Critérios de Alocação de Recursos Discricionários.

Uma Análise do Governo do Estado de Pernambuco

no Período de 1997/2000

Isaac de Oliveira Seabra

Recife

2003

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Critérios de Alocação de Recursos Discricionários. Uma Análise do Governo do Estado de Pernambuco no período de 1997/2000

Isaac de Oliveira Seabra

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste como requisito complementar para obtenção do Grau de Mestre em Gestão Pública.

Recife, Outubro de 2003

Universidade Federal de Pernambuco
Agência de Desenvolvimento do Nordeste
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste

Critérios de Alocação de Recursos Discricionários.

Uma Análise do Governo do Estado de Pernambuco

no Período de 1997/2000

Isaac de Oliveira Seabra

Dissertação submetida ao corpo docente do Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste e aprovada em 03 de outubro de 2003.

Banca Examinadora:

Professor Jorge Zaverucha.Ph.D (Orientador)

Professor Dr. Olímpio José de Arroxelas Galvão (Examinador Interno)

Professor Dr. Sérgio Alves de Sousa (Examinador Externo)

Agradecimentos

A Deus, nosso Pai e protetor, que sempre nos dá a força necessária para buscarmos nossos objetivos, nos ensinando a ter paciência e compreensão para entendermos as lições que a vida nos dá.

A minha filha Gabriela, que com sua luz me dá sempre um motivo a mais para ser feliz.

A meus pais, Ivanildo e Socorro, pelo exemplo de perseverança, ética e amor, bases para a minha construção interior.

A minhas irmãs, sobrinhos, primos, tios, minha avó e amigos pelo incentivo e apoio.

A meus colegas de trabalho do Tribunal de Contas do Estado – PE e do TJPE, em especial a Jorge Santana, a Márcio Padilha, a Henrique Braga e a Murilo Lins pelas diversas contribuições e apoio.

Aos meus alunos, em especial a Érica Sampaio e Pedro Paulo que, além de me ajudarem na condensação dos dados pesquisados, fomentaram minha mente de idéias, sugestões, na busca do conhecimento.

Aos amigos de mestrado, em especial a Teresa Tigre, Joaquim Liberalquino, Eduardo Amorim e Ricardo Martins, pelas lições de companheirismo e dedicação que obtive na nossa convivência.

Ao Povo das terras de Pesqueira, minha raiz de vivência e aprendizado.

Ao meu orientador, Professor Jorge Zaverucha, pelo empenho e sabedoria, que foram fundamentais e decisivos na coordenação deste trabalho.

Muito obrigado!

"Embora ninguém possa voltar atrás

e fazer um novo começo,

qualquer um pode começar agora

e fazer um novo fim".

Francisco Cândido Xavier

Resumo

Esta dissertação buscou identificar os critérios de alocação de recursos discricionários efetuando uma análise das transferências voluntárias ocorridas na execução orçamentária do Governo do Estado de Pernambuco no período de 1997 a 2000.

O objetivo principal do estudo foi verificar qual a prevalência de critérios utilizados pelo poder executivo estadual na alocação orçamentária dos recursos discricionários no período acima citado, através da análise da execução orçamentária distribuída por regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco (onze regiões) e sua correlação com: o número de eleitores existentes em cada região; o número de votos que o chefe do poder executivo à época obteve nas eleições, por região; e, com o índice de desenvolvimento humano (IDH) calculado para cada região de desenvolvimento.

A fim de se conseguir esse objetivo, buscou-se, primeiramente, efetuar um marco teórico no que concerne ao orçamento e à discricionariedade administrativa, objetos deste trabalho, definindo quais seriam os critérios de avaliação, analisando sempre a questão técnica e a questão política inseridos no contexto desta pesquisa.

Finalmente, construíram-se cenários comparativos que delinearam as seguintes conclusões a respeito da dissertação:

A análise não conseguiu verificar de forma clara a correlação existente entre as transferências voluntárias ocorridas no período e os critérios técnicos/políticos pesquisados, evidenciando assim a inexistência de critérios objetivos utilizados para alocação dos recursos discricionários pelo Governo do Estado de Pernambuco, no período de 1997 a 2000.

No entanto, a pesquisa deixou comprovado o tratamento diferenciado dado nas transferências de recursos ocorridas nos governos do Sr. Miguel Arraes de Alencar e do Sr. Jarbas de Andrade Vasconcelos. O primeiro teve uma distribuição mais balanceada, embora

não atingisse predominantemente os critérios técnicos descritos neste estudo. Já a administração do Sr. Jarbas de Andrade Vasconcelos favoreceu duas regiões (Metropolitana e São Francisco), em detrimento das outras, o qual utilizou critérios desconhecidos dos pesquisados neste estudo.

Abstract

This essay aims to identify the criteria used to allocate discretionary resources by means of analysing those voluntary transfers which occurred within the Government of the State of Pernambuco from 1997 to 2000.

The main aim of this research is to verify the kind of criteria used by the State of Pernambuco that prevails in the allocation of the budget for discretionary resources from 1997 to 2000. This research has been made based on the analysis of the budget which was distributed throughout the 11 developing regions in the State of Pernambuco related with the number of existing voters in each region. Besides, taking into account the number of voters obtained by the elected governor at that time per region and the index of human development (IDH) calculated for each developing region.

In order to achieve this objective, a theoretical mark has been accomplished in what the budget and the discretionary management are concerned. Then, the evaluation criteria are defined, analysing both technical and political issues within the context of this research.

Comparative data have helped to conclude the following aspects about this essay:

After studying those analysis, we have not managed to verify the co-relation between the voluntary transfer clearly, that is to say, the co-relation between voluntary transfers and technical/political criteria studied, showing non-existence of objective criteria used to allocate the discretionary resources by the government of Pernambuco from 1997 to 2000.

Therefore, the research has proved the different treatment applied to the transfer of resources which occurred in the Government of Mr. Miguel Arraes de Alencar and Mr. Jarbas de Andrade Vasconcelos. During Mr. Miguel Arraes´s government, the analysed

distribution was better balanced, although the described technical criteria were not achieved. However, Mr. Jarbas Vasconcelos helped two regions (Greater Recife and São Francisco), putting other regions aside by means of unknown criteria in comparison to the ones mentioned in this essay.

Lista de tabelas

Tabela 4.1 - Resumo do balanço orçamentário da administração direta do Estado de Pernambuco..... 37
Tabela 4.2 - Resumo das transferências voluntárias efetuadas pela administração direta do Estado de Pernambuco..... 39
Tabela 4.3 - Resumo das transferências voluntárias efetuadas pela administração direta do Estado de Pernambuco, por região de desenvolvimento..... 40
Tabela 4.4 - Votos obtidos pelo governo eleito no ano de 1994, por região de desenvolvimento..... 46
Tabela 4.5 - Comparação entre os votos obtidos pelo governo eleito no ano de 1994 e os votos obtidos pela oposição, por região de desenvolvimento..... 46
Tabela 4.6 - Número de eleitores existentes em 1996, por região de desenvolvimento..... 47
Tabela 4.7 - Votos obtidos pelo governo eleito no ano de 1998, por região de desenvolvimento..... 48
Tabela 4.8 - Comparação entre os votos obtidos pelo governo eleito no ano de 1998 e os votos obtidos pela oposição, por região de desenvolvimento..... 48
Tabela 4.9 - Número de eleitores existentes em 1998, por região de desenvolvimento..... 49
Tabela 4.10 - IDH médio, por região de desenvolvimento, referente ao ano de 1991..... 50
Tabela 4.11 - Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1997..... 53
Tabela 4.12 - Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1998..... 55
Tabela 4.13 - Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1999..... 57
Tabela 4.14 - Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 2000..... 60

Lista de gráficos

Gráfico 4.1 - Resumo do balanço orçamentário da administração direta do Estado de Pernambuco..... 37
Gráfico 4.2 - Transferências voluntárias por região de desenvolvimento – 1997..... 41
Gráfico 4.3 - Transferências voluntárias por região de desenvolvimento – 1998..... 42
Gráfico 4.4 - Transferências voluntárias por região de desenvolvimento – 1999..... 43
Gráfico 4.5 - Transferências voluntárias por região de desenvolvimento – 2000..... 44
Gráfico 4.6 - Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1997..... 53
Gráfico 4.7 - Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1998..... 56
Gráfico 4.8 - Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1999..... 58
Gráfico 4.9 - Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 2000..... 60

Lista de abreviaturas e siglas

FIDEM – Fundação de Desenvolvimento Municipal;

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano;

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias;

LOA – Lei Orçamentária Anual;

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal;

PPA – Plano Plurianual;

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;

TRE – Tribunal Regional Eleitoral;

Sumário

1 INTRODUÇÃO..... 16
1.1 Apresentação do tema..... 16
1.2 Justificativas teóricas e práticas..... 17
1.3 Pergunta de pesquisa..... 19
1.4 Objetivos..... 19
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... 21
2.1 Antecedentes históricos: O orçamento como base das ações de governo..... 21
2.2 Critérios políticos para a execução do orçamento..... 24
2.3 Critérios técnicos para a execução do orçamento..... 26
2.4 Discricionariedade administrativa..... 29
3 METODOLOGIA..... 33
3.1 Delineamento da pesquisa e método..... 33
3.1.1 Etapa 1: Estudo bibliográfico sobre o orçamento no Brasil..... 34
3.1.2 Etapa 2: Análise da alocação orçamentária dos recursos discricionários..... 34
3.1.3 Etapa 3: Análise dos resultados das eleições realizadas nos anos de 1994 e 1998, para o cargo de governador..... 35
3.1.4 Etapa 4: Análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)..... 35
3.1.5 Etapa 5: Análise das correlações existentes entre a alocação orçamentária, o resultado das eleições, o número de eleitores existentes à época em cada região de desenvolvimento, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)..... 36
4 ANÁLISE DOS DADOS..... 37
4.1 Análise da execução orçamentária..... 37
4.1.1 Análise do orçamento estadual..... 37
4.1.2 Análise da execução orçamentária dos recursos discricionários..... 39
4.1.2.1 Análise da execução orçamentária das transferências voluntárias, por região de desenvolvimento..... 40
4.1.2.1.1 Transferências voluntárias – 1997..... 40
4.1.2.1.2 Transferências voluntárias – 1998..... 42
4.1.2.1.3 Transferências voluntárias – 1999..... 43

4.1.2.1.4 Transferências voluntárias – 2000..... 44
4.2 Análise dos resultados das eleições realizadas nos anos de 1994 e 1998, para o cargo de governador..... 45
4.2.1 Resultado das eleições – 1994..... 45
4.2.2 Resultado das eleições – 1998..... 48
4.3 Análise do Índice de Desenvolvimento Humano..... 49
4.4 Análise das correlações existentes entre a alocação orçamentária, o resultado das eleições, o número de eleitores existentes à época em cada região de desenvolvimento, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)..... 51
4.4.1 Análise das correlações existentes entre a alocação orçamentária, o resultado das eleições, o número de eleitores existentes à época em cada região de desenvolvimento, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação ao exercício de 1997..... 52
4.4.2 Análise das correlações existentes entre a alocação orçamentária, o resultado das eleições, o número de eleitores existentes à época em cada região de desenvolvimento, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação ao exercício de 1998..... 54
4.4.3 Análise das correlações existentes entre a alocação orçamentária, o resultado das eleições, o número de eleitores existentes à época em cada região de desenvolvimento, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação ao exercício de 1999..... 57
4.4.4 Análise das correlações existentes entre a alocação orçamentária, o resultado das eleições, o número de eleitores existentes à época em cada região de desenvolvimento, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação ao exercício de 2000..... 59
5 CONCLUSÕES 62
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 65

1 Introdução

1.1 Apresentação do tema

Este estudo busca identificar os critérios de alocação dos recursos orçamentários discricionários feitos nas regiões de desenvolvimento existentes no Estado de Pernambuco[1], pelo Poder Executivo Estadual, no período de 1997 a 2000.

Os recursos orçamentários discricionários são aqueles em que o chefe do poder executivo detém grau de autonomia elevado para decidir sobre quando e onde os recursos serão alocados. Os mesmos estão registrados no orçamento sob a forma de transferências voluntárias, base que delimitou nesta dissertação a análise dos recursos alocados pelo Estado.

Entende-se por transferências voluntárias todos os recursos orçamentários que não estão vinculados constitucionalmente à determinada atividade de alguma Unidade da Federação, bem como os recursos que não são utilizados para a manutenção da máquina administrativa[2], que são repassados[3] de um Ente da Federação para outra a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, sendo assim considerados discricionários.

A escolha do período tem como objetivo analisar duas gestões, buscando identificar os critérios utilizados por cada uma delas, além de contemplar composições políticas distintas sob a ótica político-partidária, bem como levar em consideração a alternância de Poder. O primeiro período abrangerá os anos de 1997 e 1998, no qual o Estado de Pernambuco era governado por Miguel Arraes de Alencar, e o segundo, os anos de 1999 e 2000, cujo governador era Jarbas de Andrade Vasconcelos.

---

[1] Foram concebidas pela Fundação de Desenvolvimento de Municipal – FIDEM, com o objetivo de instituir a prática descentralizada de planejamento estratégico no Estado, visando o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. Atualmente existem onze regiões de desenvolvimento.

[2] Estrutura física pertencente ao Estado e de seus respectivos recursos humanos.

1.2 Justificativas teóricas e práticas

A sociedade brasileira encontra-se reticente em relação à administração dos recursos públicos, vez que a maior transparência na gestão dos referidos recursos ainda é pequena. Este fato advém do sistema político que ainda hoje contém forte dose de práticas patrimonialistas que, como define Bresser Pereira (1998) ocorre quando o patrimônio público confunde-se com o privado. Aliado a isto, temos um sistema partidário distorcido, no qual a influência de um político é por vezes maior que a do próprio partido.

Diante deste quadro é de se esperar que na execução orçamentária dos recursos discricionários não haja uma distinção de critérios a serem utilizados para a sua alocação.

É importante ressaltar que o controle da execução orçamentária por meio da sociedade é deficiente, em parte pela complexidade da estrutura orçamentária, indo desde a fase de planejamento, passando pelo caminho complicado da Comissão de Orçamento (Assembléia Legislativa) quando de sua apreciação, e chegando na execução, na qual o Poder Executivo publica apenas bimestralmente um relatório resumido da execução orçamentária[4], e em parte pela apatia do cidadão, reflexo da descrença nos poderes públicos.

Embora faça parte todo um contexto político, no qual as alianças político-partidárias possuem elevada importância, a alocação de dotações orçamentárias de transferências voluntárias, que possuem determinada discricionariedade por parte do governante, deveria ter seus limites atrelados a um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, que é a erradicação da pobreza e da marginalização e reduzir as desigualdades sociais[5].

---

[3] Em geral são repassados da União para Estados e Municípios, e dos Estados para Municípios.
[4] Art. 52 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
[5] *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 3º, III.

A Constituição do Estado de Pernambuco[6] descreve que é de competência do Estado combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Dentro desta ótica, a pesquisa analisa o processo de desenvolvimento no combate às desigualdades sociais, tendo como pressuposto a alocação de um maior volume de recursos para as regiões menos desenvolvidas.

A concepção de combate às desigualdades sociais é muito mais ampla que a distribuição adequada de recursos, pois bem sabemos que a realidade de cada região é bem peculiar, porém, em tendo recursos, e em sendo os mesmos bem planejados através de articulações intergovernamentais (governo estadual e governo municipal), a possibilidade de obtenção de êxito torna-se mais viável.

O orçamento, como instrumento de planejamento, se constitui na peça técnica encarregada de atender às demandas sociais visando o combate às desigualdades. No entanto, existe uma discrepância entre a previsão e a execução orçamentária. A respeito dessa afirmativa, Roberto B. Piscitelli (1996, p.5) faz observação sobre o orçamento, que embora seja uma Lei, um compromisso entre o governo e a coletividade, passou a ser encarado como:

> [...]um documento meramente autorizativo. Em outras palavras, vale, mas não tanto. O poder executivo e seus burocratas bloqueiam, contigenciam dotações e as 'liberam' segundo sua própria orientação, num jogo de interesses cujos critérios são no mínimo duvidosos. E a programação financeira - sob controle absoluto da Secretaria do Tesouro Nacional - condiciona a execução do orçamento à situação de cada momento, a cada circunstância(grifo nosso).

Não esqueçamos que, neste "jogo de interesses" as entidades privadas agem através de lobistas[7], que buscam no orçamento a inclusão de emendas de seus interesses.

A existência desse *"jogo de interesses"*, e seu reflexo na camada da população mais carente, também será foco de nossa análise, no decorrer da pesquisa.

---

[6] *Constituição do Estado de Pernambuco*. Art. 5º, parágrafo único, inciso X..

Esta pesquisa concentra sua importância na medida em que contribui para discussão dos critérios (técnicos e/ou políticos) em relação às liberações de dotações orçamentárias de recursos discricionários feitos pelo Governo Estadual, buscando observar até que ponto as influências político-partidárias são consideradas pelo Poder Executivo Estadual, em relação às execuções orçamentárias, decorrentes de transferências voluntárias.

1.3 Pergunta de pesquisa

Embora se tenha diversas variáveis que possam afetar a formulação e implementação de políticas públicas previstas nos orçamento públicos, em especial o contexto político, a pesquisa busca responder a seguinte pergunta:

Quais os critérios de alocação de recursos voluntários utilizados pelo governo estadual nas regiões de desenvolvimento do Estado, no período de 1997 a 2000?

1.4 Objetivos

Para melhor espelhar os objetivos desta pesquisa, dividimos os objetivos em:

Objetivo geral:

- verificar qual a prevalência de critérios utilizados pelo poder executivo estadual, na alocação orçamentária dos recursos discricionários, no período de 1997 a 2000.

[7] Indivíduo cuja atividade é a de fazer pressão sobre políticos e poderes públicos, que visa exercer sobre estes qualquer influência ao seu alcance, mas sem buscar o controle formal do governo.

Objetivos específicos:

- analisar a alocação de recursos discricionários e sua correlação com as regiões de desenvolvimento detentoras do menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no período pesquisado;

- analisar os gastos orçamentários com os recursos discricionários e sua relação com o número de eleitores em cada região de desenvolvimento.

- analisar os gastos orçamentários com os recursos discricionários e sua relação com o número de votos obtidos pelo governo eleito à época, quando comparado com os votos da oposição.

2 Fundamentação teórica

2.1 Antecedentes históricos: O orçamento como base das ações de governo

Data de 1217 o período no qual foi elaborado o documento que os tratadistas consideram como o embrião do orçamento público, que foi a Magna Carta, outorgada pelo Rei João Sem Terra, imperador da Grã-Bretanha, em cujo teor encontra-se o artigo 12:

> Art. 12 – Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

Giacomoni (2001, p.46) descreve que este embrião, embora tratasse apenas das receitas, não abrangendo a despesa pública, foi o primeiro passo para a organização das contas de um governo, sendo aperfeiçoado com o correr dos anos, tendo tido alterações importantes em 1689 (Bill of Rights)[8], em 1787, com a criação do Fundo Consolidado, e, a partir de 1822 o chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento da Grã-Bretanha uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício.

Baleeiro (1981, p.395) descreve que o orçamento, nesta fase, gerou um processo de fiscalização financeira e de cerceamento das tendências perdulárias de governantes dissociados dos interesses gerais das massas.

Os Estados Unidos passou a controlar as finanças do setor público a partir de 1802, através de uma *Comissão de Meios e Recursos*, criada pela Câmara de Representantes,

[8] "informa que nenhum cidadão será obrigado a pagar imposto sem consentimento comum através da Lei do Parlamento". BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**, Rio de janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, Apud, GIACOMONI, James. **Orçamento Público**, 10ª edição, São Paulo: Atlas, 2001.

a qual obrigava o secretário do Tesouro a apresentar o relatório anual ao congresso, contendo o levantamento estimativo das necessidades de despesas do Governo.

Na França, o controle das finanças públicas teve início em 1815, no qual a Assembléia Nacional decretava a lei financeira anual. Contudo, em 1831 o controle orçamentário francês passou a ser mais complexo, sendo algumas regras consideradas atualmente como básicas na visão da doutrina orçamentária. Giacomoni (2001, p.47) cita-as:

- anualidade do orçamento;
- votação do orçamento antes do início do exercício;
- o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício;
- o orçamento não deve ter vinculação de itens da receita à despesa específica.

No Brasil, segundo Giacomoni (2001, p.52), os primeiros passos para a implantação de um orçamento das contas do Governo advieram com a promulgação da Constituição Imperial de 1824, que em seu artigo 172 estabelecia:

> Art. 172 – O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Com a Constituição de 1988, o orçamento teve seu formato alterado, perfazendo um ciclo de planejamento constituído pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

No PPA, estabelecem-se, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas com investimentos, e para os programas de duração continuada, por um período de quatro anos, iniciando-se no segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo, indo até o primeiro ano de mandato do próximo governo.

A LDO, de acordo com o artigo 169, § único, da Constituição Federal:

> Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração

> da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição estabelece:

> A lei orçamentária anual compreenderá:
> I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus Fundos, órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Matias Pereira (1999, p.139), ao analisar o orçamento como lei especial, diz:

> Orçamento é o instrumento que permite controlar as informações de despesas de custeio e de capital da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de suas respectivas autarquias e fundações, por eles criadas e mantidas, assim como conhecer o orçamento de investimentos das empresas estatais e o modo de gestão de seus negócios.

Segundo Harada (2002, p.73-75), existe entre nós a cultura de desprezo ao orçamento, apesar da enorme parafernália de regras e normas vigentes no país, inclusive algumas delas de natureza penal, pretendendo a fiel execução orçamentária.

O mesmo define o orçamento como uma lei ânua, de efeito concreto, estimando as receitas e fixando as despesas, necessárias à execução da política governamental.

Aliomar Baleeiro (1998) define orçamento como:

> O ato pelo qual o Poder legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por um certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas criadas em lei.

Harada (2002, p. 75) descreve também que o orçamento é essencialmente um ato político, pois reflete um plano de ação do governo, sempre elaborado em uma decisão política. A respeito desse tema Baleeiro (1981, p.397) expõe:

> O Poder Executivo, para aprovação de seu programa de governo consubstanciado no orçamento anual, necessita de maioria parlamentar e, para obtê-la, transige com os desejos desta ou passa a ser mero órgão da vontade dela.

A base para as ações de um governo encontra-se amparada neste documento legal chamado orçamento. Para a sua execução, o Governo utiliza-se de critérios técnicos e políticos. Esta teoria é consubstanciada nos dizeres de Campello & Matias (2000, p.41):

> A determinação de quais necessidades públicas serão atendidas utilizando recursos orçamentários é um problema técnico e de solução política, pois se trata de escolha

> de usos alternativos de recursos. De forma simplista, é um problema de custo de oportunidade. É consenso que deve haver escolha, pois as necessidades públicas possuem tal natureza que se torna impossível prover a todas simultaneamente, o que equivaleria a dispor de fontes ilimitadas de recursos.

Para o melhor entendimento a respeito dos critérios políticos e técnicos a serem utilizados na execução orçamentária, faz-se necessário buscar referências teóricas a respeito do assunto. Os próximos dois capítulos tratarão mais profundamente esta questão.

2.2 Critérios políticos para a execução do orçamento

O significado clássico da palavra política é derivado do termo polis (politikós) que significa tudo o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social. Assim consta a definição no dicionário de política, coordenado por Noberto Bobbio (1994, p. 954).

De acordo com Bobbio (1994, p.553), governo pode ser definido como um "conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade". Segundo o autor acima citado, o poder político tem como característica a exclusividade do uso da força em relação a todos os grupos que agem em determinado contexto social. Ele cita (1994, p.955)

> [...]O Poder Político é em toda a sociedade de desiguais, o poder supremo, ou seja, o poder no qual todos os demais estão de algum modo subordinados.

A vinculação da política em relação à execução orçamentária é muito forte devido ao poder que detém o Chefe do Executivo na utilização dos recursos para implementação de seu programa de governo. A respeito disso Arlindo Soares (1998, p.12) assim descreve:

> [...]a lógica de dominação do Estado Central mantém o orçamento como uma moeda de troca com as elites políticas regionais e com os grandes interesses econômicos que se opõem à repartição dos recursos de forma previamente estabelecida, preferindo, ao contrário, as transferências negociadas, que se apresentam como uma cobiçada fatia de poder prodigiosa para o estabelecimento dos favores políticos e de dominação sobre as regiões mais pobres do país.

O orçamento é preparado pelo governo baseado em sua autonomia política, que nada mais é do que o critério com base no qual se considera boa ou má uma ação política. Precisamos aí esclarecer a distinção entre a ação moral e a ação política. Noberto Bobbio (2000, p.174) explicita que:

> [...]enquanto o critério com base no qual se julga uma ação moralmente boa ou má é o respeito a uma norma cujo comando é considerado categórico, independente do resultado da ação "faça o que deve ser feito para que aconteça o que tiver de acontecer", o critério com base no qual se julga uma ação politicamente boa ou má é pura e simplesmente o resultado "faça o que deve ser feito para que aconteça aquilo que você quer que aconteça". Os dois critérios são incomparáveis. Essa incomparabilidade expressa-se mediante a afirmação de que em política vale a máxima "o fim justifica os meios".

A influência política no orçamento foi tema do editorial do Jornal da Tarde de 22 de dezembro de 2002, sob o título "O orçamento, a farra de sempre", cujo texto abaixo se encontra transcrito:

> Os futuros ministros da Fazenda, Antônio Palocci, e do Planejamento, que ainda nem foi indicado, já têm uma tarefa urgente a executar, para estar pronta nos primeiros dias de janeiro: **revisar o Orçamento da União para o ano que vem, aprovado por deputados e senadores quinta-feira, para conformar mais uma obra de ficção produzida pelo Congresso ao mundo real das contas públicas brasileiras. [**...]tudo foi feito na correria e na última hora, como de hábito. Foram tantas as alterações introduzidas nos momentos decisivos, para atender aos mais variados tipos de interesse, que nem ao menos havia um texto completo da peça orçamentária para ser lido e discutido antes de ser aprovado. Os acertos foram feitos "de boca", na base do papelucho. E todos que quiseram e pediram alguma coisa foram agraciados com seu quinhão. Na conta da viúva, ou seja, nas costas do contribuinte.(grifo nosso).

Zaverucha (2000, p.297) descreve a forma acintosa da pressão política existente no orçamento do governo federal:

> A falta de controle civil sobre os policiais militares estampada na greve de junho/julho de 1997 foi um atestado cabal do que meu livro anterior sobre o governo Sarney sinalizara(Zaverucha, 1994). Apontei a questão salarial e o orçamento militar como fatores que poderiam levar os militares a romper o equilíbrio do jogo. FHC não hesitou em transformar o país no maior importador de armas da América Latina, embora tenham sido aparadas verbas para as universidades, bolsas de estudos, combate à dengue, segurança pública, etc.

Em razão do exposto, a execução orçamentária tende a vincular-se diretamente ao critério político, cujo marco central é o jogo do poder de um governo, seja ele local, regional ou nacional. Tal critério foi analisado nos capítulos que versam a respeito das correlações

existentes entre a execução orçamentária, o resultado das eleições, o número de eleitores por região de desenvolvimento e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

2.3 Critérios Técnicos para a execução do orçamento

Dentre os critérios técnicos, encontra-se a característica própria do Estado, que deve ter seus limites atrelados a um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, que é a erradicação da pobreza e da marginalização e reduzir as desigualdades sociais, de acordo com a Constituição Federal.

Para verificação da desigualdade social existente no país, o indicador utilizado neste trabalho de dissertação é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no início da década de noventa. Foi idealizado para servir como a base empírica dos *Relatórios de desenvolvimento humano*, responsáveis por monitorar o processo de desenvolvimento mundial a partir da década de noventa.

No Brasil, este indicador foi efetuado em 1991 e em 2000, e publicados pelo PNUD(UNPD, 2003) em 1995 e em 2002 respectivamente. Para efeito deste trabalho, utilizaremos os dados de 1991, tendo em vista o período utilizado na pesquisa (1997-2000).

O indicador é medido por Município e é organizado segundo as dimensões Renda, Educação, Infância, Habitação e Longevidade. Abaixo mencionamos como A ONU formulou cada uma das dimensões:

- **Renda:** O universo se limita àqueles membros de famílias que obtém rendimentos, excluídos os pensionistas e os empregados domésticos e seus parentes, que vivem em domicílios particulares.

- **Educação:** Diversos indicadores para as dimensões **Educação e Infância** foram obtidos a partir do conceito de número de anos de estudo. Para cada indivíduo, este conceito se define como o número de séries por ele já completadas, sendo obtido através da identificação da última série cursada e do grau escolar concluído com aprovação.
- **Infância:** Esta dimensão, além do conceito de número de anos de estudo, também utiliza o conceito de defasagem escolar. Por defasagem escolar entende-se a diferença entre o número de anos de estudo recomendado para uma criança, em função de sua idade, e o número de anos de estudo atingido pela mesma. O número de anos recomendado foi definido como a idade da criança menos sete anos, de tal forma que é esperado que uma criança de oito anos já tenha um ano de estudo completo. Esta medida foi obtida independentemente da criança estar ou não freqüentando a escola.
- **Habitação:** obtido a partir do levantamento da porcentagem da população que vive em domicílios com densidade acima de duas pessoas por dormitório, porcentagem da população que vive em domicílios duráveis, isto é, os domicílios em que a cobertura e as paredes são constituídos de materiais duráveis, porcentagem da população urbana que vive em domicílios com abastecimento adequado de água e porcentagem da população urbana que vive em domicílios com instalações adequadas de esgoto. Para todos os quatro indicadores das condições de habitação considerados o universo pesquisado abrange apenas a população dos domicílios particulares permanentes, excluindo-se, portanto, as pessoas que vivem em domicílios coletivos e em domicílios particulares improvisados.
- **Longevidade:** obtido através do índice de esperança de vida ao nascer e da taxa de mortalidade infantil.

A segunda etapa consiste em transformar os diversos indicadores em índices cujos valores variem entre **zero** e **um**, de tal forma que valores mais elevados indiquem melhores condições de vida. Obter, a partir de um indicador, um índice com estas características requer:

(i) escolher o pior e o melhor valor possíveis do indicador (estes valores podem representar tanto os limites teóricos para o indicador como o intervalo de variação em que se espera que este deva recair para todos os efeitos práticos); e, (ii) com base no valor observado para o indicador e nos limites estabelecidos para ele, obter o índice através da fórmula:

índice = (valor observado para o indicador - pior valor) / (melhor valor - pior valor).

Esta expressão garante que o índice permaneça sempre entre **zero** e **um**, pelo menos enquanto o valor observado pelo indicador continuar dentro dos limites estabelecidos. Assim, quanto mais o valor observado se aproximar do valor delimitado como melhor, mais o índice tenderá para o valor **um** (melhor situação). Na situação oposta, quando o valor observado se aproximar do pior valor, o índice tenderá para **zero** (pior situação).

Outro critério técnico para a execução do orçamento refere-se ao processo de planejamento de seus recursos. A programação baseada em estudos que visem atender às principais demandas sociais através da utilização dos recursos orçamentários, gerando assim e decisão de alocação dos mesmos, é de fundamental importância técnica. Selene Nunes, diz que:

> O orçamento é resultado de um processo de decisão coletiva, que envolve uma variedade de agentes: legisladores, ministros de gasto e ministro de finanças. Os legisladores atendem aos interesses de suas respectivas jurisdições e tendem a favorecer os programas que as beneficiam, embora tais programas sejam financiados com recursos de todo o país. Os ministros de gasto favorecem os programas de suas respectivas áreas técnicas, pois seu poder dentro do governo está associado com o tamanho do orçamento que administram. O ministro de finanças tende a enfrentar a restrição orçamentária de toda a economia pois é responsável pela estabilidade macroeconômica e possui incentivos para promover a disciplina fiscal.

Por fim, a transparência da alocação dos recursos públicos também é um critério técnico, uma vez que este fato demonstra à sociedade para onde estão sendo direcionados os gastos do governo. Esta transparência das contas públicas é gerada a partir da forma em que a mesma é planejada, executada e fiscalizada pela sociedade. Por isso, faz-se necessário saber a definição de accountability horizontal, tema abordado por Guillermo O'Donnell (1998, p.40). Segundo o autor, accountability horizontal é entendida como:

> a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Como vemos, o planejamento orçamentário visando fazer com que o Estado exerça seu papel constitucional envolve uma gama de informações a respeito das necessidades da população, em especial da classe menos favorecida. Abrange também a equalização destas necessidades através de projetos e atividades programadas pelos legisladores e gestores públicos. No entanto, é imprescindível que estes passos sejam dados em uma estrita correlação com transparência, desde planejamento até a execução do mesmo, sob pena de não atingir a accountability, tão necessária para que sejam cumpridos os preceitos constitucionais descritos neste capítulo.

2.4 Discricionariedade administrativa

A Administração Pública em seu sentido subjetivo é o conjunto de pessoas e órgãos que exercem a função administrativa do Estado e em seu sentido objetivo é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos.

A Administração pública tem um papel de sujeito de direitos porque é ela que aplica a lei aos casos concretos para consecução imediata das necessidades coletivas. Por exercer este papel ela exerce uma posição superior perante os outros poderes e aos administrados na medida em que a mesma decide como executa as medidas de necessidade coletivas. No entanto, não pode deixar de subordinar-se à Lei, exercendo também a função submissão perante o controle jurisdicional. Tem-se assim de um lado as prerrogativas de autoridade e do outro a personificação de sujeito subordinado à lei e ao controle judicial.

As relações com os cidadãos sob o aspecto da prestação de serviços públicos geram tensões menores em relação à sociedade, e sob o aspecto do poder de polícia e

intervenção geram tensões elevadas, uma vez que reduz as liberdades individuais. Embora a administração pública se restrinja a fazer o que a lei permite, como não é possível em lei prever todas as situações possíveis, tal fato faz com que a administração pública tenha certa margem de liberdade para apreciar casos concretos seguindo critérios próprios, e escolher a que pareça mais adequada, de acordo com os preceitos legais.

No período moderno, após o renascimento na Europa, se concebeu a idéia de submissão da Administração Pública à Lei, no qual a igreja perdeu o prestígio, sendo o poder concentrado nas mãos da monarquia absoluta. A administração se regia sobre o princípio da vontade suprema do monarca chamada por Adolfo Merkl (1980, p.92-93) de "Estado de Polícia", sendo diferenciado do Estado de Direito. Para ele "o Estado de Polícia se apresenta como aquele Estado cuja administração se acha legalmente incondicionada, enquanto que o Estado de Direito oferece uma administração condicionada legalmente".

Segundo Di Pietro (2001, p.19), nesta fase inicial da administração pública, a mesma só se vinculava à norma advinda do monarca, sob o pretexto de alcançar a segurança e o bem estar coletivos, gerando assim ausência de limitações legais. Di Pietro (2001, p.19) cita que Fiorini (apud Di Pietro, 1952) qualifica que nesta forma de Estado o ato discricionário tanto podia significar um ato arbitrário como um ato oportuno e justo.

O período absolutista foi sendo substituído pelos ideais do liberalismo, voltados para as garantias de liberdade dos cidadãos, trocando a idéia da vontade do rei como fonte de todo o direito pela idéia da lei como resultante da vontade geral. Acatou-se o princípio da separação de poderes, retirando do Poder Executivo a capacidade de ditar leis gerais, passando tais atribuições para o parlamento. À administração pública cabia a missão de apenas executar a lei, daí veio o entendimento de que a administração pública podia fazer não só o que a lei expressamente autorizasse, como também tudo aquilo que a lei não proibisse.

Em razão deste entendimento, García de Enterría e Tomás-Ramon Fernandez (apud Di Pietro, 2001), chegaram ao entendimento de que a discricionariedade operaria no espaço livre da lei. Assim sendo, pode-se afirmar que a discricionariedade não era vista como um poder jurídico, mas como um poder político.

A discricionariedade constitui o elemento chave para a manutenção do equilíbrio acima citado, tendo seu estudo que ser feito em paralelo com o princípio da legalidade, para que sejam evidenciados seus limites.

Afora o Princípio da legalidade, os princípios gerais do direito, e os princípios da moralidade, da razoabilidade, do interesse público, da motivação atuam como delimitadores da discricionariedade.

Moraes (2002, p.37), ao discorrer sobre a constitucionalização do direito e princípio da eficiência, diz:

> O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.

Di Pietro(2001, p.64-65) diz que os princípios descritos no artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, etc), atuam como limitadores à discricionariedade administrativa, os quais, se ultrapassados, configuram atos ilícitos da administração. Sendo assim configurado como poder jurídico, pois o mesmo não é limitado apenas pela lei, em sentido formal, mas pela idéia de justiça, com todos os valores que lhe são inerentes. A mesma conclui tal raciocínio dizendo:

> [...]O grau de discricionariedade continua a depender da forma como a competência legislativa é atribuída ao legislador. E a discricionariedade continua a ser poder jurídico, porque exercida nos limites fixados pela lei, sendo ainda limitada por inúmeros princípios previstos de forma implícita ou explícita na constituição, como a moralidade, razoabilidade, interesse público.

Ainda segundo Di Pietro (2001, p.67):

> [...]a atuação da administração pública no exercício da função administrativa é vinculada quando a lei estabelece a única solução possível diante de determinada situação de fato; ela fixa todos os requisitos, cuja existência da administração deve limitar-se a constatar, sem qualquer margem de apreciação subjetiva.

Buscando uma definição a respeito da discricionariedade administrativa, Di Pietro (2001, p.67) define-a como "a faculdade que a lei confere à administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito".

Analisando tal conceito, podemos entender que o poder da administração é discricionário, pois a tomada de decisões deve ser baseada nos critérios de oportunidade, conveniência, justiça, isonomia, tendo em vista que tais fatos não são definidos em sua totalidade pelo legislador ao regrar as matérias, pois a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante de casos concretos.

Assim sendo, vemos que a discricionariedade administrativa se expressa como fonte de liberdade quando da execução do orçamento, uma vez que a oportunidade e conveniência são parâmetros chaves, enquanto que a justiça e a isonomia são utilizadas apenas quando ocorrerem os dois primeiros parâmetros chave. Este ponto crítico será o objeto de nossa análise, que discorrerá nos capítulos seguintes.

3 Metodologia

Essa pesquisa busca analisar a alocação de recursos orçamentários pelo Poder Executivo do Estado de Pernambuco às Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco, sendo estes recursos apenas os considerados discricionários, no período de 1997 a 2000, estabelecendo correlações entre a alocação destes recursos por região de desenvolvimento e os indicadores de desenvolvimento humano dos municípios pertencentes à região, bem como o número de eleitores à época em cada região, e o número de votos decorrentes da eleição para governador à época, quando comparado os votos do governo eleito e os da oposição em cada região de desenvolvimento.

3.1 Delineamento da pesquisa e método

De acordo com Vergara (2000, p.47), a pesquisa metodológica é o estudo que se refere a instrumentos de captação de uma realidade, estando assim, associada a caminhos e procedimentos para atingir determinado fim. A alocação de recursos orçamentários feitos através da busca de dados e informações a respeito do tema, se insere neste contexto, sendo esta a metodologia adotada quanto ao fim da pesquisa. A mesma foi feita por meio de investigação documental, tendo em vista a pesquisa feita em documentos internos de órgãos públicos, bem como por meio de bibliografias, sob o prisma do estudo de material publicado em livros, revistas, meios eletrônicos, gerando um estudo sistematizado a respeito do assunto.

O universo da pesquisa será composto pelos municípios do Estado de Pernambuco, agrupados em onze regiões de desenvolvimento[9] definidas pela Fidem. A pesquisa foi delineada da seguinte forma:

3.1.1 Etapa 1: Estudo bibliográfico sobre o orçamento no Brasil

Para a fundamentação do quadro teórico necessitamos efetuar um estudo sistematizado das publicações feitas em livros, artigos, dissertações, teses a respeito do assunto, bem como de informações disponíveis em redes eletrônicas.

Tema controverso, o orçamento e sua execução sempre vão suscitar questionamentos por parte dos estudiosos no assunto, em especial em relação à alocação dos recursos discricionários, se estes seriam alocados por critérios técnicos ou políticos. Este estudo encontra-se evidenciado no capítulo dois desta dissertação.

3.1.2 Etapa 2: Análise da alocação orçamentária dos recursos discricionários

Constará na segunda etapa da obtenção dos dados referentes à execução orçamentária do Estado de Pernambuco, no que concerne aos recursos discricionários, discriminados por região de desenvolvimento do Estado. Este levantamento de dados foi feito através da análise dos balanços contábeis da Administração Direta Governo do Estado de

[9] As regiões de desenvolvimento definidas pela Fidem são as seguintes: Agreste Meridional, Agreste Central, Agreste Setentrional, Araripe, Itaparica, Mata Norte, Mata Sul, Metropolitana, Pajeú-Moxotó, São Francisco e Sertão Central.

Pernambuco para a verificação das transferências voluntárias feitas a cada município de Pernambuco.

3.1.3 Etapa 3: Análise dos resultados das eleições realizadas nos anos de 1994 e 1998, para o cargo de governador

Para analisar o critério político decorrente desta pesquisa, foi efetuado um exame documental dos dados referentes às eleições majoritárias estaduais, ocorridas nos anos de 1994 e 1998, para a elaboração, por região, do mapa geopolítico do Estado de Pernambuco, levando em consideração a quantidade proporcional de votos recebida pelo governador eleito em relação aos votos obtidos pela oposição em cada região de desenvolvimento . A base da pesquisa foi obtida através de dados fornecidos pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE-PE).

3.1.4 Etapa 4: Análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

A Constituição do Estado de Pernambuco (1998, p.10), em seu Art. 5º, parágrafo único, inciso X, diz que é competência do Estado combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. Para identificarmos qual a região de desenvolvimento do Estado de Pernambuco tem a maior necessidade de investimento por parte do Poder Executivo Estadual, visando atender ao dispositivo constitucional, foi feita uma pesquisa a respeito do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), obtido junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD), mais próximo do período estudado (1997-2000), para verificarmos a região de desenvolvimento que detém o menor IDH.

3.1.5 Etapa 5: Análise das correlações existentes entre a alocação orçamentária, o resultado das eleições, o número de eleitores existentes à época em cada região de desenvolvimento, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Essa etapa consistiu na elaboração de diversos cenários, na forma de análise de caso, que tem por objetivo aprofundar a descrição de determinada realidade (Trivinos, 1995).

Foi feita a correlação dos dados obtidos com o intuito de verificar as distorções e correlações ocorridas em cada região de desenvolvimento do Estado, no que concerne ao valor alocado e o valor que poderia ter sido alocado levando-se em consideração cada um dos parâmetros acima descritos.

4 Análise dos dados

4.1 Análise da execução orçamentária

4.1.1 Análise do orçamento estadual

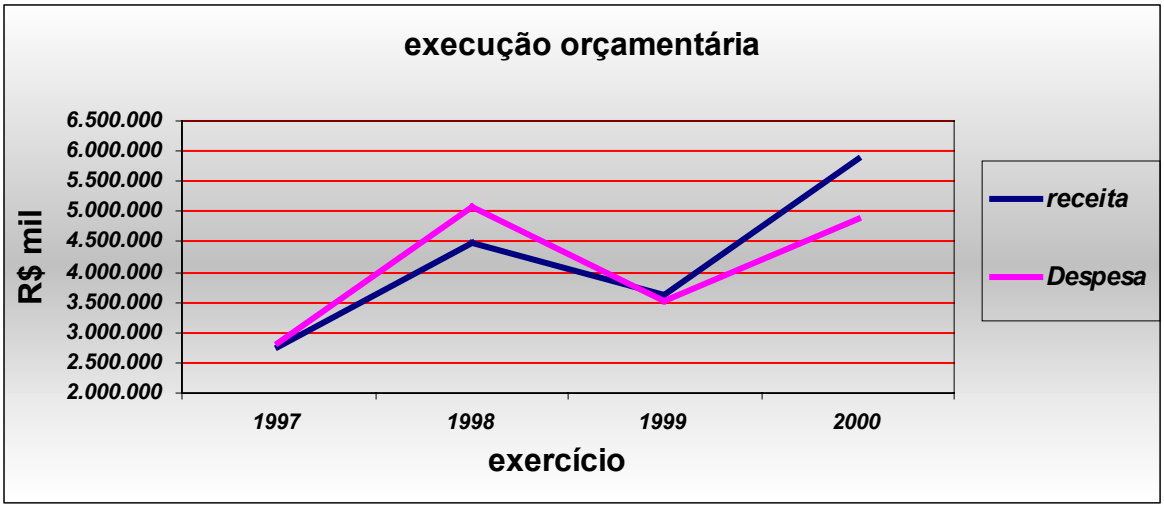
O orçamento do Estado de Pernambuco referente ao período de 1997 a 2000 teve o seguinte quadro:

Tabela 4.1 Resumo do balanço orçamentário da administração direta do Estado de Pernambuco

Exercício	Previsão orçamentária[10]	Execução orçamentária	
	Receita e despesa (R$ mil)	Receita (R$ mil)	Despesa (R$ mil)
1997	3.823.274	2.756.141	2.829.890
1998	4.686.250	4.496.548	5.075.057
1999	4.420.231	3.628.018	3.535.245
2000	4.523.030	5.860.597	4.881.439

Fonte: Balanços gerais da administração direta – 1997-2000.

Gráfico 4.1 Resumo do balanço orçamentário da administração direta do Estado de Pernambuco



Fonte: Balanços gerais da administração direta – 1997-2000.

Analisando os valores acima tabelados, podemos verificar que a previsão orçamentária, com exceção do ano de 2000, foi sempre mais elevada do que as receitas efetivamente arrecadadas. Já no caso das despesas, tal fato não ocorreu com a freqüência descrita na receita. Em 1998 – ano das eleições majoritárias para governador do Estado – os gastos foram mais elevados que os previstos, bem como em 2000. Acontece que no ano 2000 as receitas também foram mais elevadas que a previsão orçamentária.

Verificando a execução orçamentária, temos a constatar que nos anos de 1997 e 1998, período em que o Chefe do Poder Executivo era o Governador Miguel Arraes de Alencar, as despesas executadas foram mais elevadas que as receitas arrecadadas no respectivo período, fato que não aconteceu no período de 1999-2000, período em que o Estado de Pernambuco foi governado por Jarbas de Andrade Vasconcelos. Poderia se inferir que o período de 1997-1998 foi gerenciado de forma menos responsável que no período seguinte (1999-2000), porém não é este o tema desta dissertação.

O que se tem a ressaltar a respeito destes números observados pela pesquisa é que o orçamento, apesar de não ter sido seguido na sua totalidade, não ficou descaracterizado em sua essência, pois, com exceção de 1997, onde os gastos superaram as previsões em 35%, nos demais períodos ocorreu uma busca maior do equilíbrio entre a previsão e a execução. Este fato traz à tona a discussão a respeito de o orçamento ser um instrumento de planejamento puramente fictício, o que também não é o nosso tema a ser dissertado, porém é importante base de informação para construção da análise a respeito da execução orçamentária.

---

[10] As receitas e despesas previstas na lei orçamentária anual são orçadas no mesmo montante, visando atender ao Princípio orçamentário do equilíbrio.

4.1.2 Análise da execução orçamentária dos recursos discricionários

No que concerne aos recursos discricionários, discriminados por região de desenvolvimento do Estado. Este levantamento de dados foi feito através da análise dos balanços contábeis para a verificação das transferências voluntárias feitas a cada município de Pernambuco. Abaixo demonstramos os dados obtidos:

Tabela 4.2 Resumo das transferências voluntárias efetuadas pela administração direta do Estado de Pernambuco

Exercício	Transferências voluntárias (R$ mil)
1997	5.575
1998	12.016
1999	1.560
2000	28.497
Total	**47.648**

Fonte: Balanços gerais da administração direta – 1997-2000.

Analisando os valores do orçamento que foram utilizados para transferências voluntárias, verificamos que os mesmos foram maiores nos períodos eleitorais, mais precisamente nos anos de 1998 (eleições para governo estadual) e 2000 (eleições para o governo municipal).

Os números, apesar de poderem ser considerados de pequena monta frente ao orçamento total do Estado (vide quadro anterior), têm uma influência direta no desenvolvimento e melhoria das condições de vida dos pernambucanos, uma vez que, no período estudado, em média 97% dos gastos orçamentários são utilizados para as despesas de custeio da máquina administrativa, incluindo neste os gastos com pessoal, pagamento de juros, encargos e amortização da dívida interna e externa, bem como as transferências constitucionais à Municípios.

4.1.2.1 Análise da execução orçamentária das Transferências Voluntárias, por região de desenvolvimento

Abaixo demonstramos um quadro com as transferências voluntárias ocorridas no período, por região de desenvolvimento:

Tabela 4.3 Resumo das transferências voluntárias efetuadas pela administração direta do Estado de Pernambuco, por região de desenvolvimento.

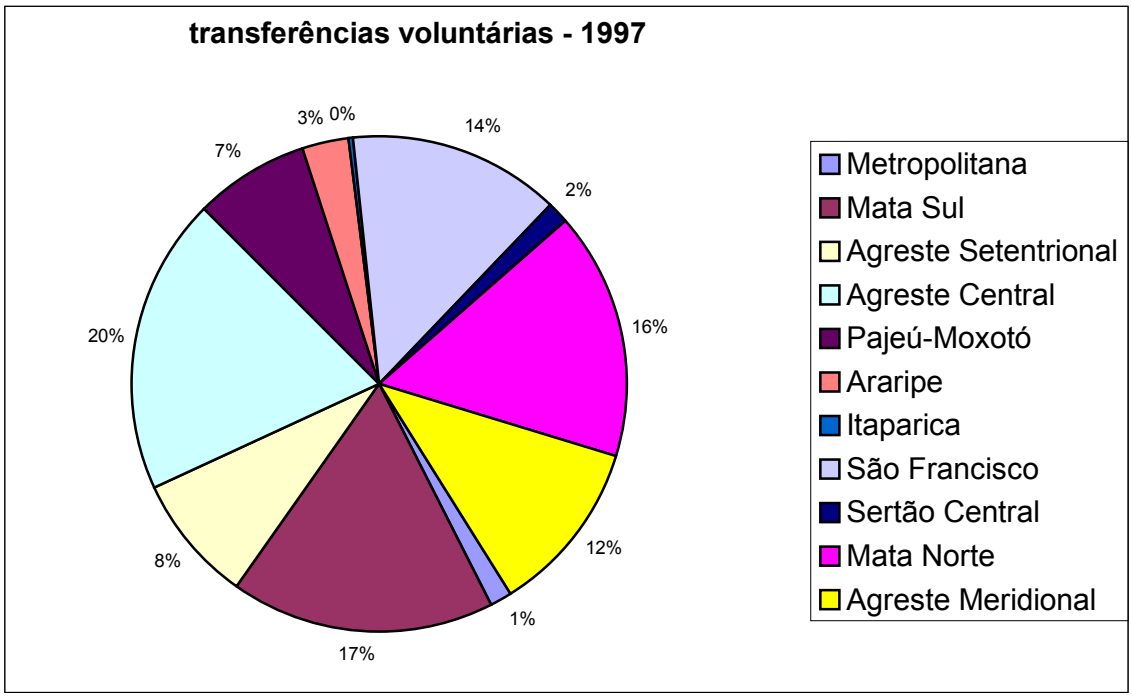
REGIÃO	ANO			
	1997	**1998**	**1999**	**2000**
Metropolitana	77.875,00	3.021.775,94	968.668,38	10.545.285,78
Mata Sul	964.837,98	1.362.516,17	-	1.430.291,86
Agreste Setentrional	452.102,00	646.832,40	10.000,00	655.889,00
Agreste Central	1.087.286,05	1.303.865,04	-	627.470,97
Pajeú-Moxotó	417.133,00	1.741.169,26	-	90.126,42
Araripe	171.175,00	631.394,58	-	330.678,75
Itaparica	26.700,00	186.949,00	-	1.079.427,97
São Francisco	764.910,58	387.377,78	581.053,60	12.407.177,37
Sertão Central	87.325,00	215.922,42	-	139.527,00
Mata Norte	884.745,00	1.376.829,20	-	870.534,95
Agreste Meridional	641.335,80	1.141.676,48	-	320.788,95
Total	**5.575.425,41**	**12.016.308,27**	**1.559.721,98**	**28.497.199,02**

Fonte: Balanços gerais da administração direta – 1997-2000.

4.1.2.1.1 Transferências Voluntárias – 1997

Efetuando uma apreciação a respeito das transferências voluntárias ocorridas no exercício de 1997, chegamos ao gráfico demonstrado abaixo:

Gráfico 4.2 Transferências voluntárias por região de desenvolvimento - 1997



Fonte: Fonte: Balanço geral da administração direta – 1997.

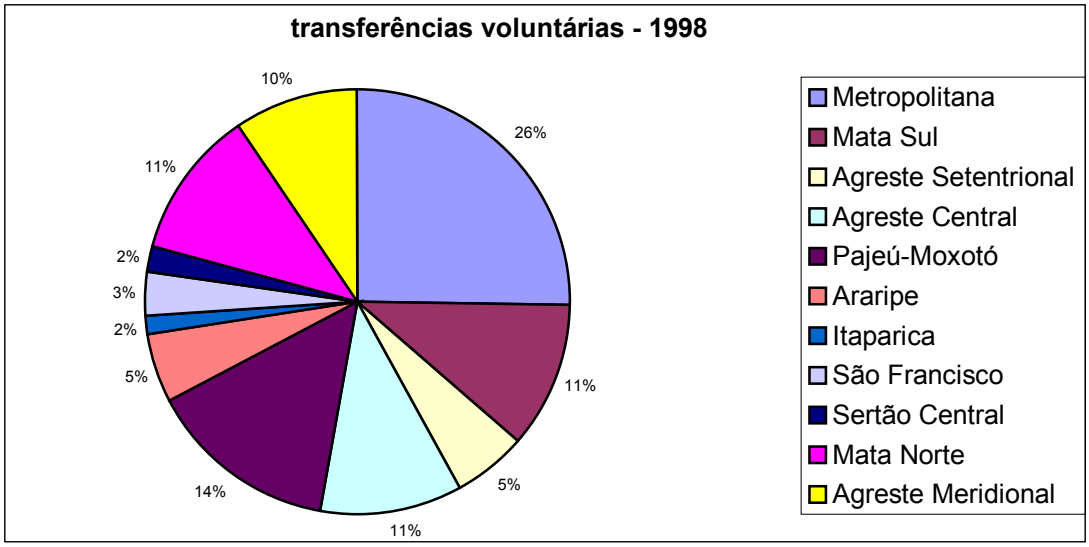
Durante o exercício de 1997 a região de desenvolvimento do Agreste Central recebeu o maior volume de recursos (20%), ficando a região da Mata Sul com o segundo maior volume de recursos transferido (17%). O destaque ficou por conta da região metropolitana, que apesar de ter o maior número de eleitores (41%) só obteve 1% do volume de recursos decorrentes de transferências voluntárias, tendo o governo estadual priorizado as regiões do agreste (setentrional, central e meridional) que no total receberam 40% do montante deste período. As regiões localizadas no sertão pernambucano (Araripe, Pajeú-Moxotó, Itaparica, Sertão Central, e São Francisco) obtiveram 26% dos valores repassados pelo Poder Executivo a título de transferências voluntárias.

De modo geral, com exceção da regiões Metropolitana, do Araripe e de Itaparica, a distribuição de recursos através de transferências voluntárias no exercício de 1997 foi feita de forma mais generalizada que nos anos posteriormente analisados (1998, 1999 e 2000).

4.1.2.1.2 Transferências Voluntárias – 1998

Realizando um exame a respeito das transferências voluntárias ocorridas no exercício de 1998, montamos o gráfico evidenciado abaixo:

Gráfico 4.3 Transferências voluntárias por região de desenvolvimento - 1998



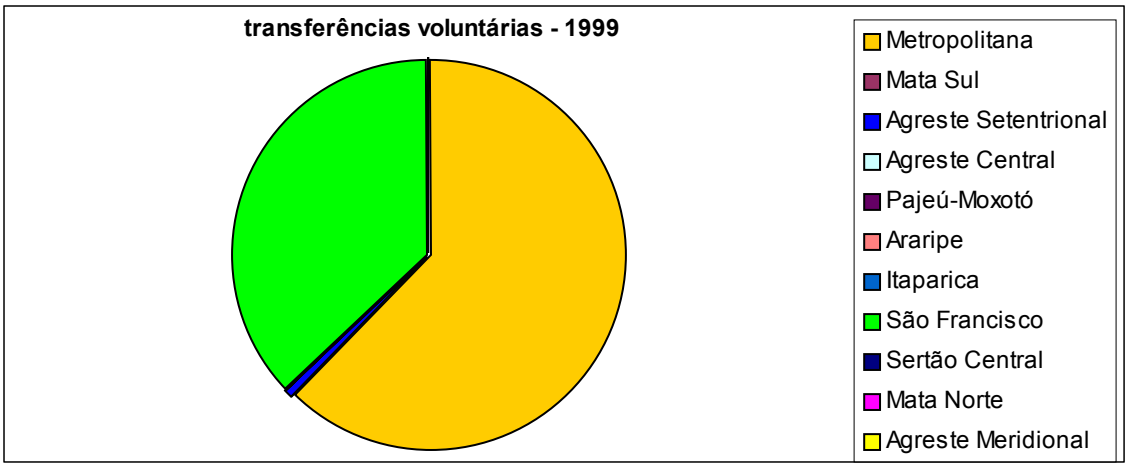
Fonte: Fonte: Balanço geral da administração direta – 1998.

No ano de 1998, ocorreu uma elevação no montante repassado a título de transferências voluntárias pelo Poder Executivo Estadual, atingindo um montante 116% maior que o ano anterior. Vale ressaltar que 1998 foi o ano em que ocorreu a eleição para o cargo de Governador do Estado. A região Metropolitana ficou com 26% do montante, enquanto que a região do Pajeú-Moxotó ficou com 14%, sendo o restante pulverizado pelas outras regiões de desenvolvimento. O destaque negativo ficou por conta da Regiões de Itaparica, Sertão Central e do São Francisco,que detiveram juntas apenas 7% dos recursos transferidos.

4.1.2.1.3 Transferências Voluntárias – 1999

Efetuando um levantamento das transferências voluntárias ocorridas no exercício de 1999, chegamos ao seguinte gráfico evidenciado abaixo:

Gráfico 4.4 Transferências voluntárias por região de desenvolvimento - 1999



Fonte: Fonte: Balanço geral da administração direta – 1999.

Este foi o ano de menor volume de transferências voluntárias, representando apenas 0,04% do total de despesas orçamentárias executadas neste exercício

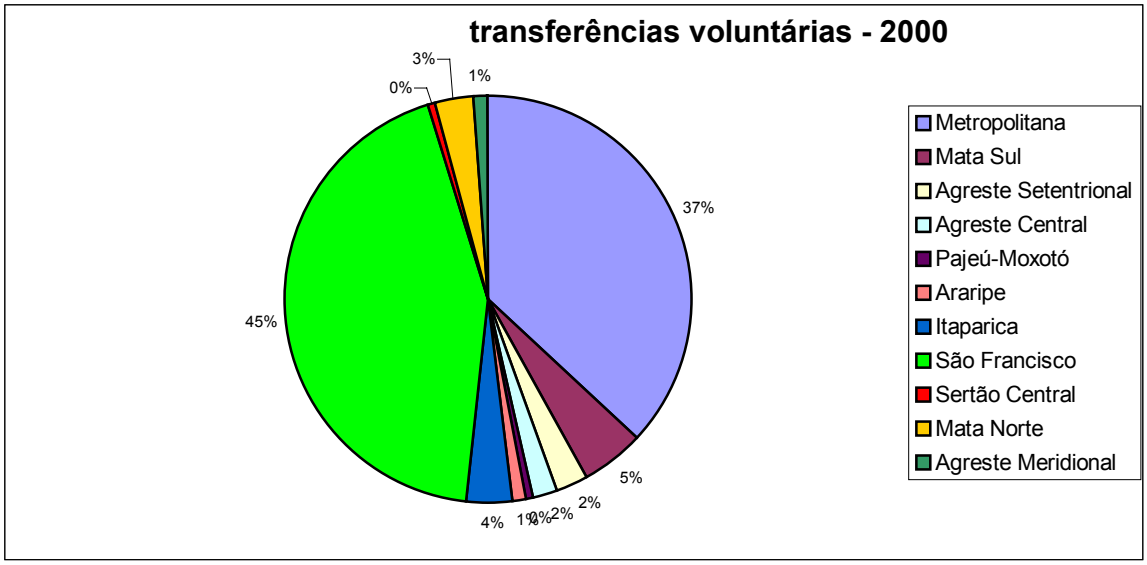
Foram contemplados apenas municípios de três regiões de desenvolvimento, as quais destacamos a região metropolitana com 63% do total de recursos repassados, e a região do São Francisco, que ficou com 36%, restando apenas 1% para a região do Agreste Setentrional.

É de bom alvitre lembrar que este foi o primeiro ano da gestão do governo do Sr. Jarbas de Andrade Vasconcelos, no qual o mesmo pode ter feito cortes no orçamento, visando adequar os gastos à arrecadação, fato que não ocorreu nos anos de 1997 e 1998. No entanto a distribuição foi feita de forma desigual, fato que analisaremos quando efetuarmos as correlações entre os dados referentes às transferências voluntárias, os eleitores e o IDH de cada região.

4.1.2.1.4 Transferências Voluntárias – 2000

Objetivando efetuar um estudo crítico a respeito das transferências voluntárias ocorridas no exercício de 2000, descrevemos o gráfico abaixo:

Gráfico 4.5 Transferências voluntárias por região de desenvolvimento - 2000



Fonte: Fonte: Balanço geral da administração direta – 1999.

Ano em que ocorreram as eleições para o Poder Executivo Municipal, o que pode ter influenciado no repasse dos recursos decorrentes de transferências voluntárias, tendo em vista que neste ano, foram os maiores dentro períodos pesquisados (0,6% das despesas executadas no exercício). A região do São Francisco foi a maior contemplada, ficando com 45% do total de recursos transferidos voluntariamente. A região metropolitana foi agraciada com 37% os recursos, enquanto que a região do Araripe deteve apenas 0,3% do total de transferências ocorridas em 2000. Percebe-se que, com exceção da região do São Francisco, as regiões do Sertão Pernambucano (Araripe, Pajeú-Moxotó, Itaparica, Sertão Central) foram preteridas em relação às restantes, assegurando apenas 5,5% do volume de transferências voluntárias referente ao ano de 2000.

Importante ressaltar que as maiores transferências foram efetuadas para as regiões onde o Governo Estadual mais temia a perda do Poder Executivo Municipal para a oposição (Recife, Petrolina, Olinda), fato que ocorreu.

4.2 Análise dos resultados das eleições realizadas nos anos de 1994 e 1998, para o cargo de governador.

A análise do resultado das eleições é de vital importância para buscarmos responder a pergunta de pesquisa a respeito do critério utilizados para a alocação de recursos voluntários utilizados pelo governo estadual nas regiões de desenvolvimento do Estado, no período de 1997 a 2000. Através desta análise, busca-se um melhor entendimento a respeito da influência recíproca entre os gastos públicos e eleições. Para evidenciar tal influência, foi efetuada a análise do resultado das eleições para governador do Estado em 1994 e 1998, buscando enfatizar o percentual de votos por cada região de desenvolvimento do Estado de Pernambuco, efetuando uma comparação entre os votos do governo eleito e os votos da oposição. Abaixo demonstro:

4.2.1 Resultado das eleições – 1994

Neste ano ocorreu a vitória, de Miguel Arraes de Alencar, com o seguinte quantitativo e percentual de votos válidos[11] distribuídos por regiões de desenvolvimento:

[11] Votos efetuados diretamente a candidatos, excluindo-se os votos brancos e nulos apurados em eleições.

Tabela 4.4 Votos obtidos pelo governo eleito no ano de 1994, por região de desenvolvimento.

região	Governo eleito	%
Metropolitana	**464.590**	**37,2**
Agreste Central	**146.718**	**11,7**
Mata Sul	**19.571**	**9,6**
Mata Norte	**107.035**	**8,6**
Agreste Meridional	**102.705**	**8,2**
Agreste Setentrional	**84.355**	**6,7**
Pajeú-Moxotó	**84.173**	**6,7**
Araripe	**45.106**	**3,6**
São Francisco	**43.860**	**3,5**
Sertão Central	**28.999**	**2,3**
Itaparica	**23.053**	**1,8**
Total	**1.250.165**	

Fonte: Dados fornecidos pelo TRE -PE.

O maior volume de votos ocorreu na região metropolitana, seguida do Agreste Central e Mata Sul. Porém, para uma análise mais apurada faz-se necessário verificar o desempenho do governo eleito e da oposição ao governo nas regiões, o que se demonstra com o quadro a seguir:

Tabela 4.5 Comparação entre os votos obtidos pelo governo eleito no ano de 1994 e os votos obtidos pela oposição, por região de desenvolvimento.

Região	Governo eleito	oposição	total	% governo
Metropolitana	464.590	571.712	1.036.302	44,8
Agreste Central	146.718	104.218	250.936	58,5
Mata Sul	119.571	61.441	181.012	66,1
Mata Norte	107.035	53.135	160.170	66,8
Agreste Meridional	102.705	59.955	162.660	63,1
Agreste Setentrional	84.355	57.342	141.697	59,5
Pajeú-Moxotó	84.173	55.138	139.311	60,4
Araripe	45.106	29.173	74.279	60,7
São Francisco	43.860	39.200	83.060	52,8
Sertão Central	28.999	18.102	47.101	61,6
Itaparica	23.053	9.935	32.988	69,9
Total	1.250.165	1.059.351	2.309.516	54,1

Fonte: Dados fornecidos pelo TRE -PE.

Neste novo quadro, verifica-se que o governo eleito, apesar de ter seu maior quantitativo de votos na região metropolitana, seu desempenho ficou abaixo da oposição, em

todas as outras regiões o desempenho do governo eleito foi superior à oposição, com destaques para a região de Itaparica, Mata Norte e Mata Sul.

Abaixo, demonstramos o número total de eleitores existentes no Estado de Pernambuco em 1996, no qual podemos visualizar as regiões de maior densidade eleitoral:

Tabela 4.6 Número de eleitores existentes em 1996, por região de desenvolvimento.

região	eleitores	%
Metropolitana	1.939.855	40,0%
Agreste Central	580.458	12,0%
Mata Sul	441.956	9,1%
Agreste Meridional	379.185	7,8%
Mata Norte	354.930	7,3%
Pajeú-Moxotó	334.990	6,9%
Agreste Setentrional	300.555	6,2%
São Francisco	179.875	3,7%
Araripe	168.048	3,5%
Sertão Central	96.900	2,0%
Itaparica	74.186	1,5%
Total	4.850.938	100,0%

Fonte: Dados fornecidos pelo TRE -PE.

Apesar da defasagem existente entre o ano da eleição e o ano da base de dados do TRE-PE (o TRE-PE não disponibilizou os dados por município em relação à eleição de 1994, em relação ao total de eleitores), verifica-se a grande diferença entre eleitores que votaram em candidatos ao Governo do Estado e eleitores que anularam o voto, votaram em branco, ou não votaram na referida eleição. No entanto, tal informação é de suma importância para verificarmos no capítulo acerca das correlações entre os dados pesquisados, o volume de recursos decorrentes de transferências voluntárias por região comparadas com o número de eleitores.

4.2.2 Resultado das eleições – 1998

A eleição para o cargo de Governador do Estado de Pernambuco em 1998 foi vencida pelo Sr. Jarbas de Andrade Vasconcelos, tendo o mesmo obtido o seguinte número de votos válidos:

Tabela 4.7 Votos obtidos pelo governo eleito no ano de 1998, por região de desenvolvimento.

Região	Governo eleito	%
Metropolitana	996.798	55,2%
Agreste Central	178.050	9,9%
Mata Norte	119.041	6,6%
Mata Sul	116.537	6,5%
Agreste Setentrional	89.790	5,0%
Agreste Meridional	81.646	4,5%
Pajeú-Moxotó	79.647	4,4%
São Francisco	50.884	2,8%
Araripe	46.504	2,6%
Sertão Central	24.719	1,4%
Itaparica	20.313	1,1%
Total	1.803.929	

Fonte: Dados fornecidos pelo TRE -PE.

A performance eleitoral do governo eleito teve seu ponto forte na região metropolitana, onde o mesmo obteve a maioria de seus votos (55,2%). Porém, para uma análise mais detalhada, faz-se necessário à comparação com os votos da oposição nesta eleição:

Tabela 4.8 Comparação entre os votos obtidos pelo governo eleito no ano de 1998 e os votos obtidos pela oposição, por região de desenvolvimento.

Região	Governo eleito	oposição	total	% governo eleito
Metropolitana	996.798	303.092	1.299.890	76,7
Agreste Central	178.050	133.506	311.556	57,1
Mata Sul	116.537	95.331	211.868	55,0
Mata Norte	119.041	83.189	202.230	58,9
Agreste Meridional	81.646	98.584	180.230	45,3
Pajeú-Moxotó	79.647	84.479	164.126	48,5
Agreste Setentrional	89.790	69.144	158.934	56,5
São Francisco	50.884	61.079	111.963	45,4
Araripe	46.504	36.049	82.553	56,3

Região	Governo eleito	oposição	total	% governo eleito
Sertão Central	24.719	27.966	52.685	46,9
Itaparica	20.313	12.648	32.961	61,6
Total	1.803.929	1.119.067	2.808.996	64,2

Fonte: Dados fornecidos pelo TRE -PE.

Vê-se com mais clareza que o resultado das eleições foi praticamente decidido na região metropolitana, onde, além de o governo eleito ter obtido sua maior diferença em relação à oposição (76,6% do total de votos válidos), a mesma possui o maior colégio eleitoral do Estado, conforme verificaremos no quadro abaixo. O governo eleito perdeu para a oposição em quatro regiões de desenvolvimento, tendo suas maiores derrotas nas regiões do agreste meridional e do São Francisco.

Abaixo o quadro com os dados a respeito da quantidade de eleitores existentes no Estado de Pernambuco em 1998:

Tabela 4.9 Número de eleitores existentes em 1998, por região de desenvolvimento.

Região	eleitores	%
Metropolitana	**2.077.733**	**40,6%**
Agreste Central	**605.860**	**11,8%**
Mata Sul	**456.108**	**8,9%**
Agreste Meridional	**393.955**	**7,7%**
Mata Norte	**372.686**	**7,3%**
Pajeú-Moxotó	**347.187**	**6,8%**
Agreste Setentrional	**315.850**	**6,2%**
São Francisco	**193.859**	**3,8%**
Araripe	**176.830**	**3,5%**
Sertão Central	**102.290**	**2,0%**
Itaparica	**75.764**	**1,5%**
Total	**5.118.122**	**100,0%**

Fonte: Dados fornecidos pelo TRE -PE.

4.3 Análise do índice de desenvolvimento humano

Para fazermos uma análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), obtido junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), obtive o índice

divulgado mais próximo do período estudado (1997-2000), para verificarmos a região de desenvolvimento que detém o menor IDH. No caso em questão foi o índice da pesquisa efetuada em 1991 e divulgada no ano de 1995. Abaixo, demonstramos o IDH médio por região de desenvolvimento:

Tabela 4.10 IDH médio, por região de desenvolvimento, referente ao ano de 1991.

REGIÃO	IDH MÉDIO[12]
Metropolitana	0,648
Itaparica	0,571
São Francisco	0,566
Sertão Central	0,545
Mata Norte	0,539
Agreste Setentrional	0,528
pajeú-moxotó	0,527
Agreste Central	0,506
Mata Sul	0,502
Araripe	0,494
Agreste Meridional	0,485

Fonte: base de dados do PNUD

As regiões que obtiveram um maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foram a Metropolitana, Itaparica e São Francisco, e as que obtiveram o menor IDH foram a Mata Sul, Araripe e Agreste Meridional. Este quadro terá grande importância quando da feitura das correlações entre os critérios técnicos ou políticos para a efetivação de transferência de recursos voluntários.

[12] Média do IDH da região calculado com base no desvio padrão do IDH de cada Município que compõe a região de desenvolvimento.

4.4 Análise das correlações existentes entre a execução orçamentária ocorrida, o número de eleitores, o resultado das eleições e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

Os dados obtidos nas análises feitas anteriormente servem de base para efetuarmos uma comparação entre as transferências executadas e as transferências voluntárias que seriam efetuadas caso fosse levado em consideração três critérios:

- Transferências de recursos com base no número de eleitores em cada região de desenvolvimento, de acordo com o número de eleitores existentes à época[13] em cada região de desenvolvimento, obtendo-se o percentual por região de desenvolvimento. Tal base reflete um critério técnico-político, pois o número de eleitores reflete a população de cada região estudada, sendo base de interesse tanto político como técnico;
- Transferências de recursos com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), obtido a partir dos índices identificados no tópico 4.3 deste capítulo, levando-se em consideração que a região que obteve o menor IDH, receberia proporcionalmente o maior volume de recursos;
- Transferências voluntárias distribuídas de acordo com o percentual de votos obtidos pelo governo eleito, quando comparado com os votos da oposição na mesma região de desenvolvimento.

Assim sendo, chegamos aos seguintes resultados, os quais demonstramos a seguir:

[13] Número obtido com base nas eleições ocorridas em 1996, 1998 e 2000, tendo os números de 1996 servidos de base para os cálculos realizados em 1997, os de 1998 servido de base para os cálculos dos anos de 1998 e 1999 e os dados de 2000 para o respectivo ano.

4.4.1 Análise das correlações existentes entre a execução orçamentária ocorrida, o número de eleitores, o resultado das eleições e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação ao exercício de 1997

Neste ano verifica-se uma correlação muito grande apenas em três regiões: a do Pajeú Moxotó, a do Agreste Setentrional e a do Agreste Meridional.

A região Metropolitana recebeu um volume muito pequeno em relação ao percentual de votos obtidos, bem como ao IDH, porém, em relação ao número de eleitores a diferença foi de 2.863%.

Nas regiões do Agreste Central, Mata Norte e Mata Sul o volume percebido foi maior em média 46%, quando comparado com os outros três indicadores.

O São Francisco foi a região favorecida pelas transferências voluntárias executadas, com grande discrepância entre o valor percebido e o número de eleitores, sendo o primeiro maior 73%, porém, esta disparidade não é acentuada quando efetuamos a comparação com o IDH e com o número de votos obtidos, embora continue alta, ficando em média 35%.

As regiões do Araripe, Sertão Central e Itaparica obtiveram recursos decorrentes das transferências voluntárias equivalentes ao número de eleitores, porém com grau de disparidade elevado em relação ao IDH e ao número de votos obtidos pelo governo nas eleições.

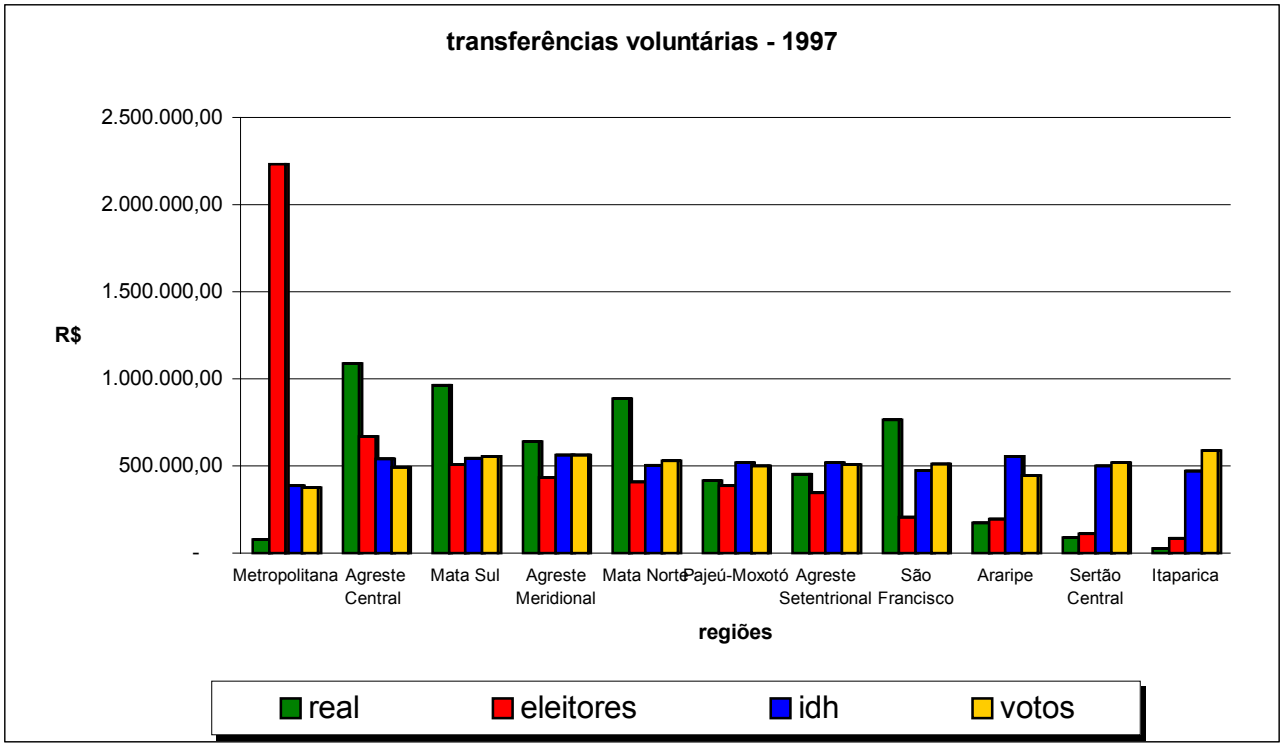
A seguir se encontram tabela e gráfico referente ao período analisado:

Tabela 4.11 Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1997.

Região de desenvolvimento	Transferência Real	Transferência calculada com base no nº de eleitores	Transferência calculada com base no IDH	Transferência calculada com base no nº de votos
Metropolitana	77.875,00	2.230.170,16	385.645,46	376.060,01
Agreste Central	1.087.286,05	669.051,05	541.218,34	491.060,50
Mata Sul	964.837,98	507.363,71	545.600,68	554.856,40
Agreste Meridional	641.335,80	434.883,18	564.225,60	560.732,34
Mata Norte	884.745,00	407.006,05	505.064,08	529.673,81
Pajeú-Moxotó	417.133,00	384.704,35	518.211,09	499.454,70
Agreste Setentrional	452.102,00	345.676,38	517.115,50	507.009,48
São Francisco	764.910,58	206.290,74	475.483,32	509.527,74
Araripe	171.175,00	195.139,89	554.365,35	443.213,58
Sertão Central	87.325,00	111.508,51	498.490,58	517.082,51
Itaparica	26.700,00	83.631,38	470.005,40	586.754,35
Total	**5.575.425,41**	**5.575.425,41**	**5.575.425,41**	**5.575.425,41**

Fonte: dados levantados pelo autor, com base no balanço geral da administração direta –1997, nos dados fornecidos pelo TRE-PE, na base de dados do PNUD, correlacionados pelo autor.

Gráfico 4.6 Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1997



Fonte: dados levantados pelo autor, com base no balanço geral da administração direta –1997, nos dados fornecidos pelo TRE-PE, na base de dados do PNUD, correlacionados pelo autor.

Analisando este ano verifica-se que o critério predominante na transferência de recursos voluntários para as regiões de desenvolvimento foi o número de eleitores, mesmo tendo grandes divergências em algumas regiões, como foi o caso da região Metropolitana que recebeu o volume a menor e o da região do São Francisco que percebeu volume bem maior que o número de eleitores.

4.4.2 Análise das correlações existentes entre a execução orçamentária ocorrida, o número de eleitores, o resultado das eleições e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação ao exercício de 1998

As regiões do Agreste Central, Mata Sul e Agreste Meridional perceberam recursos decorrentes de Transferências Voluntárias com estreita correlação entre os indicadores trabalhados nesta dissertação, ou seja, há similaridade entre o volume repassado, o número de eleitores, o IDH e o número de votos obtidos pelo governo à época.

A região Metropolitana é destaque relação à distorção entre o volume repassado e o volume que poderia ser repassado em relação aos demais indicadores, com destaque para o número de eleitores, que, caso fosse repassado o recurso por este indicador o mesmo teria que ser 61% a mais do que o real. Porém, em relação ao IDH e ao percentual de votos obtidos pelo governo à época, o volume foi maior em média 370%.

Já as regiões da Mata Norte e do Pajeú-Moxotó perceberam um volume de recursos decorrentes das Transferências Voluntárias bem mais elevado do que seria repassado caso fossem utilizados os outros critérios definidos nesta dissertação, tendo a Mata Norte percebido volume superior em 56% comparado com o número de eleitores, 26% a mais em

relação ao IDH e 21% a mais quando comparado com o percentual de votos obtidos na eleição. Já a região do Pajeú-Moxotó percebeu 113% a mais quando comparado com o número de eleitores, 56% a mais em relação ao IDH e 62% além quando comparado com o percentual de votos obtidos na eleição.

As regiões do Agreste Setentrional, São Francisco, Araripe, Sertão Central e Itaparica perceberam volume recursos a menor comparando com o que poderia ter percebido caso fossem utilizados os indicadores referentes ao percentual de votos obtidos à época da eleição pelo governo e ao IDH. No entanto, os valores percebidos por estas regiões, guardam similaridade com o número de eleitores existentes nas mesmas.

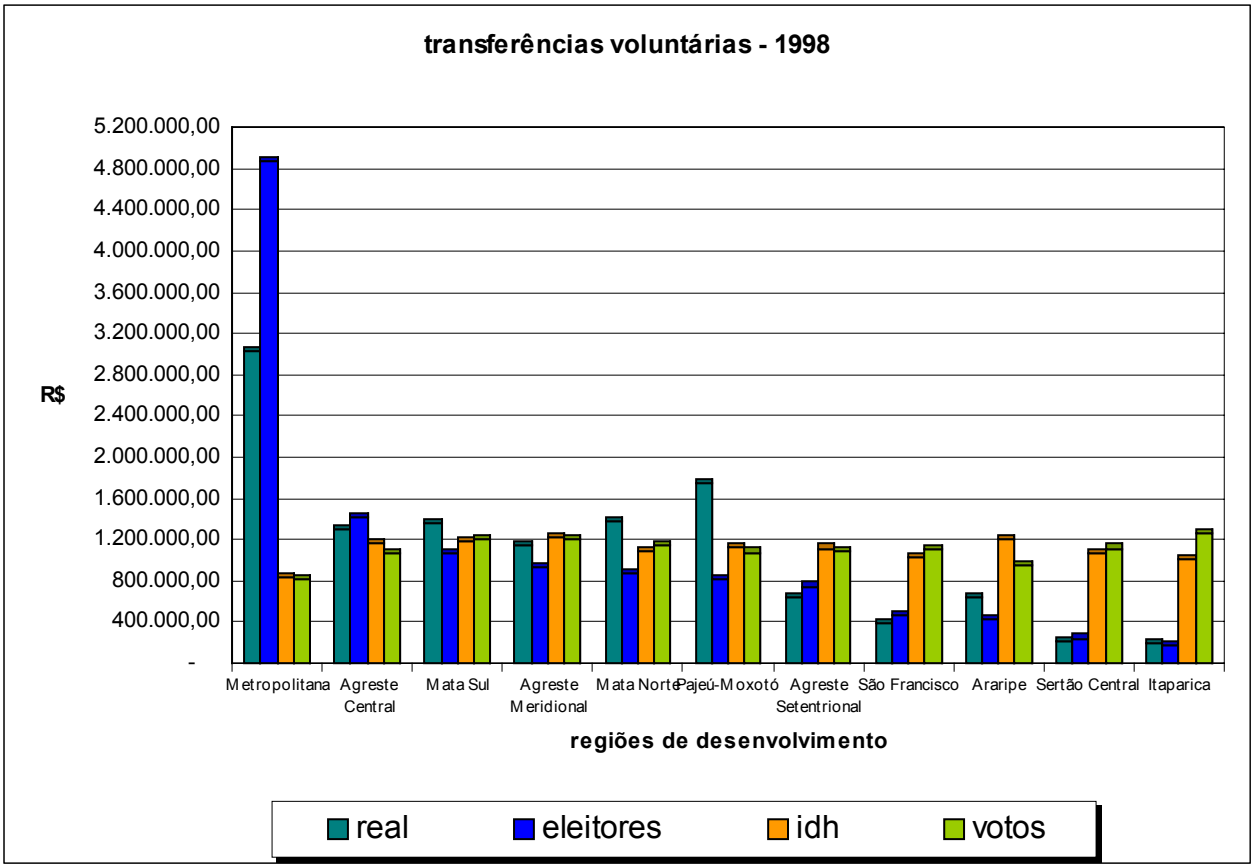
Abaixo os quadros da análise feita neste ano:

Tabela 4.12 Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1998.

Região de desenvolvimento	Transferência Real	Transferência calculada com base no nº de eleitores	Transferência calculada com base no IDH	Transferência calculada com base no nº de votos
Metropolitana	3.021.775,94	4.866.604,85	831.153,57	810.494,75
Agreste Central	1.303.865,04	1.417.924,38	1.166.448,47	1.058.346,93
Mata Sul	1.362.516,17	1.069.451,44	1.175.893,40	1.195.841,58
Agreste Meridional	1.141.676,48	925.255,74	1.216.034,34	1.208.505,56
Mata Norte	1.376.829,20	877.190,50	1.088.527,83	1.141.567,38
Pajeú-Moxotó	1.741.169,26	817.108,96	1.116.862,61	1.076.438,33
Agreste Setentrional	646.832,40	745.011,11	1.114.501,38	1.092.720,60
São Francisco	387.377,78	456.619,71	1.024.774,57	1.098.148,02
Araripe	631.394,58	420.570,79	1.194.783,25	955.225,95
Sertão Central	215.922,42	240.326,17	1.074.360,44	1.114.430,28
Itaparica	186.949,00	180.244,62	1.012.968,41	1.264.588,90
Total	**12.016.308,27**	**12.016.308,27**	**12.016.308,27**	**12.016.308,27**

Fonte: dados levantados pelo autor, com base no balanço geral da administração direta –1998, nos dados fornecidos pelo TRE-PE, na base de dados do PNUD, correlacionados pelo autor.

Gráfico 4.7 Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1998.



Fonte: dados levantados pelo autor, com base no balanço geral da administração direta –1998, nos dados fornecidos pelo TRE-PE, na base de dados do PNUD, correlacionados pelo autor.

Neste ano ocorreu uma maior correlação entre o indicador referente ao número de eleitores e a transferência voluntária repassada, sendo esta identificação verificada em oito regiões (Agreste Central, Mata Sul, Agreste Meridional, Agreste Setentrional, São Francisco, Araripe, Sertão Central e Itaparica), sendo este o parâmetro identificado como utilizado pelo Governo do Sr. Miguel Arraes de Alencar neste ano. É importante salientar que este foi o ano que ocorreu a eleição majoritária para o cargo de Governador de Estado.

4.4.3 Análise das correlações existentes entre a execução orçamentária ocorrida, o número de eleitores, o resultado das eleições e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação ao exercício de 1999.

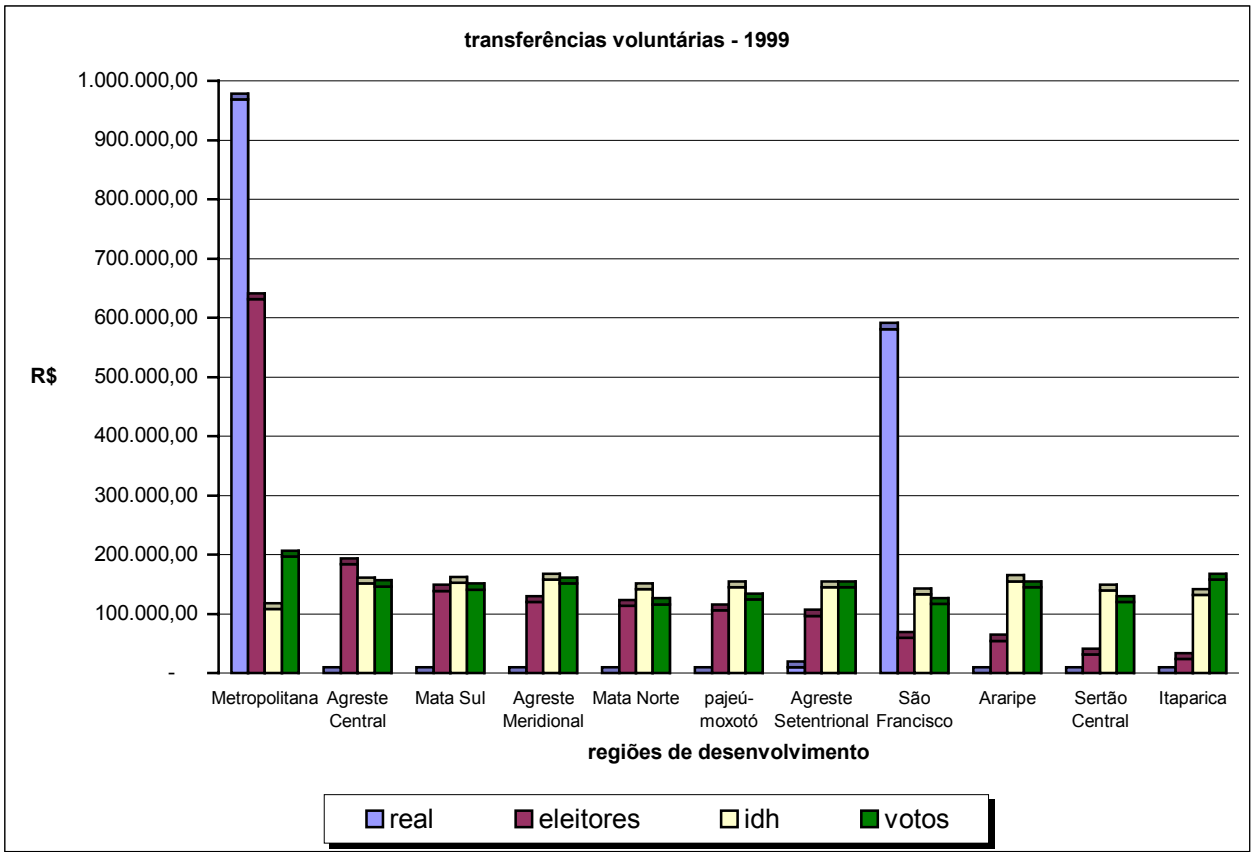
Este foi o primeiro ano da gestão do Governador Jarbas de Andrade Vasconcelos, sendo também o período em que os recursos repassados decorrentes de transferências voluntárias foram os menores. Verificou-se que o valor repassado à região Metropolitana foi bem mais elevado do que qualquer indicador tratado nesta análise, fato também identificado na região do São Francisco, sendo estas as únicas regiões que perceberam volumes relevantes nesta época (a região de desenvolvimento do Agreste Setentrional percebeu menos de 1% do valor total repassado). As outras regiões não perceberam recursos decorrentes destas transferências. Em razão do exposto, denota-se que todas as análises comparativas com os outros indicadores objeto deste estudo encontram-se prejudicadas. Abaixo, demonstra-se a tabela e o gráfico relativos a este período:

Tabela 4.13 Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1999.

Região de desenvolvimento	Transferência Real	Transferência calculada com base no nº de eleitores	Transferência calculada com base no IDH	Transferência calculada com base no nº de votos
Metropolitana	968.668,38	631.687,40	107.884,09	196.696,28
Agreste Central	-	184.047,19	151.405,51	146.432,30
Mata Sul	-	138.815,26	152.631,47	141.046,87
Agreste Meridional	-	120.098,59	157.841,78	151.048,38
Mata Norte	-	113.859,70	141.291,38	116.171,33
pajeú-moxotó	-	106.061,09	144.969,25	124.377,70
Agreste Setentrional	10.000,00	96.702,76	144.662,76	144.893,61
São Francisco	581.053,60	59.269,44	133.016,18	116.427,78
Araripe	-	54.590,27	155.083,38	144.380,71
Sertão Central	-	31.194,44	139.452,45	120.274,52
Itaparica	-	23.395,83	131.483,74	157.972,50
Total	**1.559.721,98**	**1.559.721,98**	**1.559.721,98**	**1.559.721,98**

Fonte: dados levantados pelo autor, com base no balanço geral da administração direta –1999, nos dados fornecidos pelo TRE-PE, na base de dados do PNUD, correlacionados pelo autor.

Gráfico 4.8 Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 1999.



Fonte: dados levantados pelo autor, com base no balanço geral da administração direta –1999, nos dados fornecidos pelo TRE-PE, na base de dados do PNUD, correlacionados pelo autor.

Em 1999 a análise das transferências voluntária não seguiu nenhum critério dentre os adotados por este estudo, seja pelo pequeno volume, seja pela concentração em praticamente duas regiões, nas quais não existiu nenhuma correlação entre o valor repassado e os indicadores.

No caso em questão, a inexistência de explicação clara a respeito das disparidades de transferências voluntárias existentes entre a Região do São Francisco e Metropolitana em comparação com as outras regiões nos leva ao raciocínio de que outros "interesses" podem estar em jogo que não os analisados nesta pesquisa.

4.4.4 Análise das correlações existentes entre a execução orçamentária ocorrida, o número de eleitores, o resultado das eleições e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação ao exercício de 2000

Neste ano a distribuição de recursos decorrentes de transferências voluntárias foi marcado pela polarização destes recursos em duas regiões de desenvolvimento: a Metropolitana e a do São Francisco. A primeira região destacada percebeu volume equivalente à proporção do número de eleitores (90%), porém, numa desproporção elevada em relação ao IDH e ao número de votos obtido pelo governo nas eleições à época. A região do São Francisco recebeu valor superior a 1100% em relação ao número de eleitores, e de 510% e 583% quando comparado ao valor que poderia ser transferido levando-se em conta o IDH e o número de votos obtidos pelo governo na região.

Analisando a região de Itaparica, a mesma também percebeu um valor maior que o que poderia ter percebido se a relação fosse feita proporcionalmente ao número de eleitores, porém ficou muito abaixo do que proporcionalmente poderia perceber caso fosse utilizado o critério do IDH ou o do número de votos obtidos pelo governo nas eleições.

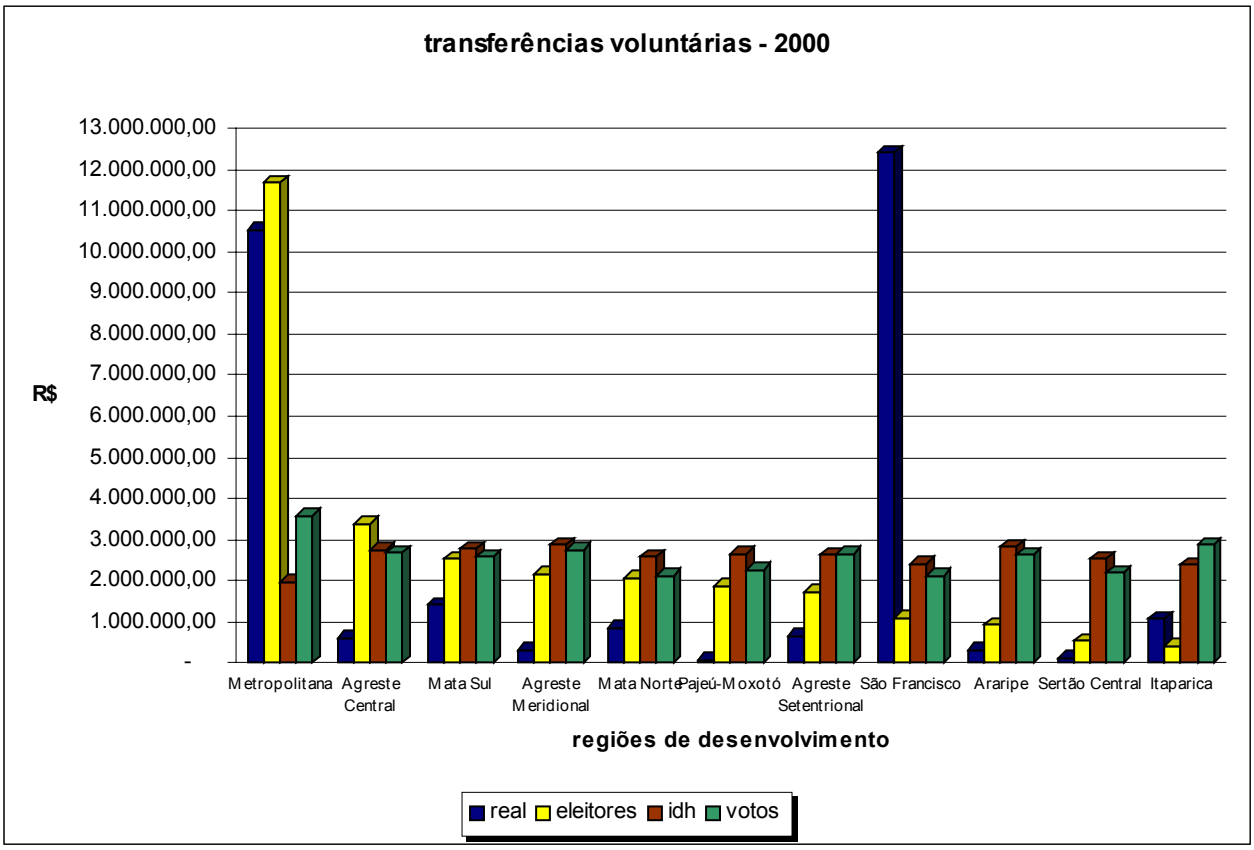
Nas demais regiões, todas receberam as transferências voluntárias abaixo proporcionalmente de todos os indicadores estudados neste trabalho. A seguir, demonstramos:

Tabela 4.14 Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 2000.

Região de desenvolvimento	Transferência Real	Transferência calculada com base no nº de eleitores	Transferência calculada com base no IDH	Transferência calculada com base no nº de votos
Metropolitana	10.545.285,78	11.683.851,60	1.971.116,93	3.593.776,99
Agreste Central	627.470,97	3.391.166,68	2.766.283,42	2.675.419,38
Mata Sul	1.430.291,86	2.536.250,71	2.788.682,47	2.577.023,92
Agreste Meridional	320.788,95	2.165.787,13	2.883.878,46	2.759.758,34
Mata Norte	870.534,95	2.080.295,53	2.581.491,21	2.122.530,61
Pajeú-Moxotó	90.126,42	1.880.815,14	2.648.688,37	2.272.466,54
Agreste Setentrional	655.889,00	1.738.329,14	2.643.088,61	2.647.306,39
São Francisco	12.407.177,37	1.111.390,76	2.430.297,58	2.127.216,11
Araripe	330.678,75	940.407,57	2.833.480,59	2.637.935,39
Sertão Central	139.527,00	541.446,78	2.547.892,62	2.197.498,58
Itaparica	1.079.427,97	427.457,99	2.402.298,76	2.886.266,79
Total	**28.497.199,02**	**28.497.199,02**	**28.497.199,02**	**28.497.199,02**

Fonte: dados levantados pelo autor, com base no balanço geral da administração direta – 2000, nos dados fornecidos pelo TRE-PE, na base de dados do PNUD, correlacionados pelo autor.

Gráfico 4.9 Valores correlacionados, relativos às transferências voluntárias ocorridas no ano de 2000.



Fonte: dados levantados pelo autor, com base no balanço geral da administração direta – 2000, nos dados fornecidos pelo TRE-PE, na base de dados do PNUD, correlacionados pelo autor

Percebe-se assim que no ano de 2000, a distribuição dos recursos decorrentes das transferências voluntárias foi a que mais distorção obteve em todas as regiões de desenvolvimento do Estado, na qual a transferência não se correlacionou com nenhum dos parâmetros utilizados neste estudo, ou seja, nem com o número de eleitores, nem com o IDH e nem com a votação obtida pelo governo nas eleições majoritárias.

Mais uma vez, percebemos que o Governo à época direcionou os escassos recursos discricionários para praticamente duas regiões de desenvolvimento (Metropolitana e São Francisco), para onde foram alocados mais de 80% dos recursos discricionários, sem que este estudo tenha conseguido detectar dentro dos parâmetros pesquisados, qual o critério utilizado pelo Governo do Sr. Jarbas de Andrade Vasconcelos, para a referida alocação. Decerto pode haver outros parâmetros para a referida alocação, porém, fogem ao objeto desta pesquisa,em razão da subjetividade dos mesmos.

5 Conclusões

Após análise dos resultados deste estudo, apresentam-se as conclusões que visam responder aos questionamentos elaborados nesta dissertação. Além disso, são oferecidas também algumas recomendações que complementam a análise do tema.

A pesquisa teve por objetivo responder se o critério político prevalece, em detrimento ao técnico, na execução orçamentária das transferências voluntárias efetuadas pelo governo estadual, no período de 1997-2000.

No campo teórico o estudo bibliográfico sobre o planejamento público foi decisivo para a compreensão do orçamento e das transferências voluntárias, que podem ser definidas como recursos orçamentários repassados a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, de uma unidade da federação para outra, neste estudo, especificamente a transferência de recursos do Estado para Municípios. Analisamos a discricionariedade administrativa em seus fundamentos básicos, e verificamos que a mesma refere-se ao grau de autonomia que o administrador público detém para decidir sobre quanto, quando e onde os recursos serão alocados, seguindo os critérios de oportunidade e conveniências.

Definimos como critério político o percentual de votos obtidos pelo candidato vencedor das eleições para Governo do Estado à época - 1994 e 1998, respectivamente – em cada região de desenvolvimento. Já o critério técnico foi definido tendo como base o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio de cada região pesquisada. Por fim, determinamos o número de eleitores como critério técnico-político, pois o quantitativo de eleitores reflete, pelo lado técnico, a população de cada região de desenvolvimento, e, conseqüentemente um maior número de pessoas assistidas, bem como o número de eleitores é de suma importância política.

No campo prático efetuamos a análise dos gastos orçamentários decorrentes de transferências voluntárias ocorridas no período pesquisado (1997-2000), bem como analisamos os resultados das eleições estaduais para governador nos anos de 1994 e 1998, além de efetuarmos um estudo a respeito do Ìndice de Desenvolvimento Humano (IDH) nas regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco.

Quando do estudo das correlações existentes entre as variáveis acima citadas, concluímos que boa parte dos recursos teve, nos anos de 1997 e 1998, sua alocação correlacionada com o número de eleitores de cada região de desenvolvimento, sendo tal critério considerado na pesquisa como técnico e político.

Em relação aos anos de 1999 e 2000, concluímos que a análise das transferências voluntárias não seguiu nenhum critério dentre os adotados por este estudo, e que houve uma clara alocação de transferências voluntárias em apenas duas regiões, nas quais não existiu nenhuma correlação entre o valor repassado e os indicadores técnicos e políticos construídos ao longo do estudo, ou seja, nem com o número de eleitores, nem com o IDH e nem com a votação obtida pelo governo nas eleições majoritárias.

Assim sendo, fica clara a diferença existente entre as transferências de recursos ocorridas no governo do Sr. Miguel Arraes de Alencar e no do Sr. Jarbas de Andrade Vasconcelos. O primeiro teve uma distribuição mais eqüitativa, embora não atingisse predominantemente os critérios técnicos descritos neste estudo, caracterizando o critério técnico e político. Já o segundo privilegiou apenas duas regiões (Metropolitana e São Francisco), em detrimento das outras, onde não obtivemos nesta pesquisa, explicação clara do motivo de tal privilégio.

Estudos posteriores poderiam verificar até que ponto as bancadas parlamentares federais e estaduais interferem na alocação de recursos para as regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco, de forma a explicar o fenômeno ocorrido no

Governo do Sr. Jarbas de Andrade Vasconcelos, podendo assim contribuir para descortinar o jogo de interesses existente nas execuções orçamentárias das transferências voluntárias, muito embora a perda das eleições em determinada região poder-se-ia ser justificada também como critério político.

Concluímos também que, no período estudado (1997-2000) não ocorreu o atendimento às Constituições Federal e Estadual, nos quais as transferências voluntárias feitas pelo Governo do Estado deveriam ser alocadas nas regiões mais carentes, buscando promover a integração social dos setores desfavorecidos.

Também sugerimos que o Estado de Pernambuco possua um mecanismo na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para que toda transferência voluntária orçada seja alocada tendo como critério a região de desenvolvimento que detenha o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), critério este também pormenorizado por Município da respectiva região, atendendo assim os preceitos constitucionais.

Desta forma, esperamos ter respondido a pergunta de pesquisa a respeito de quais os critérios de alocação de recursos voluntários foram utilizados pelo governo estadual nas regiões de desenvolvimento do Estado, no período de 1997 a 2000.

Assim sendo, esperamos que essa dissertação possa contribuir para o aperfeiçoamento do orçamento, bem como oferecer subsídios para um melhor entendimento do jogo de interesses que ocorre nas esferas de governo, em especial quando se trata de dispêndio de recursos públicos.

Temos a crença de que a transparência das ações executadas pelos poderes públicos é a melhor maneira de obtenção por parte da sociedade de um controle social, visando fazer com que a discricionariedade administrativa seja baseada não só nas oportunidades e na conveniências, mas também na justiça e na isonomia, quando da alocação dos recursos públicos.

6 Referências bibliográficas

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas,2002.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. ver. e atualizada por Campos, Djalma de. Rio de Janeiro: Forense, 2001

BOBBIO, Noberto. **Teoria Geral da Política**, São Paulo: Ed. Campus, 2000.

BOBBIO, Noberto, MATTEUCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, 6. ed., Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília,DF: Saraiva, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, WILHEIM, Jorge, SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, "Da administração burocrática à gerencial"in BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter (orgs.).**Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CAMPELLO, Carlos A. G. B. , MATIAS, Alberto Borges. **Administração Financeira Municipal.** São Paulo: Atlas, 2000.

CAMPOS, Dejalma de. **Direito financeiro e orçamentário**.2.ed..São Paulo: Atlas,2001.

CAVALCANTE, André B. **O Ciclo Orçamentário da União: Uma Dinâmica Político-Partidária e Financeira**. São Paulo: Anais do 24º Enanpad, 2000.1 CD-ROM.

DEODATO, Alberto. **Manual de Ciências das Finanças**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1952.

DI PIETRO, Maria S. Z.; **Direito administrativo**; 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria S. Z.; **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**; 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DREFAHL, Harold. **A Crise Brasileira Refletida no Orçamento Público Federal**. São Paulo: Anais do 24º Enanpad, 2000.1 CD-ROM .

FIGUEIREDO, Carlos M., FERREIRA, Cláudio, RAPOSO, Fernando, BRAGA, Henrique, NÒBREGA, Marcos. **Comentários à Lei de responsabilidade fiscal.** 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

GIACOMETTI, Haroldo C., CAVALCANTE, André B., VENTURA, Vânia N. **Orçamento Público: Instrumento de Políticas Fiscal e Econômica**. São Paulo: Anais do 24º Enanpad, 2000.1 CD-ROM .

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10. ed. São Paulo: Atlas,2001.

GIANETTI DA FONSECA, Eduardo. **Vícios Privados, Benefícios Públicos? : a Ética na Riqueza das Nações**. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

GOMES, Mauro J. **A Realidade do Novo Arranjo Institucional do Sistema de Planejamento Governamental**. São Paulo: Anais do 24º Enanpad, 2000.1 CD-ROM.

HARADA, Kiyoshi**. Direito Financeiro e Tributário**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MACHADO JR., J. Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada**, 28. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a Política Orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas,1999.

MERKL, Adolfo. **Teoria general del derecho administrativo**. México:Nacional, 1980.

MORAES, Alexandre de.**Constitucionalização do direito administrativo e princípio da eficiência**. Administração Pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

NUNES, Selene P. P.;NUNES, Ricardo Costa.**O processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: Instrumento de planejamento**. Administração Pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública: práticas, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

O'DONNEL, Guillermo. **Accountability Horizontal**. Lua Nova, nº 44, 1998.

OLIVEIRA, Maria I. **A Evolução do Orçamento Público: do Controle de Gastos ao Planejamento Baseado em resultados**. São Paulo: Anais do 24º Enanpad, 2000.1 CD-ROM

PERNAMBUCO, Constituição (1989). **Constituição do Estado de Pernambuco**. Recife: Litoral, 1998.

PETRI, Nelson. **Análise de Resultado no Setor Público**. São Paulo: Tese de Doutorado, FEA/USP, 1987.

PISCITELLI, Roberto B. **Orçamento Público: Muito Além da Ficção**. Brasília: JAF,1996.

PISCITELLI, Roberto B. TIMBÓ, Maria Z. F. ROSA, Maria B. **Contabilidade Pública – uma Abordagem da Administração Financeira Pública.** 6 ed. São Paulo: Atlas,1999.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Controle Gerencial para Entidades da Administração Pública**. Brasília: Esaf. Anais do 2º Prêmio STN de Monografias, 1997.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas,2001.

SOARES, José Arlindo (organizador). **O Orçamento dos Municípios do Nordeste Brasileiro**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1995.

UNPD: **Banco de dados**. Disponível em <http:www.unpd.org.br>. Acesso em: 13 mar.2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.