a benefícios providos pelo governo local; e que houvesse viabilidade administrativa para cobrança do tributo.

²⁴ BOADWAY, Robin. Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity. In: AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio. *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 357-358. MENDES, Federalismo fiscal, *cit.*, p. 424-429.

²⁵ DAFFLON, Bernard. The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. In: AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio (Ed.). *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 274-275.

²⁶ DAFFLON, The assignment of functions to decentralized government, *cit.*, p. 275.

Considerando a distribuição das responsabilidades de gastos, a orientação geral é a de que cada bem público deve ser provido pelo nível de governo que represente de forma mais próxima a área geográfica que se beneficia daquele bem. Portanto, serviços de caráter local (iluminação e pavimentação, zoneamento urbano, transportes públicos, regulamentação de atividades comerciais locais) deveriam ficar a cargo dos municípios, enquanto os de caráter nacional (defesa, estabilidade monetária, seguro-desemprego, relações internacionais) caberiam ao governo central.

Essa lógica mais geral não dispensaria uma análise caso a caso, buscando-se avaliar custos e benefícios associados a economia de escala, heterogeneidade das preferências locais, externalidades e sua amplitude geográfica, além da capacidade financeira de cada nível de governo.

Dado que o universo de serviços públicos é muito mais amplo que o universo dos tributos, quando se comparam as prescrições para a alocação eficiente de tributos e de gastos entre níveis de governo, o que se observa é que são passíveis de descentralização diversas ações públicas ao mesmo tempo em que é muito restrito o conjunto de tributos que pode ser arrecadado de forma eficiente pelos governos municipais e estaduais. O resultado é um desequilíbrio entre receitas e despesas desses governos. Esse é um dos motivos para a implementação de transferências financeiras intergovernamentais, que em geral vão do governo central para os estados e municípios e dos estados para os municípios. Outro motivo está associado à sua utilização como mecanismo para minorar o problema das externalidades e para redistribuir recursos entre regiões com diferentes níveis de renda e de desenvolvimento²⁷.

Os principais problemas associados à utilização das transferências são os seguintes: a) não há concordância em relação ao nível ótimo de redistribuição de recursos fiscais entre regiões ricas e pobres; b) pode haver contradição entre os tipos de transferências. Transferências que exigem contrapartida do governo local, por exemplo, tendem a beneficiar as regiões mais ricas, que dispõem de mais recursos para dar em contrapartida e, portanto, podem atrair mais recursos federais; c) o problema da mensuração exata do valor a ser transferido. Transferências mal desenhadas podem agravar os desequilíbrios que elas se propõem a solucionar. Elas podem, por exemplo, financiar um grupo de municípios,

²⁷ MENDES, Federalismo fiscal, *cit.*, p. 434-435. REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir diversidades*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 72, 74.

estimulando-os a realizar gastos em projetos de baixa relação custo-benefício ou a se despreocupar com a minimização de custos operacionais. Podem, também, induzir a produção excessiva de um bem público que receba transferências vinculadas em excesso²⁸.

Muitas críticas surgiram em relação à teoria normativa do federalismo fiscal, elas acentuavam que o nível de abstração desta teoria não permitiu considerar diversas características do mundo real (problema do pressuposto do governante benevolente, por exemplo), o que teria resultado em uma superestimação dos ganhos proporcionados pela descentralização de algumas funções públicas²⁹.

A defesa da descentralização desconsiderou: a) que o governo central e governos locais não dispõem da mesma tecnologia de produção de bens públicos, sendo o governo central mais eficiente (pessoal mais qualificado, maior capacidade de investimento)³⁰; b) que processos de descentralização poderiam desmontar eficientes órgãos públicos centrais, levando a quedas de eficiência³¹; c) que os efeitos de uma descentralização substancial das decisões de gasto e dos recursos fiscais poderia fazer com que o governo central ficasse sem instrumentos para realizar adequadamente as suas funções, com possibilidade de surgimento de reveses econômicos (déficit, aumento da inflação e da dívida pública); d) que os níveis de corrupção podem ser maiores em governos locais (burocracia mais dependente dos políticos, menor interesse e cobertura da mídia para casos de corrupção, pior qualidade técnica dos sistemas de auditoria); e) que existem imperfeições na concorrência entre governos locais associadas ao custo da informação³², ao custo da coordenação, à escala de produção (governos locais muito pequenos não terão escala suficiente para produzir bens públicos ou para arrecadar tributos, elevando o custo e reduzindo a eficiência da descentralização)³³.

Das críticas surgiram novas abordagens que procuram mensurar a influência do federalismo fiscal no tamanho do setor público. Algumas dessas abordagens apontam a existência de uma *race to the bottom*, levando o setor público a ser menor que o tamanho

²⁸ MENDES, Federalismo fiscal, *cit.*, p. 438.

²⁹ MENDES, Federalismo fiscal, *cit.*, p. 448-449. AHMAD; BROSIO, Introduction, *cit.*, p. 5.

³⁰ PRUD'HOMME, Remy. On the dangers of decentralization. *Policy Research Working Paper 1252 – The World Bank*, 1995, p. 9-10.

³¹ PRUD'HOMME, On the dangers of decentralization, *cit.*, p. 31.

³² BRETON, Albert. Modeling vertical competition. In: AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio. *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 93.

³³ REZENDE, Federalismo fiscal, *cit.*, p. 76. MENDES, Federalismo fiscal, *cit.*, p. 449-450. SOUZA, Celina Maria de. Local governments in Brazil: are they the hub of the Brazilian “welfare state”? In: SADIOGLU, Ugur; DEDE, Kadir (Ed.). *Comparative studies and regionally-focused cases examining local governments*. Hershey, PA: Information Science Reference, 2016, p. 281-283.

ótimo. A *Public Choice* vê no federalismo uma oportunidade de evitar uma tendência natural à expansão excessiva do governo. Baseando-se em Tiebout, Weingast e Buchanan propuseram um modelo ideal de Estado nacional, no qual (i) a autoridade sobre políticas (policy decision-making) e sobre a execução das políticas (policy-making) deveria ser altamente descentralizada; e (ii) o papel redistributivo do governo central deveria ser fortemente limitado.

Os teóricos do *Market Preserving Federalism* apontam a organização federativa, associada a algumas condições, como uma forma de evitar que o governo avance sobre a economia privada, retirando-lhe recursos e dinamismo. O conceito de competição vertical aponta uma tendência à expansão do governo nos casos em que diferentes níveis de governo ofertam o mesmo bem público, concorrendo entre si pelos votos dos mesmos eleitores.

Alguns veem o federalismo como seguro regional procurando refletir sobre a eficácia do federalismo como uma espécie de seguro contra choques adversos enfrentados por alguns membros de uma federação³⁴.

De tudo o que foi exposto até este ponto, pode-se afirmar que o problema não está em decidir a favor de descentralizar em geral, mas sim de verificar quais funções descentralizar, em quais setores e em quais regiões implementar descentralização. Em muitos casos, não importa se o serviço é prestado por um governo central ou local, mas sim como a prestação do serviço é coordenada.

A próxima seção avalia os processos de centralização e descentralização relacionados à compra pública.

4 Centralização e descentralização na compra pública

A compra pública pode ser definida como “um processo pelo qual os governos nacionais, regionais e locais, bem como outros organismos de direito público adquirem produtos, serviços e obras públicas”³⁵.

É possível considerar o grau de centralização na compra pública tomando como referência um ente ou um órgão especificamente, como quando este ente ou órgão cria uma Central de Compras e estabelece que todos dentro da sua estrutura devem comprar considerando as orientações dessa Central. Também é possível considerar outra situação, na

³⁴ BOADWAY, Intergovernmental redistributive transfers, *cit.*, p. 370-372. MENDES, Federalismo fiscal, *cit.*, p. 460-461.

³⁵ KAHLENBORN, Walter *et al.* *Strategic use of public procurement in Europe: final report to the European Commission* MARKT/2010/02/C. Berlin: Adelphi, 2011, p. 7.

qual o grau de centralização da compra pública refere-se à relação entre entes (nas federações) ou entre níveis administrativos (nos países unitários)³⁶. A argumentação construída neste texto está referida a esse último enfoque sobre o grau de centralização. O interesse está em compreender os efeitos deste tipo de centralização/descentralização da política de compras públicas no desempenho do governo³⁷.

Segundo Dmitri, Dina e Piga existem três formas de se desenhar a política de compra pública quando considerado o grau de centralização³⁸:

- **descentralização total:** a aquisição é descentralizada quando o poder de decidir como, o quê e quando adquirir é delegado às unidades administrativas de governos subnacionais;
- **centralização total:** todas as decisões relevantes para comprar produtos estão nas mãos de uma unidade pública central dedicada à compra de produtos para satisfazer as necessidades da administração pública, havendo uma uniformização dos contratos para os produtos adquiridos;
- **modelos híbridos:** entre a centralização total e a descentralização total, existe uma ampla gama de modelos intermediários de compras, nos quais as unidades de compras compartilham o poder nas decisões de compra.

As principais vantagens da descentralização da compra pública estão associadas aos pontos destacados abaixo³⁹:

- 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;
- conservação do tempo gerencial, sobretudo em relação à operacionalização das compras;
- escopo reduzido para erros que afetam compras de grande volume que resultam em gastos excessivos desnecessários;

³⁶ PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado Brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set.-out. 1998.

³⁷ CHIAPPINELLI, Olga. Decentralization and public procurement performance: new evidence from Italy. *Economic Inquiry*, v. 58, n. 2, p. 856, Apr. 2020.

³⁸ DIMITRI, Nicola; DINI, Federico; PIGA, Gustavo. When should procurement be centralized? In: DIMITRI, Nicola; PIGA, Gustavo; SPAGNOLO, Giancarlo (Ed.). *Handbook of procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 48.

³⁹ OECD, Centralised and decentralised public procurement. *OECD Sigma Papers*, n. 29, p. 5, 2000.

- menores entraves burocráticos;
- maiores possibilidades para pequenas e microempresas, sobretudo locais, competirem por contratos;
- oportunidades para compradores locais obterem preços mais baixos para produtos fabricados localmente;
- mais espaço para que os funcionários assumam responsabilidade individual e desenvolvam uma mentalidade de “serviço”.

As desvantagens de uma estrutura descentralizada estão relacionadas a:

- heterogeneidade das operações, com tendência à duplicação de atividades operacionais e dificuldade de controle e avaliação em aquisições que sejam relativamente comuns;
- compras mais caras como consequência da perda de escala e escopo;
- menor capacidade de investimento em tecnologia, como por exemplo, as que possibilitam leilões eletrônicos ou sistemas de agregação de demandas, prejudicando a eficiência e a eficácia do processo de compras.

A literatura não oferece ainda evidências claras do impacto da descentralização da compra pública sobre a corrupção. Há pesquisas que mostram que a descentralização levaria a mais corrupção, mas há também outras pesquisas que mostram que a descentralização significa menos corrupção⁴⁰. Esse cenário sugere a importância da verificação da influência de outras variáveis explicativas do fenômeno corrupção em contextos de centralização ou descentralização da compra pública.

As vantagens da centralização da compra pública estão logicamente associadas às desvantagens da descentralização e, em breve lista, são apresentadas/reapresentadas abaixo⁴¹:

- economia de escala e de escopo;
- coleta e processamento de informações, com maior eficiência na solução de problemas relacionados ao processo de compras;

⁴⁰ TREISMAN, *The architecture of government, cit.*, p. 257-258.

⁴¹ OECD, *Centralised and decentralised public procurement, cit.*, p. 4.

- boas disposições de transparência, como registro e relatório eficientes de contratos e transações de aquisição, controles de gestão eficazes e auditoria mais clara;
- padronização técnica, com uso de aplicativos, softwares etc;
- formação de corpo burocrático altamente especializado;
- menores custos com treinamento de pessoal;
- possibilidade de potencializar o uso de função derivada da compra pública⁴².

Pode-se pensar as desvantagens da centralização com base no mesmo raciocínio, ou seja, vinculando-as às vantagens da descentralização. Mas é importante que se destaque que a centralização da compra pública pode:

- criar barreiras à entrada de fornecedores de pequeno e médio porte;
- oferecer o risco de corrupção centralizada;
- exigir investimentos maiores associados à implantação de uma Central de Compras e à coordenação do processo de compra;
- apresentar altos custos de transação nos primeiros anos de funcionamento;
- ser mais aplicável às compras de commodities padronizadas, bens e serviços comuns⁴³.

Para discussão dos modelos híbridos é importante enfatizar que a descentralização pode ocorrer nas dimensões do *policy decision-making* e do *policy-making*, tal como mencionado no início deste artigo. Portanto, pode haver, por exemplo, centralização no *policy decision-making* e descentralização no *policy-making*, caracterizando o hibridismo de um modelo desse tipo.

⁴² Segundo Zago, a função derivada da compra pública aparece quando o Estado utiliza as contratações públicas não apenas para adquirir determinado bem, serviço ou obra, mas também para implementar outro fim público, diversificando assim os fins das contratações públicas. “A função derivada permite a conexão direta entre os papéis de Estado-comprador e de Estado promotor de fins públicos (Estado regulador/fomentador/executor de políticas públicas). Trata-se de instrumento com alto potencial de impacto, tendo em vista a grandeza monetária que as compras estatais representam e a possibilidade de sua utilização pela União, pelos estados e pelos municípios.” Ver: ZAGO, Marina Fontão. *Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas?* Brasília: ENAP, 2018, p. 32.

⁴³ PEGNATO, Joseph A. Assessing federal procurement reform: has the procurement pendulum stopped swinging?. *Journal of Public Procurement*, v. 3, n. 2, p. 145-175, 2003. ALBANO, Gian Luigi; SPANHOLO, Giancarlo; ZANZA, Matteo. Regulating joint bidding in public procurement. *Journal of Competition Law and Economics*, v. 5, n. 2, p. 335-360, 2009. SPANHOLO, Giancarlo; ALBANO, Gian Luigi; BIANCHI, Milo. Bid average methods in procurement. In: PIGA, Gustavo; THAI, Khi V. (Ed.). *The economics of public procurement*. London: Palgrave-McMillan, 2007, p. 41-64.

O Brasil é um exemplo de país que tem um modelo híbrido. Como a forma de Estado do país é federativa, a compra pública utiliza recursos do orçamento público de um determinado ente, cabendo analisar, para identificação do grau de centralização/descentralização, as dimensões do *policy decision-making* e do *policy-making* relacionadas aos recursos e à forma como esses recursos serão gastos.

A Constituição vigente (art. 22, XXVII) estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, cabendo aos demais entes federados tratarem, concorrentemente, de normas específicas⁴⁴. Portanto, no que se refere à compra pública, as normas mais relevantes são definidas no plano federal e vinculam todos os entes da federação⁴⁵.

A centralização implicando as mesmas normas, produzidas por uma mesma autoridade central, sendo utilizadas nos procedimentos de compras para todos os entes, pode ser considerada um fator relevante para a segurança jurídica pelo efeito da diminuição do risco legal em relação aos processos da compra pública. A norma unificada facilita o entendimento dos procedimentos adequados e a avaliação sobre esses procedimentos tanto no âmbito administrativo quanto no âmbito judicial.

Esse tipo de centralização também permite que avanços administrativos na gestão da compra possam ser alcançados via regulação nacional estabelecendo ou facultando procedimentos mais eficazes e eficientes para toda a federação (a exemplo do pregão, sistemas de compras informatizados, cadastros compartilhados, registro de preços, enfim).

A regulação nacional também pode potencializar a utilização do poder de compra do Estado como ferramenta de fomento a determinadas políticas públicas, principalmente, com conteúdo socioeconômico e ambiental, ampliando as ações dos governos fundamentadas na regulação de mercados, na inclusão social e na preservação ambiental⁴⁶.

⁴⁴ A competência privativa da União aqui destacada pode ser delegada nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição de 1988.

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁴⁶ ADJEI, Asafo B. *Sustainable public procurement: a new approach to good governance*. Seul: IPPC4, 2010. ARROWSMITH, Sue. Public procurement as an instrument of public policy and the impact of market liberalisation. *Law Quarterly Review*, n. 111, p. 235-284, apr. 1995. DIMITRI, Nicola. Best value for money in procurement. *Maastricht School of Management Working Paper*, Maastricht, ND, v. 2, p. 1-25, fev. 2012. KNIGHT, L. et al. (Ed.). *Public procurement: international cases and commentary*. London, UK: Routledge, 2007. OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. Discussion paper on public procurement performance measures. In: OECD MEETING OF LEADING PRACTITIONERS ON PUBLIC PROCUREMENT, 11-12 February 2012, Paris, France, 2012.

Já a execução da compra pública fica a cargo das burocracias dos entes envolvidos em razão da autonomia administrativa garantida pela atual Constituição, podendo haver limitações, normalmente de natureza fiscal, impostas por legislação. Portanto, nessa dimensão da execução da política de compra, cada ente define o grau de centralização que a compra pública terá em seu interior e, também, cada ente possui autonomia para definir se adere ou não a arranjos de compras públicas compartilhadas com outros entes. Segundo a OCDE a descentralização na execução da compra pública é a opção preferida por muitos países, sendo amplamente praticada⁴⁷. Essa posição está em sintonia com Hayek e Oates que sustentam que os níveis locais possuem melhor conhecimento das necessidades e preferências do consumidor por serviços públicos⁴⁸.

Uma última consideração: na relação entre esferas de governo, nada impede que iniciativas de cooperação envolvendo processos de centralização da compra possam promover a economia de escala, vantagens no processo de gestão das compras, ganhos no uso de tecnologia, entre outros.

Nas últimas décadas, a literatura internacional tem apontado uma tendência à centralização das compras públicas⁴⁹. Essa tendência é reforçada com o surgimento dos chamados *framework-agreements*, arranjos levemente centralizados, estipulados por agências centrais de licitações em nome de administrações públicas. As agências centrais colocam à disposição de todas as administrações públicas vários itens de licitação por um determinado período a um determinado preço. As administrações públicas podem aderir a esses acordos celebrados entre uma ou mais entidades adjudicantes e um ou mais operadores econômicos, que visam estabelecer as condições dos contratos (período, preço, quantidade)⁵⁰. Nessa linha, é possível a existência de arranjos centralizados envolvendo a articulação de entes de mesmo nível ou de níveis subnacionais diferentes (estados e municípios, por exemplo).

⁴⁷ OECD, Centralised and decentralised public procurement, *cit.*, p. 4.

⁴⁸ TSEBELIS, *Atores com poder de veto*, *cit.*, p. 197. MENDES, Federalismo fiscal, *cit.*, p. 426. PLAČEK, Michal. The effects of decentralization on efficiency in public procurement: empirical evidence for the Czech Republic. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, v. 15, n. 1, jan. 2017, p. 68-69.

⁴⁹ CARPINETI, Laura; PIGA, Gustavo; ZANZA, Matteo. The variety of procurement practice: evidence from public procurement. In: DIMITRI, Nicola; PIGA, Gustavo; SPAGNOLO, Giancarlo (Ed.). *Handbook of procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 16-17. DIMITRI, Nicola; DINI, Federico; PIGA, Gustavo. When should procurement be centralized? In: DIMITRI, Nicola; PIGA, Gustavo; SPAGNOLO, Giancarlo (Ed.). *Handbook of procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 49 e ss. CHIAPPINELLI, Decentralization and public procurement performance, *cit.*, p. 856.

⁵⁰ CARPINETI; PIGA; ZANZA, The variety of procurement practice, *cit.*, p. 30. DIMITRI; DINI; PIGA, When should procurement be centralized? *cit.*, p. 66. CHIAPPINELLI, Decentralization and public procurement performance, *cit.*, p. 856.

No Brasil, nas últimas décadas, observa-se a criação de alternativas que permitem que uma agência central conclua acordos de compra em nome de outros compradores públicos, como no Sistema de Registro de Preços (SRP), por exemplo⁵¹. A utilização do Registro de Preços Nacional (RPN), por meio do SRP, foi responsável pelo êxito do modelo de compras implantado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), exemplo de boa cooperação entre entes nas compras públicas.

Coube ao FNDE disponibilizar recursos do governo federal para procedimentos de aquisição mais eficientes, transparentes e céleres aos estados e municípios. A partir da identificação de dificuldades enfrentadas por estados e municípios nos procedimentos de compras, o FNDE passou a auxiliá-los empregando o RPN, utilizando o SRP, prestando assistência técnica aos sistemas de ensino com o objetivo de atender as demandas por bens, obras e serviços, especialmente inscritas no Plano de Ações Articuladas (PAR)⁵². Nessa experiência, o governo federal centralizou a compra, mas não a aquisição e a entrega do material, com isto, empregou a sua capacidade técnica e imenso poder de compra para adquirir o melhor produto, mas não sobrecarregou as suas equipes nem comprometeu, necessariamente, seu orçamento. As dificuldades anteriores à utilização do RPN remetem a um cenário no qual o governo federal repassava valores aos municípios por meio de transferências voluntárias e estes realizavam as licitações. No entanto, com frequência a baixa capacidade técnico-administrativa municipal contribuiu para a aquisição de produtos de baixa qualidade, que não atendiam plenamente às necessidades dos usuários. Ainda, por se tratar de compras de menor vulto, os produtos adquiridos eram mais caros.

Apesar de algumas experiências exitosas envolvendo maior centralização, a compra pública, sobretudo na dimensão de sua execução, ainda permanece amplamente descentralizada no país. Dados do Portal de Compras do Governo Federal (PCGF), iniciativa que possibilita a adesão de outros entes da federação a processos de compras realizados de forma mais centralizada via o compras.gov.br, mostram que a adesão dos municípios fica aquém da esperada⁵³, quando considerada a vantagem da centralização da compra em termos

⁵¹ FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio *et al.* *Revisão do arranjo das compras públicas em um contexto de crise*. Brasília: Ipea, 2020, p. 7, (Nota Técnica Diset, n. 68).

⁵² BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução/CD/FNDE/MEC nº 20, de 3 de outubro de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, 06 de outubro de 2014.

⁵³ Dado do dia 30 de maio de 2023 mostra uma adesão de 63,79% dos municípios brasileiros.

de ganho de escala ou de eficiência processual para aquisição de bens ou contratações de serviços comuns, objeto da modalidade pregão⁵⁴, por exemplo.

A Tabela 1 apresenta um detalhamento que nos permite apontar como o PCGF é ainda subutilizado:

Tabela 1 — Percentual de municípios cadastrados e percentual de municípios que utilizaram o PCGF pelo menos uma vez, nos últimos 12 meses, para participar de pregões, por estado - maio de 2023.

UF	Mun. Cadastrados	Mun. que utilizaram
Acre	100,00%	81,82%
Roraima	100,00%	86,67%
Rondônia	98,08%	11,54%
Amazonas	93,55%	50,00%
Mato Grosso do Sul	92,41%	32,91%
Rio de Janeiro	89,13%	36,96%
Espírito Santo	85,90%	20,51%
Pará	84,72%	23,61%
Paraná	83,96%	35,34%
Tocantins	76,26%	53,24%
Maranhão	75,12%	10,14%
Pernambuco	68,48%	9,24%
Santa Catarina	67,46%	7,46%
Goiás	64,23%	15,85%
Mato Grosso	63,83%	4,96%
Minas Gerais	63,54%	11,84%
Amapá	62,50%	0,00%
Alagoas	60,78%	20,59%
Paraíba	56,50%	5,38%
Sergipe	56,00%	1,33%

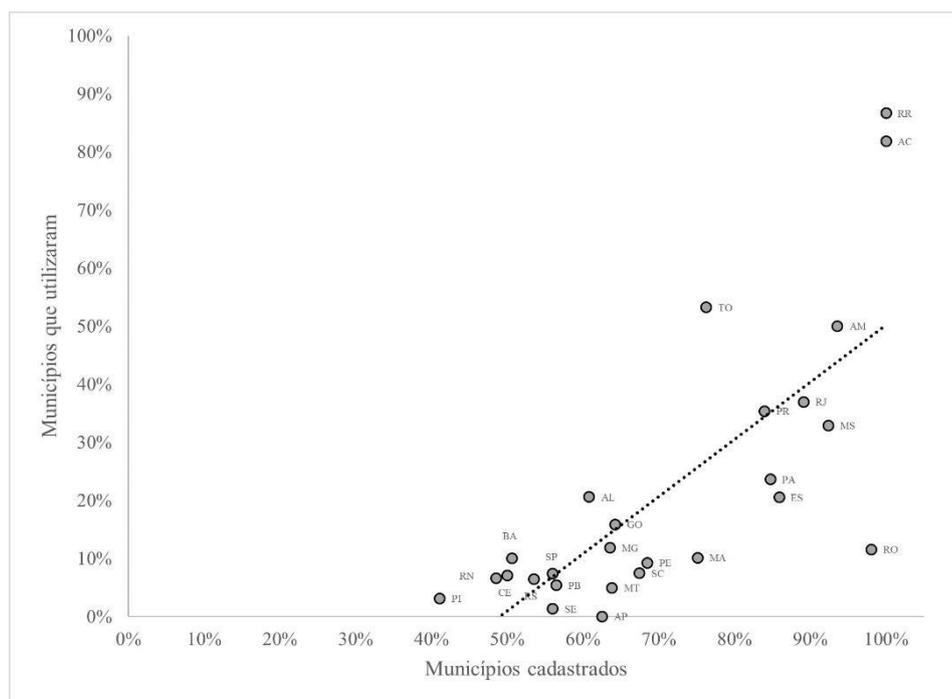
⁵⁴ BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jul. 2002. BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

São Paulo	55,97%	7,44%
Rio Grande do Sul	53,52%	6,44%
Bahia	50,60%	10,07%
Ceará	50,00%	7,07%
Rio Grande do Norte	48,50%	6,59%
Piauí	41,07%	3,13%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Painel de Municípios do Portal de Compras do Governo Federal.^{55 56}

Construído com base nos dados da Tabela 1, o Gráfico 1 mostra a correlação positiva e forte ($R= 0,75$) entre cadastramento e utilização do PCGF para participação em pregões, como esperado, além de possibilitar a observação de como os dados podem ser agrupados para a análise, quais são os outliers (pontos extremos), enfim.

Gráfico 1 — Percentual de municípios cadastrados no PCGF, por estado x percentual de municípios que utilizaram o PCGF pelo menos uma vez, nos últimos 12 meses, para participar de pregões, por estado - maio de 2023.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Painel de Municípios do Portal de Compras do Governo Federal.⁵⁷

⁵⁵ O percentual de municípios da última coluna foi calculado considerando-se a totalidade dos municípios para cada estado.

⁵⁶ Dados coletados em 30 de maio de 2023.

⁵⁷ Dados coletados em 30 de maio de 2023.

A Tabela 1 e o Gráfico 1 mostram que apenas em 4 estados (Acre, Roraima, Tocantins e Amazonas) houve utilização do PCGF para o pregão por metade ou mais dos municípios no período analisado. Acre e Roraima se destacam pelo cadastramento de todos os municípios e pela utilização do Portal para o pregão por grande parte deles (respectivamente, 81,82% e 86,87%). Em metade dos estados (Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe) o cadastramento ficou entre 50% e 70% dos municípios e a utilização do PCGF para o pregão foi feita por menos de 21% dos municípios, com média de 13,91%, sendo que no Amapá, nenhum município utilizou o Portal e em Sergipe, apenas 1,33% dos municípios fizeram uso. Rondônia chama atenção por ter cadastramento elevado de municípios (98,08%), mas apenas 11,54% dos municípios utilizaram o Portal. O Piauí teve o menor percentual de cadastramento (41,07%) e o terceiro menor percentual de utilização (3,13%). Dentre os estados com maior desempenho econômico, o Rio de Janeiro foi destaque com 89,13% dos municípios cadastrados, contra 63,54% de municípios cadastrados de Minas Gerais e 55,97% cadastrados de São Paulo. Em relação a utilização do Portal para realização de pregão, 36,98% dos municípios fluminenses fizeram uso, contra 11,84% de municípios mineiros e 7,44% de municípios paulistas. Vale lembrar que Minas Gerais e São Paulo são os estados que apresentam maior número de municípios no país (853 e 645, respectivamente).

Conhecer os motivos da não utilização do PCGF e o perfil dos municípios que mais o utilizam extrapolam os objetivos propostos neste artigo, mas cabe apontar que, considerando a natureza do pregão, boas oportunidades de compra, que geram economia para o setor público, podem estar sendo desperdiçadas.

5 Conclusão

O propósito deste artigo foi o de refletir a respeito da adequação de estruturas mais ou menos descentralizadas para a boa governança, para o governo eficiente (e a eficiência aqui não tem um sentido puramente econômico). A argumentação construída destacou o debate sobre a descentralização fiscal realizado no âmbito do federalismo fiscal, para avaliar as vantagens e desvantagens da descentralização. O artigo procurou também analisar se, em relação à compra pública, estruturas mais descentralizadas responderiam melhor do que estruturas centralizadas.

A literatura avança na compreensão de situações nas quais a descentralização parece ser mais ou menos apropriada⁵⁸, mas ainda é difícil considerar uma estrutura normativa, com prescrições gerais e definitivas, que orientaria as decisões sobre a atribuição de funções em níveis descentralizados de governo. Sobretudo quando se considera que o federalismo fiscal também se relaciona à distribuição de renda e ao crescimento econômico e a questões como: igualdade de acesso, direito à diversidade, consideração pela minoria, solidariedade. A economia política da atribuição de responsabilidades em nações federais e descentralizadas está preocupada com as relações gerais entre unidades de governo e níveis de governo. Ao fazê-lo, força aqueles preocupados com fenômenos econômicos a considerar cuidadosamente questões de comportamento político. Não é fácil fazer proposições de alguma significância nos arranjos de finanças públicas federais que não tenham qualquer implicação para a relação de autoridade que existe em determinado momento entre os governos federal, regional e local.

Diante da constatação de que não existe uma “melhor” estrutura dentro da qual a atribuição de funções nos níveis central/intermediário/local de governo possa ser avaliada, Dafflon faz uma sugestão interessante, a de envolver todo o conhecimento derivado da análise econômica não para fazer prescrições de políticas, mas para melhorar as regras e procedimentos básicos das políticas, deixando os julgamentos de valor para aqueles escolhidos pela comunidade para fazê-los. O papel do especialista (economista, cientista político entre outros) deve ser, partindo do ambiente econômico e constitucional existente, o de desenvolver um modelo abrangente de negociação em que os vários objetivos do federalismo possam ser considerados. O autor propõe que o instrumento mais satisfatório para auxiliar os formuladores de políticas a decidir o nível apropriado de (des)centralização poderia ser formalizado em uma “matriz de descentralização”, esse método teria o objetivo de criar um ambiente político no qual as diferentes visões sobre fins ou sobre questões técnicas das unidades governamentais pudessem ser reunidas⁵⁹.

Em relação à compra pública, foram apontadas as vantagens e desvantagens de procedimentos centralizados e descentralizados. Em modelos híbridos, como o modelo brasileiro, é mais comum que a descentralização ocorra na execução da compra, mas ganhos podem ser obtidos com mais centralização aplicada aí, conforme mostram as experiências

⁵⁸ TREISMAN, *The architecture of government, cit.*, p. 131-136.

⁵⁹ DAFFLON, *The assignment of functions to decentralized government, cit.*, p. 271-305.

mencionadas na seção 4 deste artigo envolvendo cooperação entre entes e coordenação federativa quando a política pública está fundada em competência comum.

A escolha da estratégia depende do que se pretende otimizar dentro de um quadro que deve considerar questões associadas não apenas à dimensão econômica. O debate centralização versus descentralização não é uma questão de preto versus branco. Um sistema que combina elementos de descentralização e centralização também pode apresentar um bom resultado.

Referências Bibliográficas

- ADJEI, Asafo B. *Sustainable public procurement: a new approach to good governance*. Seul: IPPC4, 2010.
- AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio. Introduction: fiscal federalism - a review of developments in the literature and policy. In: AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio (Ed.). *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 1-29.
- ALBANO, Gian Luigi; SPANHOLO, Giancarlo; ZANZA, Matteo. Regulating joint bidding in public procurement. *Journal of Competition Law and Economics*, v. 5, n. 2, p. 335-360, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 28, n. 74, p. 1-17, nov. 2020.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
- ARROWSMITH, Sue. Public procurement as an instrument of public policy and the impact of market liberalisation. *Law Quarterly Review*, n. 111, p. 235-284, apr. 1995.
- BIRD, Richard M. *A perspective on fiscal federalism in Russia*. Toronto: C. D. Howe Institute, 2000.
- BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François. Introduction and summary. In: BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François (Ed.) *Perspectives on fiscal federalism*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 1-12.
- BOADWAY, Robin. Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity. In: AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio. *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 355-380.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução/CD/FNDE/MEC nº 20, de 3 de outubro de 2014. Dispõe sobre a normatização dos procedimentos para realização de processos de compras de bens, de obras com características padronizadas e de serviços, inclusive de engenharia, gestão de contratos e atas de registro de preços, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. *Diário Oficial da União*, Brasília, 06 de outubro de 2014.
- BRASIL. Lei n. 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 União*, Brasília, DF, 30 jul. 2002.
- BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- BRETON, Albert. Modeling vertical competition. In: AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio. *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 86-105.
- CARPINETI, Laura; PIGA, Gustavo; ZANZA, Matteo. The variety of procurement practice: evidence from public procurement. In: DIMITRI, Nicola; PIGA, Gustavo;

- SPAGNOLO, Giancarlo (Ed.). *Handbook of procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 14-44.
- CHIAPPINELLI, Olga. Decentralization and public procurement performance: new evidence from Italy. *Economic Inquiry*, v. 58, n. 2, p. 856-880, Apr. 2020.
- DAFFLON, Bernard. The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. In: AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio (Ed.). *Handbook of fiscal federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 271-305.
- DIMITRI, Nicola; DINI, Federico; PIGA, Gustavo. When should procurement be centralized? In: DIMITRI, Nicola; PIGA, Gustavo; SPAGNOLO, Giancarlo (Ed.). *Handbook of procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 47-81.
- DIMITRI, Nicola. Best value for money in procurement. *Maastricht School of Management Working Paper*, Maastricht, ND, v. 2, p. 1-25, fev. 2012.
- ELAZAR, Daniel Judah. Contrasting unitary and federal systems. *International Political Science Review*, v. 18, n. 3, p. 237-251, jul. 1997.
- FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul/dez 2006.
- FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio et al. *Revisão do arranjo das compras públicas em um contexto de crise*. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Diset, n. 68).
- GOMES, Sandra. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. *Brazilian Political Science Review – BPSR*, v. 4, n. 2, p. 103-128, 2010.
- IMMERGUT, Ellen M. Political institutions. In: CASTLES, F. G.; LEIBFRIED, S.; LEWIS, J.; OBINGER, H.; PIERSON, C. (Ed.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- KAHLENBORN, Walter et al. *Strategic use of public procurement in Europe: final report to the European Commission* MARKT/2010/02/C. Berlin: Adelphi, 2011.
- KNIGHT, L. et al. (Ed.). *Public procurement: international cases and commentary*. London, UK: Routledge, 2007.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LITVACK, Jennie; AHMAD, Junaid; BIRD, Richard M. *Rethinking decentralization in developing countries*. Washington, DC: World Bank, 1998.
- MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 421-461.
- NEUMANN, Ronald H.; ROBINSON, T. Russell. The structures and conduct of intergovernmental relations. In: BIRD, Richard M.; VAILLANCOURT, François (Ed.) *Perspectives on fiscal federalism*. Washington, DC: The World Bank, 2006, p. 57-79.
- NORTH, Douglas C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglas C. *Institutions matter*. Economic History 9411004, University Library of Munich, Germany, 1994. Disponível em: <<https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econwp/eh/papers/9411/9411004.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2022.
- OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, n. 12, p. 349-373, 2005.
- OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: federalism and the welfare state. In: OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Ed.). *Federalism and the welfare state: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 1-48.

- OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. 'Old' and 'new politics' in federal welfare states. In: OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Ed.). *Federalism and the welfare state: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 307-355.
- OECD. Centralised and decentralised public procurement. *OECD Sigma Papers*, n. 29, p. 1-17, 2000.
- OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. Discussion paper on public procurement performance measures. In: OECD MEETING OF LEADING PRACTITIONERS ON PUBLIC PROCUREMENT, 11-12 February 2012, Paris, France, 2012.
- PEGNATO, Joseph A. Assessing federal procurement reform: has the procurement pendulum stopped swinging? *Journal of Public Procurement*, v. 3, n. 2, p. 145-175, 2003.
- PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449-478, oct. 1995.
- PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado Brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set.-out. 1998.
- PLAČEK, Michal. The effects of decentralization on efficiency in public procurement: empirical evidence for the Czech Republic. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, v. 15, n. 1, p. 67-92, jan. 2017.
- PRUD'HOMME, Remy. On the dangers of decentralization. *Policy Research Working Paper 1252 – The World Bank*, p. 1-36, 1995.
- REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir diversidades*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 71-88.
- RIKER, Willian. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (Org.). *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. v. 5.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.
- SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018.
- SOUZA, Celina Maria de. Local governments in Brazil: are they the hub of the Brazilian "welfare state"? In: SADIOGLU, Ugur; DEDE, Kadir (Ed.). *Comparative studies and regionally-focused cases examining local governments*. Hershey, PA: Information Science Reference, 2016, p. 280-293.
- SPANHOLO, Giancarlo; ALBANO, Gian Luigi; BIANCHI, Milo. Bid average methods in procurement. In: PIGA, Gustavo; THAI, Khi V. (Ed.). *The economics of public procurement*. London: Palgrave-McMillan, 2007, p. 41-64.
- TREISMAN, Daniel. *The architecture of government: rethinking political decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- ZAGO, Marina Fontão. *Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas?* Brasília: ENAP, 2018.

Como citar este artigo: FARACO JUNIOR, Antonio Luiz Arquetti. Federalismo fiscal, descentralização e compra pública. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1–26, 2023.

Recebido em 07.02.2023

Publicado em 29.06.2023



Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional