

COMBATE AO CORONAVÍRUS. UMA ANÁLISE DAS COMPRAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAMENTO À COVID-19 SOB A LENTE DA TEORIA CONTINGENCIAL

SAULO SILVA LIMA FILHO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)

GISLENE DAIANA MARTINS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)

BLÊNIO CEZAR SEVERO PEIXE

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)

Agradecimento à orgão de fomento:

Agradecemos ao CNPQ e CAPES; Ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado e Doutorado em Contabilidade / Universidade Federal do Paraná - PPGCont / UFPR.

COMBATE AO CORONAVÍRUS: UMA ANÁLISE DAS COMPRAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAMENTO À COVID-19 SOB A LENTE DA TEORIA CONTINGENCIAL

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o desempenho do setor público ganhou relevância pela capacidade em fornecer serviços com eficiência, eficácia e efetividade dos recursos públicos, questões as quais preocupam tanto os formuladores de políticas públicas quanto analistas (Andrews, Beynon & McDermott, 2016). Todavia, estudos recentes demonstram como o ambiente externo impõe desafios às instituições, fenômeno comumente abordado pela ótica da Teoria da Contingência indicando quais fatores, podem influenciar o comportamento e a capacidade de tomada de decisão organizacional (Donaldson, 2001).

No tocante aos fatores organizacionais internos, estes podem ser ajustados ou adaptados de acordo com as necessidades e objetivos identificados, de modo que a Teoria da Contingência sugere que os resultados organizacionais são amplamente moldados pelos contextos externo e interno das organizações (Andrews, Beynon & McDermott, 2016). Logo, fatores ambientais internos e externos influenciam a dinâmica das negociações afetando a riqueza de empresas privadas e públicas e configuram-se em desafios e ameaças presentes em suas operações e no ambiente econômico de uma forma geral (Klann, Kreuzberg & Beck 2014).

Em relação ao atual cenário de pandemia mundial, torna-se necessário verificar a influência do ambiente externo na aplicação dos recursos destinados ao combate ao Covid-19, no caso deste trabalho, analisado por meio da dispensa de licitações para as compras públicas direcionadas a este propósito. Portanto, para investigar o comportamento das despesas relacionadas ao Covid-19 no setor público brasileiro, o presente estudo busca **analisar as características das compras públicas, por meio de dispensa de licitação, para enfrentamento da pandemia da Covid-19**. Nesse sentido, na atual conjuntura de pandemia e recessão econômica, o comportamento das despesas identificadas por meio da análise das características das compras públicas nesse contexto, emerge em substancial importância tanto no ambiente acadêmico e sobretudo econômico e social.

Do ponto de vista prático, a pesquisa verifica se as compras para enfrentamento à pandemia possuem características notadamente distintas das compras tradicionais. Além disso, é possível observar o direcionamento dos recursos públicos, seja por região ou tipos de órgãos em todo o Brasil. Como contribuição teórica do estudo, destaca-se o entendimento da Teoria Contingencial em entidades do setor público, evidenciando na própria lacuna de pesquisa, tendo em vista que não há estudos relacionando o comportamento das despesas públicas sob a lente da Teoria Contingencial.

Sob a perspectiva acadêmica, nota-se relevância em estudos, inclusive interdisciplinares, que tragam luz e compreensão a uma doença até então desconhecida, cujos reflexos na saúde, na vida em sociedade e nas condições econômicas ainda são desconhecidos. No caso deste estudo em particular, atende a uma lacuna de pesquisa que investiga como a atuação governamental tem se comportado neste momento ímpar, especialmente, quanto aos esforços para agilizar e flexibilizar as compras de itens pertinentes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teoria Contingencial

A Teoria Contingencial parte da premissa que fatores contingenciais afetam a dinâmica das organizações. O estudo basilar da Teoria da Contingência foi o de Burns e Stalker (1961) onde os autores examinaram como as organizações identificam e respondem às condições de

estabilidade e mudança propostas pelo ambiente interno e externo e classificam as respostas como apropriadas ou disfuncionais. Em outras palavras, buscaram verificar a relação existente entre o ambiente interno organizacional por meio das práticas gerenciais e o ambiente externo dessas organizações.

Espejo (2008) sintetiza as estruturas mecanicistas de Burns e Stalker (1961) em que o controle é concentrado, existe maior rigidez quanto à hierarquia, há um alto grau de especialização da tarefa bem como hierarquização (estruturas mais verticalizadas), além da centralização e formalização dos controles. Por sua vez na estrutura orgânica há menor rigidez em relação à hierarquia, as quais são por sua vez mais horizontalizadas, existe uma maior delegação de tarefas, os controles de gestão são mais informais e há um baixo grau de especialização da tarefa, uma vez que não se prioriza a divisão social do trabalho conforme anteriormente mencionado.

A abordagem contingencial está relacionada ao ambiente e sua interdependência com as práticas gerenciais relacionadas à tomada de decisão dos gestores. Essa relação é repleta de complexidade pois envolve múltiplos fatores. Dessa forma percebe-se que a variável ambiente é independente enquanto que as práticas gerenciais são dependentes. Logo, a abordagem contingencial promove às organizações um comportamento reativo no sentido do ambiente influenciar as práticas gerenciais (Espejo, 2008).

O cerne da Teoria Contingencial é que as organizações de maneira geral, sejam públicas, privadas são afetadas por fatores contingenciais, sejam estes externos ou internos. Otley (2016) menciona que os fatores contingenciais externos incluem tecnologia, competição ou hostilidade no mercado, incerteza ambiental e cultura nacional (Sell, Beuren & Lavarda, 2020).

Chenhall (2003) atenta para a importância do ambiente externo no ambiente decisório. Para ele o ambiente externo é uma poderosa variável contextual que está na base da pesquisa baseada em contingências sobretudo em função da incerteza que permeia essa variável. Segundo Wadongo e Abdel- Kader (2014), o ambiente é um fator contingencial relevante pela incerteza ou dificuldade de previsão, dinamismo e adversidades enfrentadas pelas organizações.

Tendo em vista que a Teoria da Contingência procura compreender e explicar o modo pelo qual as empresas funcionam em diferentes condições, que variam de acordo com o ambiente em que elas estão inseridas e que essas condições são influenciadas conforme seu ambiente externo, que podem ser consideradas ameaças ou oportunidades e que influenciam a estrutura e os processos internos das organizações (Beuren & Fiorentin, 2014), torna-se relevante analisar o comportamento das despesas públicas no atual contexto de incertezas promovido pela Covid-19.

2.2.1 Teoria Contingencial no Setor Público

Christensen e Yoshimi (2003) verificaram o papel dos órgãos profissionais como estímulo à mudança, em especial quanto aos estímulos em suas variáveis estruturais para explicar as mudanças contábeis do setor público, apontando para a necessidade de pesquisa da influência das empresas de consultoria de gestão como fator explicativo na compreensão dos relatórios de desempenho alterados.

Andrews, Beynon e McDermott (2016) utilizaram a Teoria Contingencial e a teoria baseada em recursos para analisar a capacidade organizacional no setor público. Suas descobertas identificam uma única configuração central dos atributos organizacionais associados aos departamentos de alta capacidade e baixa complexidade estrutural e estabilidade do pessoal. Por sua vez, Netto (2017) pesquisou a Governança de TI– tecnologia da Informação (GTI) em uma organização pública do estado do Rio Grande do Sul, analisando como os fatores contingenciais podem alterar o balanço de poder entre as subunidades de uma organização. Foi adotada como lente teórica a teoria das contingências e estratégicas do poder

intraorganizacional de Hickson et al. (1971) e o objetivo geral foi analisar a influência do poder intraorganizacional na efetividade do mecanismo de GTI.

Cavichioli (2017) analisou como os fatores contingenciais influenciam a implantação do SICSP – Subsistemas de informação de Custos no setor público, buscando acrescentar resultados à Teoria Contingencial. Já Sell, Beuren e Lavarda (2020) analisaram a influência de fatores contingenciais no desempenho de municípios ao longo de três mandatos governamentais. Consideraram fatores contingenciais internos, revelaram influência significativa de fatores contingenciais no desempenho dos municípios.

Observa-se de maneira geral que os fatores contingenciais, sejam internos ou externos à organização influenciam a dinâmica organizacional no ambiente público bem como evidenciam as informações que podem ser alteradas por influência destes fatores. Nesse sentido aduz-se que os fatores contingenciais tem grande probabilidade de influenciar o comportamento das despesas no setor público, sobretudo em relação ao atual cenário de contingenciamento dos recursos públicos promovidos pelo Covid-19, de forma que torna-se necessário avaliar se as despesas estão sendo alocadas da forma a qual foi prevista para o enfrentamento da pandemia.

2.2 Classificações Orçamentárias e Licitatórias

O processo de classificação orçamentária permite que o ente governamental padronize e direcione sua atuação de acordo com as finalidades de cada órgão, prezando pelas ações institucionais esperadas previstas nas normas de planejamento público. Para tanto, os recursos orçamentários são dispostos de acordo com programas, subprogramas e demais delineamentos para atingir os objetivos institucionais (Ibrahim, 2011). Esse processo de segmentação das funções e dos programas entre os órgãos é considerado fundamental ao processo político, administrativo e econômico de atuação do governo, indicando os objetivos institucionais, além das áreas e objetivos dos gastos de recursos (Cretu, 2013).

As classificações orçamentárias se dividem em funcional-programática, institucional e de natureza das despesas a administração pública poderá detalhar seus planos de ação e agir de maneira a incrementar, reduzir ou mesmo alterar os direcionamentos organizacionais (Mikesell & Mullins, 2001). Como no caso das compras para enfrentamento à pandemia do Covid-19, quando órgãos públicos com objetivos institucionais e funcionais-programáticos se adaptaram ao ambiente e direcionaram suas compras a objetos comuns.

Por sua vez, a classificação orçamentária também pode ser dividida em critérios funcionais-programáticos, tidos como uma modernização inerente ao orçamento-programa, haja vista que demonstra as realizações e o esforço governamental em benefícios à população. O delineamento se dá mediante as Naturezas de Despesas, quando são apontados os meios em que o governo intervém na sociedade, por meio de investimentos ou formulação de patrimônio, ou ainda de modo puramente analítico na forma de elementos de despesa, que expõem estritamente a que se refere o gasto (Giacomoni, 2019).

Outra maneira de avaliar os dispêndios públicos trata da forma como as compras foram realizadas. Para tanto, diversos procedimentos formais são instaurados buscando, dentre outros, auferir impessoalidade, isonomia, publicidade e competição entre os participantes interessados em fornecer ao governo (Lima, 2018). Contudo, o trâmite licitatório é considerado engessado e burocrático, por vezes inviabilizando compras tempestivas de maneira dinâmica (Vieira, Andrade & Ferreira, 2018).

Para tornar mais ágil e flexível o processo de aquisição, foram criadas modalidades de licitação, que distinguem os trâmites e formalidades de acordo com o tipo de compra e valor. Nessa seara, surge a dispensa de licitação, prevista pelo Artigo 24 da Lei nº 8.666/93, a qual abriga compras e serviços alheios a obras e serviços de engenharia até R\$ 17.600,00, conforme

Decreto nº 9.412/18, e ocorre em situações excepcionais, quando a competição entre fornecedores se mostra inviável (Trilha, Alves & Nunes, 2018; Lima, 2018).

Embora a dispensa de licitação já permita uma contratação mais simplificada, em um momento de calamidade pública de saúde como o vivenciado com a Covid-19, verificou-se que os procedimentos precisavam ser ainda mais flexíveis. Permitindo a aquisição tempestiva de acordo com a necessidade de cada órgão. Nesse contexto, foi promulgada a Lei nº 13.979/2020, dispondo sobre medidas para enfrentamento à pandemia, dentre os quais, regras específicas de compras que permitem utilizar a dispensa de licitação em compras para combate ao coronavírus, além da instrução processual simplificada, agilizando o processo de contratação.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo é classificado como descritivo, explicativo e utiliza uma abordagem quantitativa a partir das estatísticas descritivas e teste de Correspondência Múltipla. Para tanto, considerando o objetivo proposto, foram levantados dados sobre as características das compras públicas em todo o governo federal durante os meses de janeiro/20 a maio/20, período de intensificação da pandemia da Covid-19 no Brasil. Nesse sentido, foi construída uma base com 29.638 observações agrupadas contendo informações sobre a classificação orçamentária e licitatória das compras.

Tais dados foram coletados junto a plataforma Tesouro Gerencial (STN, 2020), que compila registros do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, os quais permitiram distinguir as compras decorrentes do combate ao coronavírus das demais despesas recorrentes.

Acerca da categorização da amostra sob o ponto de vista licitatório, houve uma concentração nas compras públicas realizadas mediante dispensa de licitação, comparando as características de compras tradicionais previstas na Lei nº 8.666/93 com àquelas trazidas pela Lei nº 13.979/20, exclusivas para enfrentamento da pandemia.

A opção pelas dispensas de licitação se devem pelas condições de aquisição destoarem dos demais instrumentos licitatórios previsto nas normas aplicáveis, simplificando o certame em virtude da possibilidade de compra mediante valores irrisórios sem prejudicar a imparcialidade na adjudicação do fornecedor, haja vista a busca por outras opções de compra (Giacomoni, 2019).

Quanto às categorizações orçamentárias, as variáveis foram classificadas de acordo com sua função-programática, Natureza de Despesas e ramo de instituição a partir dos quais é possível identificar as ações institucionais, objetos de aplicação dos recursos e a finalidade de atuação do órgão (Lima, 2018; MCASP, 2019; Giacomoni, 2019).

3.1 Descrição das Variáveis

Foram utilizados conceitos relativos à classificação orçamentária, contendo 6 variáveis e outras duas variáveis licitatórias, além de categorizar o tipo de órgão que executou a despesa e sua região geográfica no Brasil, o que permite analisar pontualmente eventuais diferenças nos dispêndios inter regionais, se os gastos se concentram em determinado órgão ou tem sido feito um esforço conjunto. A partir dessas considerações, por meio do Quadro 1, são demonstradas as variáveis utilizadas.

Quadro 1: Construção das Variáveis

Variável Observável	Categorização	Conceito Relacionado	Funcionamento	Referencial Teórico
Amparo Legal	Covid-19, Demais Dispensas	Licitatório	Segmenta as compras pelo fundamento legal, Lei nº8666/93 (compras regulares) ou pela Lei nº 13.979/20 (Combate ao Covid-19)	Vieira, Andrade e Ferreira (2018)
Institucional	Econo/Desen, Saúde, Educação, Segurança, Outros	Institucional	Corresponde à atividade finalística ministerial ou órgão máximo em que a despesa foi realizada	Mikesell e Mullin (2001); Giacomoni (2019)
Região	Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste, Sul	Institucional	Distingue em que estado a compra foi realizada, ainda que um mesmo órgão atue em mais de uma região, foi possível identificar sua região de execução	Mikesell e Mullin (2001); Giacomoni (2019)
Fonte de Recursos	Rec.Prop, Taxas, Tesouro, Outros	Orçamentário	Identifica as fontes de recursos que financiam as atividades governamentais	MCASP (2019)
Programa Orçamentário	Econo/Desen, Saúde, Educação, Segurança, Outros	Orçamentário Funcional-Programática	Articula o conjunto de ações para a concretização de um objetivo comum preestabelecido	Lima (2018); Giacomoni (2019)
Função Orçamentária	Econo/Desen, Saúde, Educação, Segurança, Outros	Orçamentário Funcional-Programática	Relacionado c/a missão institucional do órgão c/as áreas de atuação (saúde, educação, segurança, dentre outros)	Lima (2018); Giacomoni (2019)
Categoria Econômica	Capital, Custeio	Orçamentário Natureza de Despesa	Permite reconhecer se a despesa está voltada para formação de patrimônio (capital), ou se trata de gastos correntes (custeio)	Lima (2018); Giacomoni (2019)
Elemento de Despesa	Bolsas, TIC, Mat.Consu, Mat.Perm, Outr Serv.	Orçamentário Natureza de Despesa	Identifica o objeto de gasto das despesas públicas. Sua discriminação ocorre por meio de subelementos	Lima (2018); Giacomoni (2019)
Valor Envolvido	Valor Vultoso, Valor Irrisório	Orçamentário	Interpreta o Inciso II, Artigo 24 da Lei nº 8.666/93 para determinar se o volume de despesas incorridos é volumoso ou irrisório	Vieira, Andrade e Ferreira (2018); Giacomoni (2019)

Nota: TIC: Equipamentos de Tecnologia da Informação e Comunicação

Fonte: Elaborado pelos autores

Cumpra esclarecer que todos os dados envolvidos são categóricos. De modo que mediante essa classificação, é possível identificar características exclusivas das compras públicas, por meio de dispensa de licitação, para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

3.2 Descrição dos Procedimentos Realizados

Após a coleta dos dados e construção da base de dados, foram definidos os seguintes procedimentos de análise visando atender à questão de pesquisa:

Quadro 2: Protocolo de Análise

Etapa	Procedimentos		Suporte Teórico
1	Estatísticas	Distribuição de Frequências	Fávero e Belfiore (2017)
2	Descritivas	Tabelas de Contingência: Chi-Quadrado (χ^2)	
3	ACM	Autovalores	Wickham (2007); Le, Josse & Husson (2008); Kassambara & Fabian (2020).
4		Correlação entre dimensões	
5		Distribuição gráfica de categorias	

Nota: ACM - Análise de Correspondência Múltipla

Fonte: Elaborado pelos Autores

Portanto, considerando os procedimentos do Quadro 2, os dados serão analisados por meio de estatísticas descritivas, visando conhecer o comportamento da amostra, bem como esclarecer de maneira inicial possíveis características das compras para enfrentamento à Covid-19. Ainda são verificadas diferenças significativas entre os grupos mediante o teste de Chi-quadrado para, por fim, discorrer sobre a distribuição gráfica entre as categorias por meio de uma Análise de Correspondência Múltipla (ACM), a qual constrói uma estrutura que estabelecendo perfis das observações e relacionando-as com as variáveis analisadas. Os testes foram realizados com o auxílio do software estatístico R, versão 4.0.0 (R Core Team, 2020).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Estatísticas Descritivas

Em virtude dos dados categóricos da amostra, as estatísticas descritivas se concentram prioritariamente mediante frequências de distribuição e testes de diferença de grupos Chi-Quadrado (Fávero & Belfiore, 2017). Ambas análises baseadas no comportamento entre as compras relacionadas ao Covid-19 e as Demais Dispensas.

Sobre essas perspectivas, apenas 8,03% do volume total de dispensas de licitação em 2020 destinou-se ao combate à Covid-19, ao passo que os outros 91,97% ainda remontam nas compras corriqueiras. Cabe frisar que o desconhecimento acerca dos reflexos da pandemia levaram o poder legislativo a criar essa nova forma de contratação que já representa quase um décimo das compras por dispensa, movimento explicado como uma resposta contingencial em períodos de inquietação (Chenhall, 2003; Otley, 2016).

A comparação entre o amparo legal e o aspecto regional reportou uma diferença estatisticamente significativa ($\chi^2(4) = 47.046$, p-valor < 0,000), isso é refletido na distribuição de alocação entre as regiões brasileiras, indicando que o conceito inter-regional do orçamento público (Giacomoni, 2019) permanece respeitado mesmo quando voltados para aquisição de materiais de enfrentamento.

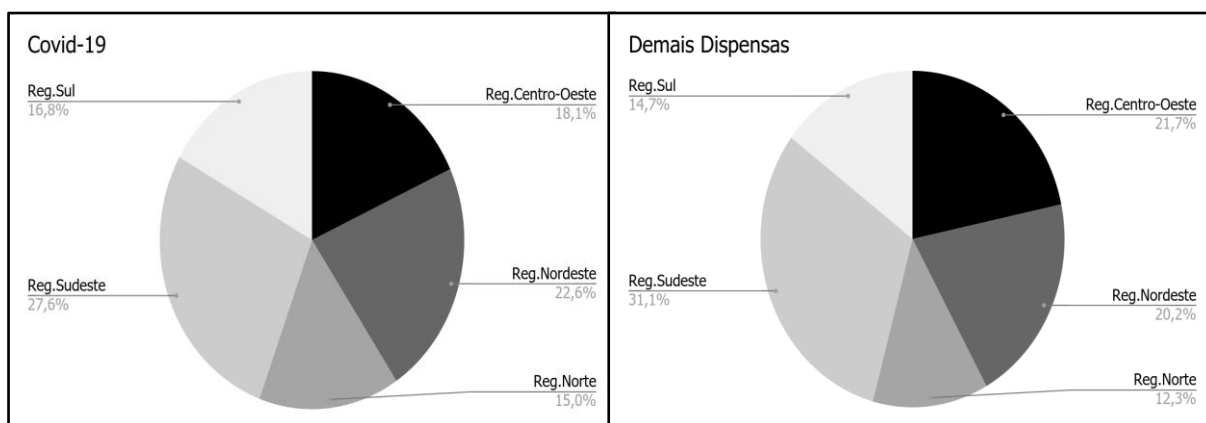


Figura 1: Distribuição Entre Regiões

Fonte: Elaborado pelos Autores

Quanto a categorização institucional, a maior quantidade de compras para combate à Covid-19, concentram-se em conjuntos ministeriais ligados à manutenção econômica e à segurança. Este resultado reflete como a perspectiva contingencial é capaz de promover um efeito reativo às instituições adequando suas práticas gerenciais às necessidades impostas pelo ambiente (Espejo, 2008).

Além disso, os dados comparativos entre o amparo legal e a categorização institucional também apresentam diferenciação significativa ($\chi^2(4) = 1623.20$, p-valor < 0,000), o que pode ser visualizado por meio da Tabela 1, onde se nota que a quantidade de ministérios relacionados com questões econômicas/desenvolvimentistas e de segurança se destacam em ambas as compras públicas.

Tabela 1: Distribuição Institucional

Categorização Institucional	COVID-19	Demais Dispensas	Total geral
Econ/Desen	132	8.960	9.092
Educação	964	3.983	4.947
Outros	45	2.804	2.849
Saúde	142	1.188	1.330
Segurança	1.098	10.321	11.419
Total geral	2.381	27.256	29.637

Fonte: Elaborado pelos Autores

Sobre as fontes de recursos que custeiam as dispensas, também se observam diferenças entre os grupos ($\chi^2(3) = 342.95$, p-valor < 0,000). Há ainda que se ressaltar o uso modesto de fontes de recursos próprios, aquelas arrecadadas diretamente pelos órgãos que executam a despesa, visto que, de maneira ampla, os repasses do tesouro nacional representam a maior origem de recursos independentemente do amparo legal da dispensa.

Saliente-se que a classificação por fonte de recursos é essencial para evidenciar a origem dos recursos que custearam a despesa. Isso permite um levantamento apurado sobre o modo como as atividades organizacionais são geridas (Kaliuha, 2016; Giacomoni, 2019), em que se nota a dependência de recursos do tesouro para financiamento das atividades de enfrentamento à pandemia (78,5%), visto que o uso de recursos próprios é inferior a 10%, enquanto nas demais despesas são responsáveis por quase ¼ das dispensas.

Segundo a Figura 2, em compras tradicionais os recursos propriamente arrecadados representam quase 25% das dispensas de licitação, enquanto no confronto ao coronavírus esse percentual não alcança a 10%.

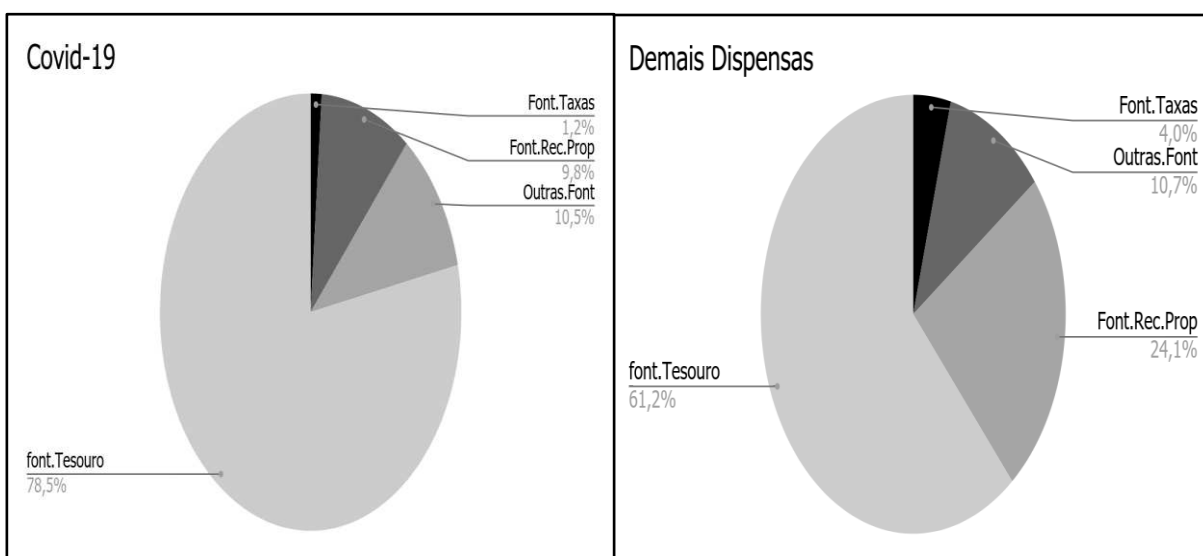


Figura 2: Distribuição por Fonte de Recursos
Fonte: Elaborado pelos Autores

Por sua vez, os programas de governo e o amparo licitatório também se distribuem de modo claramente distinto ($\chi^2(4) = 1568.10$, p-valor < 0,000). Do mesmo modo, na comparação entre as compras para o Covid-19 e demais Dispensas, conforme a Figura 3, os programas ligados à educação são responsáveis por 35% das compras para combate à pandemia, enquanto a educação reflete apenas 12% das demais dispensas.

A classificação funcional-programática, responsável pela indicação das ações institucionais, demonstra que, para combate ao coronavírus, as áreas de gastos foram reordenadas e os gastos demonstram o aparato contingencial necessário para mitigar a disseminação do vírus, independentemente do setor funcional-programático de exercício da instituição. Ademais, cabe frisar que os programas relacionados com a saúde representam cerca de 12% das dispensas à Covid-19.

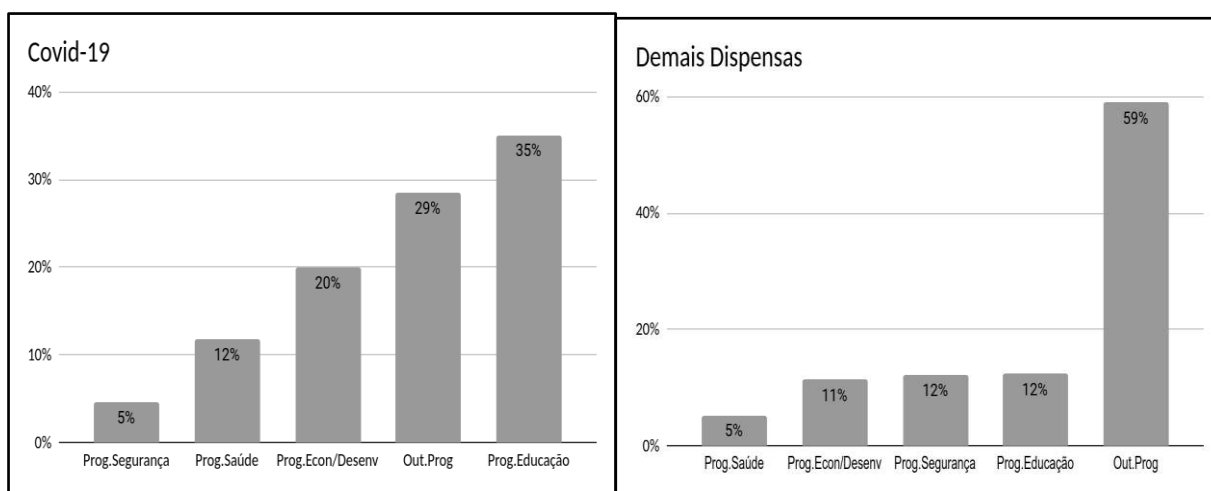


Figura 3: Distribuição por Programas de Governo
Fonte: Elaborado pelos Autores

Acerca das funções de governo, também foram verificadas diferenças nos padrões de aquisição ($\chi^2(5) = 1385.40$, p-valor < 0,000), especialmente quando a maioria das compras públicas teve origem em funções relacionadas à segurança pública (41%), enquanto a saúde fundamentou 21% das compras para Covid-19.

Outro ponto discrepante aponta que o grupo responsável pelas outras funções, o qual agrupa as demais funções alheias à saúde, segurança, educação e economia/desenvolvimento é a menor responsável por compras de combate ao coronavírus, enquanto representa a maioria das demais dispensas de licitação.

Tabela 2: Distribuição por Função Orçamentária

Função Orçamentária	COVID-19	Demais Dispensas	Total geral
Cultura	--	294	294
Saúde	491	1.914	2.405
Educação	615	3.262	3.877
Econo/Desen	189	5.174	5.363
Outras.Func	115	6.779	6.894
Segur	971	9.833	10.804
Total geral	2.381	27.256	29.637

Fonte: Elaborado pelos Autores

Quanto a classificação de acordo com a Natureza de Despesa, preliminarmente as categorias econômicas não se afastam nitidamente, enquanto estatisticamente os grupos possuem a significância esperada ($\chi^2(1) = 137.20$, p-valor < 0,000). Ademais, em ambos os amparos legais as despesas com custeio predominam.

Tabela 3: Distribuição por Categoria Econômica

Categoria Econômica	COVID-19	Demais Dispensas	Total geral
Despesas de Capital	415	2.663	3.078
Despesas Corrente	1.966	24.593	26.559
Total geral	2.381	27.256	29.637

Fonte: Elaborado pelos Autores

Ainda de acordo com a classificação pela Natureza de Despesa, além da diferença entre os grupos de amparo legal e elemento de despesa ($\chi^2(5) = 1864.50$, p-valor < 0,000), os dados colocam os materiais de consumo como responsáveis pela notória maioria das compras, especialmente pela necessidade de aquisição de materiais de higiene e limpeza, bem como itens de proteção individual, essenciais no combate ao coronavírus.

Esta classificação por Natureza de Despesa demonstra como a intervenção do governo acontece, seja pela formação de patrimônio ou gastos correntes, mas inclusive qual o tipo de objeto de aquisição (Giacomoni, 2019). Nessa perspectiva, percebe-se uma mudança nos padrões de consumo em que itens de consumo e materiais permanentes assumem a maioria absoluta das compras de combate à COVID-19, ao passo que os serviços eram quase 50% das compras por dispensa.

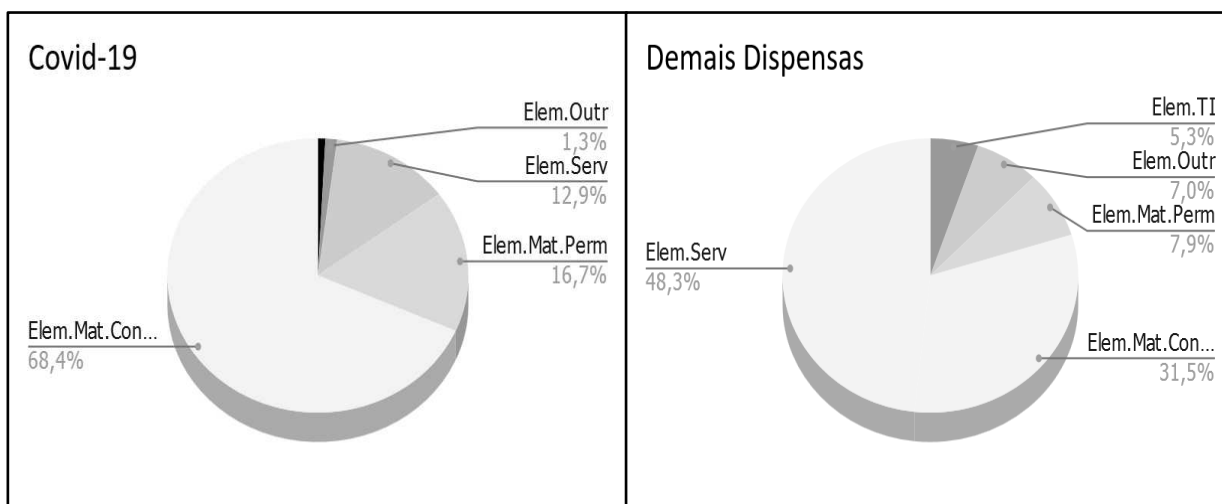


Figura 4: Distribuição por Elemento de Despesa

Fonte: Elaborado pelos Autores

Por fim, a classificação de acordo com a categoria de valor, também distinta entre grupos ($\chi^2(2) = 531.37$, p-valor < 0,000), expõe como a rigidez de limites mantém os gastos públicos dentro da razoabilidade necessária a cada modalidade licitatória (Vieira, Andrade & Ferreira, 2018). Isto é, a partir da liberação das compras para confrontar o vírus conforme dispôs a Medida Provisória nº 961/20, os valores irrisórios abaixo de R\$ 17.500 foram claramente superados. Enquanto às demais compras, que preservam os limites anteriores, contiveram suas despesas.

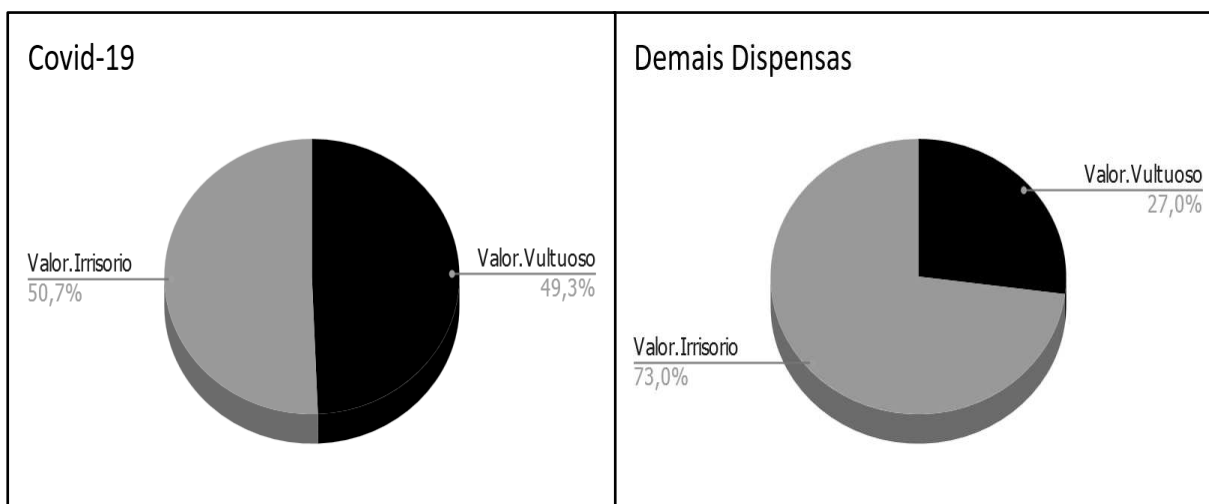


Figura 5: Distribuição por Categoria de Valor
 Fonte: Elaborado pelos Autores

Os resultados demonstram que, especialmente na classificação funcional-programática, houveram diferenças robustas na categorização das despesas. Ao mesmo tempo que a classificação quanto à natureza de despesa manteve os comportamentos de compra assemelhados. Tais diferenças implicam na assunção de que as atividades finalísticas e os objetivos institucionais são divergentes entre os órgãos que realizam as compras para enfrentamento à pandemia. Todavia, os objetos de gastos, refletidos nas naturezas de despesa foram aproximados.

Isto é, além da classificação mediante natureza de despesa, as demais classificações não apresentam padrões destoantes de aquisição entre compras para enfrentamento à Covid-19 e demais despesas corriqueiras. Isso indica que, em que pese existam objetivos institucionais divergentes, o momento exige uma centralidade de objetivos, visando conjugar esforços para confrontar a pandemia.

As mudanças nos padrões de classificação das compras explicam a mudança de comportamento das instituições analisadas (Cavichioli, 2017). Ou seja, a influência imprevisível de uma crise sistêmica decorrente de uma pandemia de saúde acabou se revelando mais um aspecto do ambiente externo que atinge diretamente as contingências organizacionais e é refletido em novos hábitos de compra (Wadongo & Abdel- Kader, 2014).

4.2 Análise de Correspondência Múltipla (ACM)

A partir da busca pela identificação de possíveis associações às características de compras realizadas para o enfrentamento à pandemia da Covid-19, utilizou-se a Correspondência Múltipla como ferramenta de análise de dados categóricos, viabilizando a construção de um mapa perceptual entre variáveis e suas respectivas categorias (Fávero & Belfiore, 2017).

Trata-se de um método de representação de linhas e colunas como coordenadas em um gráfico. Por meio dessa técnica é possível identificar similaridades e diferenças no comportamento de variáveis, representados em diagramas de dispersão, os quais permitem que as características das variáveis e categorias sejam dispostas como pontos em relação a eixos de coordenadas ortogonais (Fávero & Belfiore, 2017).

Posto isso e considerando que todas as associações entre variáveis foram consideradas significantes, conforme testes Chi-Quadrado (χ^2) realizadas durante as análises descritivas, o

início da ACM tomou como base a verificação da variância acumulada, verificada na Tabela 4, decorrente dos Autovalores que correspondem a categorização ortogonal das variáveis.

Tabela 4: Autovalores

Dimensão	Autovalor	Variância	Variância Acumulada
Dim.1	0,3450	11,1990	11,1990
Dim.2	0,2931	9,4212	20,5113
Dim.3	0,2799	8,9964	29,5076
		...	
Dim.29	0,0013	0,0409	100,0000

Fonte: Elaborado pelos Autores

Tendo em vista as duas dimensões iniciais, o mapa perceptual possui uma variância acumulada de mais de 20%, aquém do desejado, mas considerado suficiente à obtenção aproximada das características das compras decorrentes do confronto ao coronavírus. Cabe salientar que o levantamento completo de todas as perspectivas possíveis levaria em conta 29 dimensões.

Logo, por meio da distribuição gráfica das variáveis, representada pela Figura 6, nota-se que foram formados dois grupos nitidamente distintos. O primeiro, envolto em um círculo, agrupa as classificações funcionais e programáticas utilizadas nos empenhos, além de uma característica institucional correspondente ao órgão máximo de origem da despesa.

No outro lado, ficam associadas todas as demais variáveis, com atenção especial ao próprio amparo legal da despesa, seja Covid-19 ou demais dispensas. Isso inclina-se em favor à indicações feitas nas análises descritivas, quanto à correspondência do amparo legal com aspectos da Natureza de Despesa e fonte de recursos dos empenhos.

Novamente cabe salientar que essa associação indica que o uso dos recursos públicos, em meio à pandemia, estão relacionados com compras particulares, discriminadas especialmente pelos elementos de despesa, que podem envolver compras de materiais de higiene e limpeza, produtos hospitalares, materiais laboratoriais, equipamentos de proteção individual, ou ainda os próprios respiradores.

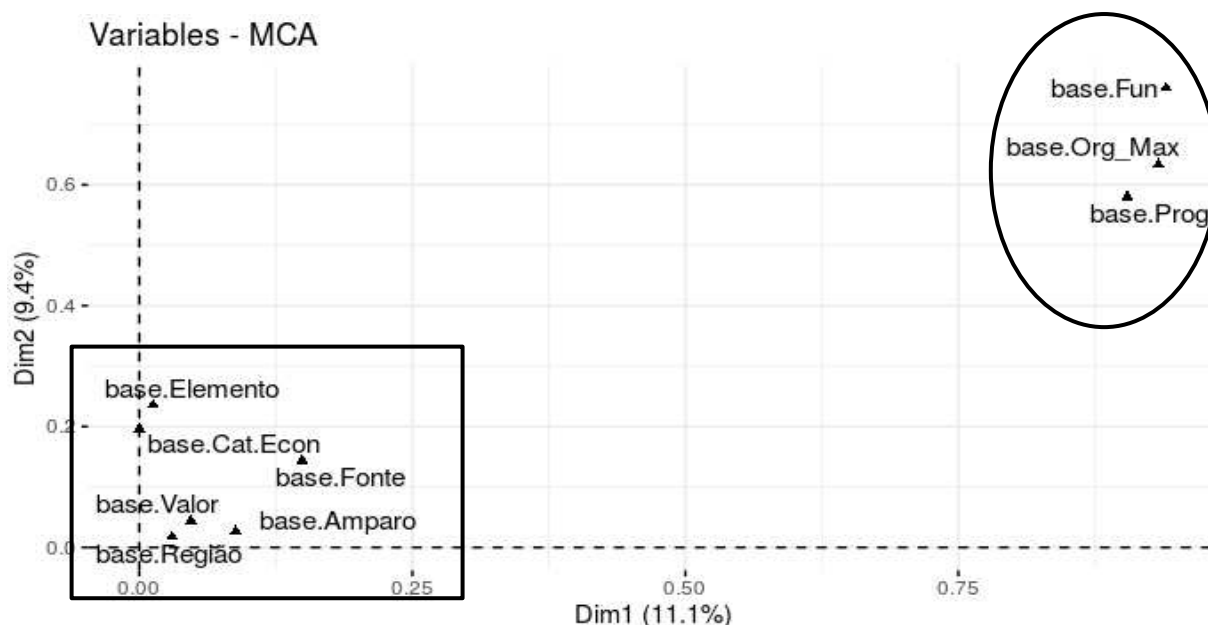


Figura 6: Mapa Perceptual de Representação das Variáveis

Fonte: Elaborado pelos Autores

Ao ampliar a análise, a distribuição por categorias, consoante à Figura 7, facilita a compreensão que tanto o amparo pelas compras via Covid-19 quanto às demais dispensas, possuem associações distintas. O mapa indicado foi propositalmente tracejado de maneira que se observa a distância perceptual entre esses aspectos.

Cabe esclarecer que, embora a variável “Amparo” indique uma associação aos elementos e categorias econômicas dos empenhos, o mesmo não pode ser diretamente relacionado às compras da Covid-19. Ocorre que o volume de compras ligados à Covid-19 ainda é ínfimo, frente aos cerca de 90% dos empenhos restantes à demais dispensas que mantém as atividades governamentais rotineiras, as quais se mostram envoltas no entorno a região onde se encaixam as demais dispensas.

Este resultado pode ser explicado pelo lapso temporal analisado, em que a movimentação funcional-programática e institucional ainda se adapta para acolher novos modelos de compra. Contudo, em que pese o baixo volume de compras, suas características já denotam um comportamento contingencial (Cavichioli, 2017), inerente às necessidades de atuação tempestiva para frear a disseminação da doença.

Por outro lado, ao considerar que a Lei nº 13.979/2020 permite a aquisição mediante um procedimento licitatório simplificado e retira os limites impostos pela lei de licitações, as compras se mostraram mais vultosas frente às demais compras. À vista disso, a própria Figura 7, demonstra que, ligeiramente, ao lado superior esquerdo, as compras vultosas são as que mais se aproximam dos empenhos para combate ao coronavírus.



Figura 7: Mapa Perceptual de Distribuição das Categorias
 Fonte: Elaborado pelos Autores

Por fim, mediante a Figura 8, o volume de compras voltadas ao Covid-19 ainda se mostra consideravelmente inferior às demais compras, quando associados ao total de observações utilizadas no estudo, representado pela mancha cinza do gráfico. Tanto que, com o auxílio do círculo tracejado em volta da categoria COVID-19, é possível denotar a restrição dos empenhos diretamente ligados a este tipo de aquisição, notadamente menores. Frise-se que de uma amostra de 29.637 observações, apenas 2.381 possuem essa categoria.

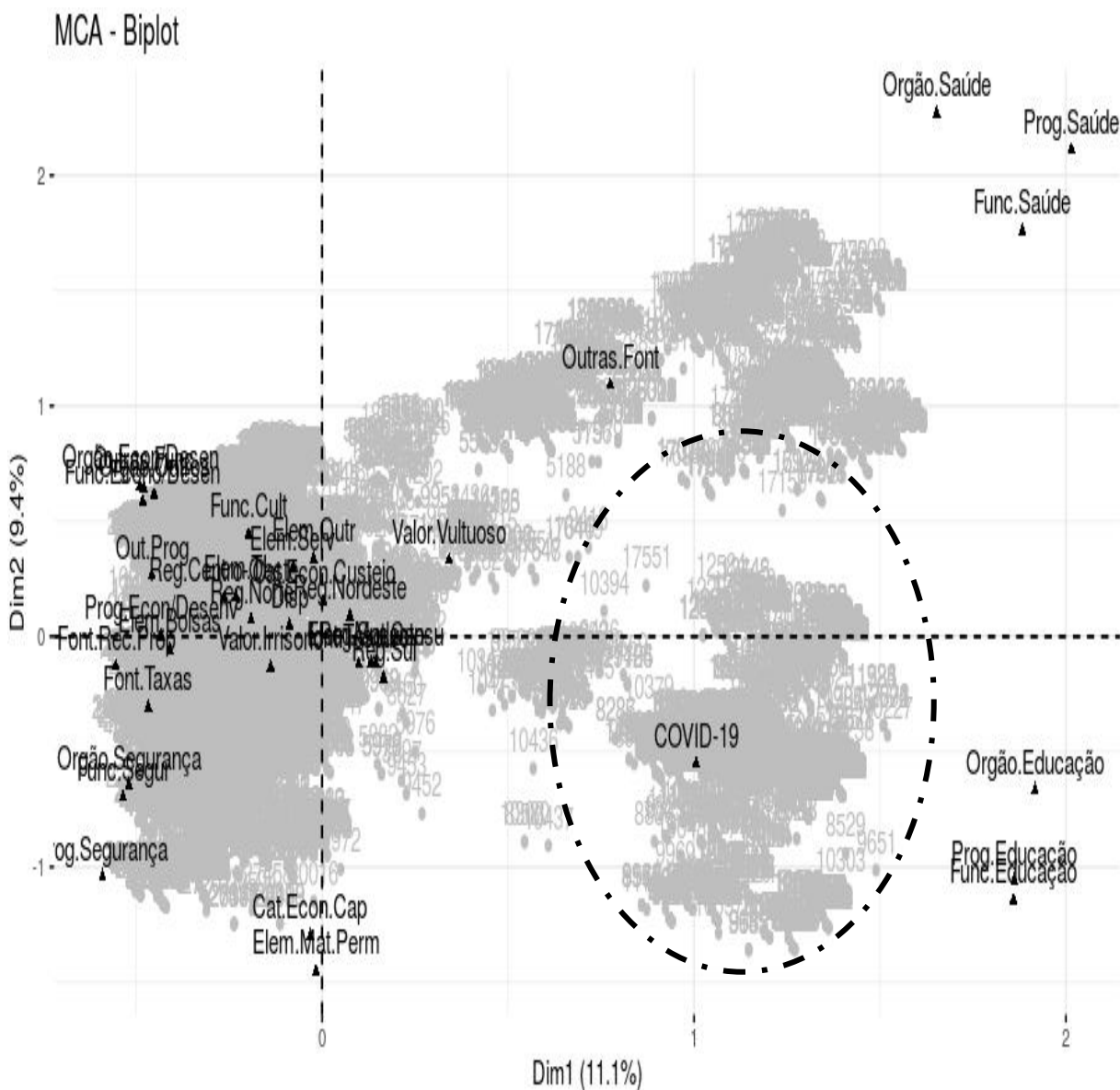


Figura 8: Mapa Perceptual de Distribuição das Observações Frente às Categorias
Fonte: Elaborado pelos Autores

Realizados os levantamentos cabíveis, cumpre acentuar que se descobriu como maior mérito da presente pesquisa a indicação de que as características funcional-programáticas se comportam de modo distinto às características de Natureza de Despesa. Isso evidencia as diferenças de propósitos nas ações institucionais dos órgãos de governo, mas indicam similaridade quanto aos objetos de gasto nos primeiros meses de 2020, período de crescimento da doença no Brasil. Destarte, em decorrência ao ambiente externo, incerto e inédito, abre-se

mão dos padrões de compra e dos objetivos institucionais verificados nas demais compras, atendendo novas necessidades públicas e colocando novos itens na pauta de aquisição das instituições (Wadongo & Abdel- Kader, 2014).

Assume-se, portanto que tanto na aplicação dos recursos quanto no volume de despesas realizadas as compras para combate à pandemia distinguem-se das compras tradicionais. Como na compra de respiradores, materiais de higiene, materiais de limpeza e outros itens necessários para controle da disseminação do vírus se tornaram característicos à lei 13.979/2020. Além disso, com a flexibilização das condições licitatórias os valores de aquisição se expandiram nessa modalidade, o que explica a distinção categórica nos tipos de dispensa de licitação.

Por outro lado, ao utilizar os mapas perceptuais se verifica que as variáveis de funcionais e programáticas não se associam ao amparo legal utilizado. Ou seja, independentemente dos propósitos de atuação governamental, as referências de dispensas de licitação não apresentam distinções evidentes.

Tendo em conta esses achados, o estudo se mostra inédito ao relacionar de modo pragmático a distinção na ação governamental de confronto à pandemia, cujos resultados demonstram uma associação nítida entre os objetivos orçamentários, representados pela categoria economia e elementos de despesa, no amparo legal utilizado. Seja para combate ao coronavírus pela Lei nº 13.979/20, ou às demais dispensas de licitação abrangidas na Lei nº 8.666/93.

5 CONCLUSÕES

O período pandêmico decorrente da Covid-19 alterou a vida em sociedade nas suas mais diferentes formas e intensidades, inclusive quanto às prioridades governamentais. Nesse sentido, o governo, diante de uma crise de saúde pública, precisou redirecionar sua atuação, utilizando sua máquina pública no combate ao coronavírus.

O comportamento tomado pela administração pública para enfrentamento a um obstáculo advindo do ambiente externo pode ser explicado por meio da Teoria Contingencial, em particular quanto ao reordenamento de prioridades e objetivos do governo, além da revisão sobre o modo como as instituições seriam utilizadas. Logo, mesmo órgãos que possuem pautas alheias às questões de saúde, se viram diante da necessidade de atuar em um objetivo comum.

Diante desse cenário a presente pesquisa buscou analisar as características das compras públicas, por meio de dispensa de licitação, para enfrentamento da pandemia da Covid-19. O que foi realizado mediante uma análise de variáveis categóricas de órgãos públicos federais de todo o Brasil, durante os cinco primeiros meses de 2020. Para isso, foram feitas análises descritivas sobre as frequências de distribuição das compras para enfrentamento à Covid-19, mas também com mapas perceptuais, obtidos mediante Análises de Correspondência múltipla.

Os achados da pesquisa foram condizentes com o indicado pelo referencial teórico. Nota-se uma diferença entre os objetivos institucionais, entre as ações concernentes à cada órgão, mas há certa sintonia na aplicação dos recursos. Isto é, independentemente dos propósitos de cada instituição percebe-se similitude na aplicação dos recursos quando o tema é Covid-19, indicando um padrão de compra uníssono.

Também se constatou que a quantidade de compras voltadas para enfrentamento à pandemia ainda é modesto frente às demais dispensas de licitação. Entretanto, o custo das compras relacionadas à Covid-19 se mostra elevado, muito em conta do afrouxamento de limites promovido pela Lei nº 13.979/19.

Portanto, o estudo se mostra inédito ao apontar uma mudança nas características de compras para enfrentamento à pandemia, especialmente frente às incertezas do ambiente externo as quais são fundamentais para explicar os aspectos contingenciais que modificaram as pautas das instituições públicas e alinharam seus objetivos.

Acredita-se que os achados deste trabalho apresenta valor por diferentes perspectivas, seja pelo uso da Teoria Contingencial em entidades do setor público para enfrentamento das adversidades vivenciadas no primeiro semestre de 2020, como também pela compreensão alcançada sobre as classificações existentes que direcionam as atividades públicas e, conseqüentemente, o dispêndio de recursos.

Contudo, este estudo não é imune à limitações, especialmente quanto ao escopo que se volta apenas ao âmbito federal, considerando que convênios e transferências voluntárias podem oferecer maior compreensão sobre as características dessas despesas também em estados e municípios. Assim sendo, sugere-se para futuras pesquisas que a amostra seja ampliada e novas características sejam incluídas, como a capacidade operacional das instituições ou ainda fatores políticos.

REFERÊNCIAS

- Alboukadel Kassambara and Fabian Mundt (2020). factextra: Extract and Visualize the Results of Multivariate Data Analyses. R package version 1.0.7. <http://www.sthda.com/english/rpkgs/factextra>
- Andrews, R., Beynon, M. J., & McDermott, A. M. (2016). Organizational capability in the public sector: A configurational approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 239-258
- Beuren, I. M., & Fiorentin, M. (2014). Influência de Fatores Contingenciais nos Atributos do Sistema de Contabilidade Gerencial: um estudo em empresas têxteis do Estado do Rio Grande do Sul. *Revista de Ciências da Administração*, 16(38), 196-212.
- Brasil. (2020). Lei nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Acesso em 3 fevereiro, de 2020. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-022/2020/lei/113979.htm>.
- Brasil. (2020). Medida Provisória nº 961 de 06 de maio de 2020. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Acesso em 15 julho, 2020. Disponível em <[15](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv961.htm#:~:text=MPV%20961&text=Autoriza%20pagamentos%20antecipados%20nas%20licita%C3%A7%C3%B5es,20%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020.>>.</p><p>Cavichioli, D. (2017). Fatores contingenciais que afetam a implementação do Subsistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP) na percepção dos controllers e contadores municipais.</p><p>Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. <i>Accounting, organizations and society</i>, 28(2-3), 127-168.</p><p>Chenhall, R. H. (2006). Theorizing contingencies in management control systems research. <i>Handbooks of management accounting research</i>, 1, 163-205.</p><p>Christensen, M., & Yoshimi, H. (2003). Public sector performance reporting: new public management and contingency theory insights. <i>Government Auditing Review</i>, 10(3), 71-83.</p><p>Cretu, D. (2013). The Characteristics of the Budget Process at the Level of the Local Public Administration in the Rural Sector. <i>Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development</i>. 13(2), 89-94.</p></div><div data-bbox=)

- Donaldson, L. (2001). A teoria da contingência das organizações. Sábio.
- Espejo, M. M. D. S. B. (2008). Perfil dos atributos do sistema orçamentário sob a perspectiva contingencial: uma abordagem multivariada (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).
- Fávero, L.P. & Belfiore, P. (2017). Manual de Análise de Dados. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Frezatti, F., Rocha, W., Nascimento, A. R. D., & Junqueira, E. (2009). Controle gerencial: uma abordagem da contabilidade gerencial no contexto econômico, comportamental e sociológico.
- Giacomoni, J. (2019). Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas.
- Hadley Wickham (2007). Reshaping Data with the reshape Package. *Journal of Statistical Software*, 21(12), 1-20. URL <http://www.jstatsoft.org/v21/i12/>.
- Ibrahim, M. (2011). The rules of federal budget and final accounts in United Arab Emirates. *International Journal of Law and Management*. 53(3), 199-206. DOI 10.1108/17542431111133427.
- Kaliuha, Y. The Budget Classification as the Basis of the Usage of the Method of Accrual in the Public Sector. *Економіка*. 2(179), 22-28. DOI: <http://dx.doi.org/10.17721/1728-2667.2016/179-2/>.
- Klann, R. C., Kreuzberg, F., & Beck, F. (2014). Fatores de Risco Evidenciados pelas Maiores Empresas Listadas na BM&FBOVESPA. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, 3(3), 78-89.
- Lima, D.V.D. (2018). Orçamento, Contabilidade e Gestão no Setor Público. São Paulo: Atlas.
- Matthews, J., & Shulman, A. D. (2005). Competitive advantage in public-sector organizations: explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox. *Journal of Business Research*, 58(2), 232-240.
- MCASP. (2019). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. (8ª ed). [Manual]. Ministério da Fazenda. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional.
- Mikesell, J.L.; & Mullins, D.R. (2001). Reforming Budget Systems in Countries of the Former Soviet Union. *Public Administration Review*. 61(5), 548-568.
- Netto, Y. W. E. D. C. (2017). A relação entre o poder intraorganizacional e a efetividade de mecanismos de governança de TI: um estudo de caso em uma organização pública do Rio Grande do Sul.
- Otley, D. (2016). The contingency theory of management accounting and control: 1980–2014. *Management accounting research*, 31, 45-62.
- R Core Team (2020). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>.
- Sebastien Le, Julie Josse, Francois Husson (2008). FactoMineR: An R Package for Multivariate Analysis. *Journal of Statistical Software*, 25(1), 1-18. 10.18637/jss.v025.i01
- Sell, F. F., Beuren, I. M., & Lavarda, C. E. F. (2020). Influência de fatores contingenciais no desempenho municipal: evidências inferenciais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14, e164058-e164058.
- STN. (2020). Sistema Tesouro Gerencial. Secretaria do Tesouro Nacional. Acesso em 15 julho, 2020. Disponível em <<https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/servlet/mstrWeb?pg=login>>.
- Vieira, L.S.; Andrade, D.M.; & Ferreira, P.A. (2018). Estudo do sistema de cotação eletrônica em uma empresa pública do estado de Minas Gerais. *Revista Gestão & Tecnologia*. 18(3), 270-291.
- Wadongo, B., & Abdel-Kader, M. (2014). Contingency theory, performance management and organisational effectiveness in the third sector: A theoretical framework. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 63(6), 680-703.