

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

**Crítérios 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

Crítérios 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 discricionariiedade 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 delinearão 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