



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas  
Brasil

Carvalho Lustosa da Costa, Giovanni Pacelli; Souza Freire, Fátima; Gartner, Ivan Ricardo; Clemente, Ademir

As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 47, núm. 5, septiembre-octubre, 2013, pp. 1089-1116

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241028538002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente**

Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa  
*Universidade de Brasília*

Fátima Souza Freire  
*Universidade de Brasília*

Ivan Ricardo Gartner  
*Universidade de Brasília*

Ademir Clemente  
*Universidade Federal do Paraná*

O objetivo deste estudo é analisar o comportamento assumido pelo Executivo e pelo Legislativo durante a gestão do PPA 2008-2011 da perspectiva do modelo principal-agente. Por meio da aplicação dos testes de Friedman, Kendall e Spearman e tendo como objeto empírico todos os programas constantes no PPA 2008-2011, observou-se que entre 2008 e 2011: as etapas de Elaboração e de Execução Orçamentária e Financeira da Lei Orçamentária Anual, cujo ator principal é o Poder Executivo, apresentaram concordância muito forte; enquanto a etapa de Discussão, Votação e Aprovação, cujo ator principal é o Poder Legislativo, apresentou concordância moderada. Quando se considerou a interação no mesmo ciclo entre todas as etapas, a concordância foi menor. Além disso, como resultado mais expressivo do estudo, identificou-se que a relação externa (entre governo e cidadãos) possui concordância maior que a relação interna (entre políticos e burocratas).

**PALAVRAS-CHAVE:** escolha pública; modelo principal-agente; gestão do Plano Plurianual 2008-2011; concordância dos Poderes Legislativo e Executivo.

## **Elecciones públicas del presupuesto federal en PPA 2008-2011: un análisis desde la perspectiva del modelo principal-agente**

El objetivo deste estudio es analizar la conducta asumida por el Ejecutivo y por el Legislativo durante la gestión del Plan Plurianual 2008-2011 desde la perspectiva del modelo principal-agente. Vía aplicación de la prueba de Friedman, Kendall y Spearman y teniendo por el objeto empírico todos los programas contenidos en el PPA 2008-2011, se observó que entre 2008 y 2011: los Pasos de Preparación y de Ejecución Presupuestaria y Financiera de la Ley de Presupuesto Anual, cuyo principal actor es el Poder

---

Artigo recebido em 26 dez. 2012 e aceito em 16 jul. 2013.

Ejecutivo, mostraron concordancia muy fuerte; mientras el Paso de Discusión, Voto y Aprobación, cuyo principal actor es el Poder Legislativo, tuvo un concordancia moderado. Si tenemos en cuenta la interacción el mismo ciclo entre todos los pasos el concordancia fue menor. Por otra parte, como resultado más expresivo del estudio, se identificó que la relación externa (entre el gobierno y los ciudadanos) tiene un concordancia más grande que la relación interna (entre los políticos y burócratas).

**PALABRAS CLAVE:** elección pública; principal-agente modelo; gestión de plan plurianual 2008-2011; acuerdo de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

### **The federal budget public choices in PPA 2008-2011: an analysis from the perspective of principal-agent model**

The objective of this study is to analyze the behavior assumed by the Executive and by the Legislative during the management Multiyear Plan 2008-2011 from the perspective of principal-agent model. Through the application of the Friedman, Spearman and Kendall's test and having as an empirical object all programs contained in the PPA 2008-2011, it was observed between 2008 and 2011: the stage of Preparation and of Budget Execution and Financial of Annual Budget Law, whose main actor is the Executive Power, showed very strong concordance; while stage step of Discussion, Voting and Approval, whose main actor is the Legislative Power, showed moderate concordance. When as considered the interaction between all stages in the same cycle the concordance was lower. Furthermore, as most significant result of the study, it has identified that the external relationship (between government and citizens) have a bigger concordance than the internal relationship (between politicians and bureaucrats).

**KEYWORDS:** public choice; principal-agent model; management of multi-year plan 2008-2011; concordance of the Legislative and Executive.

## **1. Introdução**

Platão afirmou que as diferentes formas de governo fazem leis, democráticas ou autoritárias, visando a seus respectivos interesses (Durant, 1996). Trazendo o pensamento de Platão para a realidade atual, não seria surpresa esperar que nos governos, ainda que democráticos, as leis sejam criadas para beneficiar os interesses de seus criadores. Buchanan e Tullock (1962) consideram esta possibilidade por precaução.

A teoria da escolha pública considera que tanto os agentes econômicos quanto os agentes públicos realizam seus fins privados e entre esses fins está a perseguição de rendas dentro da sociedade (Buchanan e Tullock, 1962). Silva (1995) acrescenta que, dentre os interesses dos políticos, destacam-se: popularidade, maior orçamento para as áreas que sejam de seu interesse e perpetuidade no poder.

Um dos processos da esfera governamental que, de forma direta, gera mais disputa pelos caçadores de renda é o orçamentário. Este é um processo ao mesmo tempo técnico (contábil e financeiro) e político, e consiste, segundo Wildavsky (1988), na tradução de recursos financeiros em intenções humanas.

A metodologia brasileira para elaboração de proposta orçamentária, que contém a materialização das políticas públicas por volume de recursos, é denominada orçamento-progra-

ma, e foi implantada nacionalmente pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967. Nela, o Programa é o módulo integrador entre os planejamentos de curto prazo e de longo prazo (Brasil, 2010a).

O Programa pode ser entendido como o instrumento de organização da atuação governamental, que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido (Brasil, 2010b).

Durante a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 existiram basicamente dois tipos de programas: Finalísticos e de Apoio.<sup>1</sup> A principal característica que diferencia os Programas Finalísticos dos Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais é que os primeiros oferecem um produto diretamente para a sociedade e seus resultados são passíveis de aferição por indicadores; enquanto os demais programas não (Brasil, 2010b; Brasil, 2008).

Ressalta-se que o processo orçamentário é feito e gerido por políticos e burocratas, cujos interesses estabelecidos, próprios ou representados, permeiam-no do início ao fim (Silva, 1995). Essas intenções, na visão de Wildavsky (1988), ou interesses, na visão de Silva (1995), de acordo com as premissas da teoria da escolha pública, não vão coincidir necessariamente com as intenções e os interesses de todo o restante da sociedade, pelo simples fato de que não existe uma escolha genuinamente pública, conforme exposto por Arrow (1963) em seu teorema da impossibilidade geral.

Quanto ao tema escolhas públicas e agentes políticos, há de se destacar que Niskanen, em *Bureaucracy and representative government* (1971), introduziu o modelo do burocrata maximizador do orçamento afirmando que existe o problema do principal e do agente tanto na relação externa do governo (entre governo e cidadãos), quanto na relação interna do governo (entre políticos e burocratas). Diante de todo o exposto, questiona-se: de que forma os agentes políticos (Executivo e Legislativo) conduziram as escolhas públicas orçamentárias federais na gestão do PPA 2008-2011 da perspectiva do modelo principal-agente?

Para responder à questão acima, este estudo estabeleceu como objetivo: analisar o comportamento assumido pelo Executivo e pelo Legislativo em face das escolhas públicas orçamentárias assumidas na gestão do PPA 2008-2011 utilizando-se como subsídio a teoria da agência, mais precisamente o modelo principal-agente.<sup>2</sup>

A questão reveste-se de relevância tanto pela carência de estudos empíricos sobre o tema, quanto pela oportunidade de apresentar uma análise detalhada do processo de alocação orçamentária referente ao Plano Plurianual 2008-2011; além de contribuir para o debate relacionado sobre as escolhas públicas entre os poderes Executivo e Legislativo.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: além desta introdução, no tópico 2 é realizada uma revisão sobre a teoria da escolha pública, o modelo principal-agente, os principais atores desse processo em uma democracia representativa, o orçamento-programa e o

---

<sup>1</sup> Existem ainda os programas destinados exclusivamente às operações especiais.

<sup>2</sup> Jensen e Meckling (1976) definem a relação de agência como um contrato pelo qual uma ou mais pessoas (principal) contrata outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, que envolve delegação de alguma autoridade para a tomada de decisão do agente.

ciclo orçamentário federal. No tópico 3 é explanada a forma como se desenvolveu a pesquisa: coleta dos dados e testes utilizados. No tópico 4 são apresentados os principais resultados da pesquisa. Numa primeira etapa são apresentadas considerações sobre as escolhas públicas de cada poder e numa segunda etapa são apresentadas considerações sobre as escolhas públicas de todos os poderes no mesmo ciclo orçamentário. Por fim, no tópico 5 são apresentadas as considerações finais do trabalho.

## 2. Referencial teórico

Nesta seção serão apresentadas as principais teorias relacionadas ao tema: teoria da escolha pública e teoria da agência no setor público. Além disso, tendo em vista a escolha metodológica, serão apresentados o modelo orçamentário adotado e o ciclo orçamentário no âmbito federal.

### 2.1 Escolhas públicas

Uma das principais percepções a respeito da teoria da escolha pública é que os resultados políticos diferem dos resultados de mercado. Essa diferença não decorre das motivações comportamentais dos indivíduos, mas sim das estruturas institucionais dentro das quais os atores racionais buscam alcançar (ou atingir) seus interesses (Jiménez, 2008). Pardo e Parra (1988) estabelecem que uma escolha será pública quando, ao tomá-la, o indivíduo selecionar uma (ou mais) alternativa(s) dentre outras alternativas que afetam não só a ele, como a outros indivíduos. O quadro 1 resume as principais diferenças entre as escolhas privadas e as escolhas públicas.

Quadro 1  
Diferenças entre escolhas públicas e escolhas privadas

Escolhas Privadas	Escolhas Públicas
Unilaterais	Multilaterais
As consequências recaem, principalmente, sobre o próprio tomador de decisões	Os benefícios e os custos das escolhas públicas são divididos com outros
Os indivíduos participam em transações privadas voluntariamente	A participação dos indivíduos numa transação pública pode ser coercitiva
Trocas privadas implicam uma soma positiva	Trocas mediadas pelo setor público podem ser de soma zero ou negativa

Fonte: Shugart e Razzolini (2001).

A teoria da escolha pública é constituída por três fundamentos: o individualismo metodológico; o *homo economicus* como postulado do comportamento individual; a economia como a ciência de trocas (Jiménez, 2008; Pereira, 1997).

O individualismo metodológico pressupõe que a unidade base de análise é o indivíduo, e que ele é o sujeito de ações individuais ou coletivas, bem como possui preferências, valores e motivações (Pereira, 1997).

O postulado do *homo economicus* descansa sobre o pressuposto de que o homem se comporta como um indivíduo egoísta, racional e maximizador. É pressupor que os indivíduos são modelados para comportar-se de maneira a maximizar suas utilidades subjetivas diante das restrições que enfrentam (Buchanan, 1983).

Por fim, as trocas são a essência do problema econômico. Ao visualizar a política como um mercado em que se vai trocar uma coisa por outra, na busca de satisfação de interesses pessoais, a política se converte, então, em um mecanismo para alcançar objetivos pessoais. Logo, a diferença entre o mercado e a política não reside no tipo de interesses que os indivíduos buscam alcançar, mas nas condições sob as quais os indivíduos as buscam (Pardo e Parra, 1988).

Estudos de Monteiro (2010, 2011) e Mignozzetti, Galdino e Bernabel (2011) apresentam aspectos da teoria da escolha pública que, sob a ótica econômica tradicional, passariam despercebidos. Tais estudos foram direcionados: ao sistema de separação de poderes e a inter-relação dos mesmos; poder discricionário dos burocratas; custos de transação associados às decisões políticas.

## **2.2 O problema principal-agente nas escolhas públicas**

A teoria da agência, inicialmente direcionada às finanças corporativas, mostrou-se aplicável ao setor público.

Jensen e Meckling (1976) definem a relação de agência como um contrato pelo qual uma ou mais pessoas (principal(is)) contrata(m) outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, envolvendo delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente. Segundo os autores, se ambas as partes do relacionamento são maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente não agirá sempre no melhor interesse do principal.

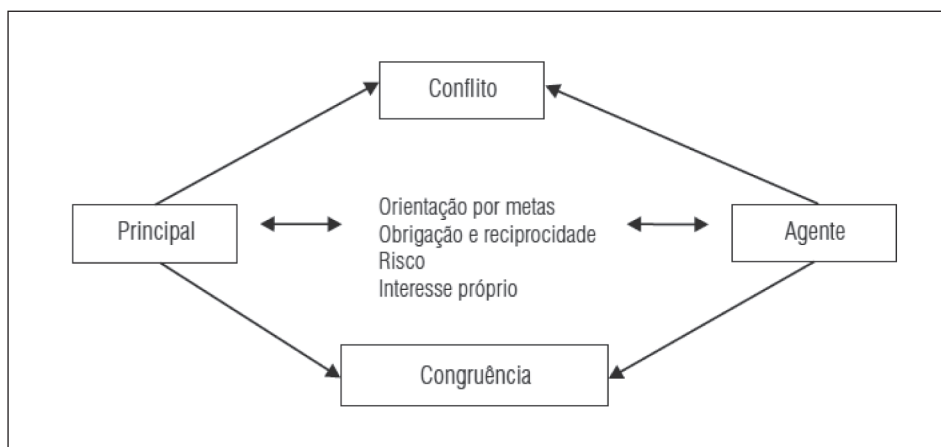
A teoria da agência, em conjunto com a teoria dos custos de transação, destaca-se pela sua importância. É uma teoria contratualista da organização que procura explicar o comportamento dos gestores e a forma como a assimetria de informação<sup>3</sup> influencia o equilíbrio de

---

<sup>3</sup> Um ambiente com simetria de informações implica agentes igualmente incertos e não ausência de incertezas (Al-drigui, 2006).

poderes no seio de uma organização, abrindo margem a idiossincrasias que tanto prejudicam as boas práticas administrativas (Sato, 2007).

Figura 1  
Relação principal-agente



Fonte: Sato (2007).

Observa-se, pela ilustração na figura 1, que o bem-estar do principal não pode ser maximizado porque o principal e o agente possuem diferentes objetivos e diferentes predisposições ao risco (Wright et al., 1996).

Chama-se a atenção para uma das principais diferenças entre o modelo principal-agente do setor privado e o modelo principal-agente para o setor público. No setor privado o agente está ligado a somente um principal ou a um número reduzido deles; enquanto no setor público, na relação entre eleitor (principal) e político (agente), o agente está ligado a vários principais, que, em virtude do sigilo do processo eleitoral, desconhece quais sejam (pode ter uma ideia, mas não a certeza).

Quanto à relação entre políticos e burocratas, denominada por Silva (1997) e Niskanen (1971) como relação interna ao governo, Brandt e Svendsen (2007) entendem que os burocratas são tradicionalmente vistos como fornecedores de monopólio dos serviços públicos sobre os quais detêm mais informação do que seus principais quanto aos custos reais de fornecimento desses serviços, bem como sobre sua real necessidade.

Esta posição permite que burocratas maximizem os orçamentos e extraiam rendas dos principais por três razões a destacar. Primeiro, a consolidação de posições burocráticas pode funcionar como um “amortecedor” contra políticos ansiosos para cortar o tamanho da burocracia. Segundo, as maiores burocracias têm posições mais fortes de negociação (uma vez que representam a maior parte dos recursos e, portanto, têm mais poder para punir os adversários) ao tentar maximizar a sua fatia do bolo de renda total. Terceiro, os ganhos pri-

vados, tais como maior salário ou melhores posições, podem ser alcançados nas negociações com os políticos. Assim, a literatura aponta para um comportamento burocrático racional que conduz a um resultado irracional para a sociedade como um todo (Brandt e Svendsen, 2007; Niskanen, 1971).

No setor público, Niskanen (1971) foi o pioneiro na aplicação da teoria principal-agente na relação interna entre políticos e burocratas. Segundo o autor, o líder de qualquer unidade administrativa do setor público busca maximizar o orçamento de sua unidade, aumentar o número de empregados, bem como aumentar seu poder e importância.

Quanto à relação externa, estudos de Schumpeter (1950), Downs (1957) e Caplan (2007) sugerem que o eleitor tende a ser irracional, dada a pequena probabilidade de afetação do rendimento no pleito eleitoral, enquanto estudo de Lemieux (2004) sugere que existem poucos incentivos à participação do eleitor na relação principal-agente. Estudo de Caplan (2007) sugere ainda que o processo eleitoral privilegia blocos minoritários, porém politicamente fortes. Monteiro (2011) atribui o comportamento não racional do eleitor ao fato de o mesmo apoiar seu voto em crença subjetiva sem que para isso incorra em custos. Neste caso, o benefício é mais psicológico do que material.

Ainda sobre a relação externa, Ferraz e Finan (2008) observaram que o índice de reeleição comparado com a série histórica aumentou em 20% a probabilidade de reeleição nas localidades em que não houve indício de corrupção nos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), e que diminuiu 15,7% a probabilidade de reeleição nos municípios em que houve indício de corrupção nos relatórios de fiscalização da CGU.

Tal resultado sugere que os eleitores não são tão irracionais assim, porém não elimina a possibilidade de um grupo minoritário e politicamente forte ter se utilizado favoravelmente de tais informações dos órgãos de controle.

### ***2.3 O jogo político na democracia representativa sob a ótica positiva da teoria da escolha pública***

O jogo político na democracia representativa tem suas regras e seus jogadores. Neste jogo a regra mais importante é que essas decisões são tomadas pelos representantes eleitos (Samuelson e Nordhaus, 1993). Outra regra de fundamental importância para a análise positiva é a de que a função-objetivo a ser maximizada pelos políticos é representada pelos votos eleitorais (Kollmann e Schneider, 2010).

Conforme foi observado na seção 2.1, a teoria da escolha pública aplica a abordagem econômica às escolhas que as pessoas e os governos fazem no “mercado político”. Os atores no mercado político são: eleitores, firmas, políticos, burocratas, partidos políticos e grupos de interesse (Jiménez, 2008; Pereira, 1997; Samuelson e Nordhaus, 1993). O quadro 2 resume os três principais grupos de atores no jogo político e as características de cada um.



Quadro 2  
Principais atores no jogo político e respectivas características

Atores	Características
Eleitores	Contribuintes e beneficiários do serviço público
Políticos	Dependem de agradar seus eleitores e seu partido político
Burocratas	Funcionários do governo e que tendem a controlar direta ou indiretamente os detalhes das operações do governo

Fonte: Jiménez (2008).

Fazendo uma comparação entre o jogo político e uma economia de mercado, os eleitores representariam os consumidores, enquanto os políticos representariam as empresas. Os políticos seriam os empreendedores que interpretam a procura pelo bem público (bens coletivos) e encontram as vias para o fornecimento desses bens (Samuelson e Nordhaus, 1993).

No âmbito nacional, estudo de Mignozzetti, Galdino e Bernabel (2011) focou os incentivos eleitorais para um partido se coligar. Como resultado, identificou-se que as estratégias de coligação são racionais (envolvendo a capacidade de mensuração de custos e benefícios eleitorais das diversas estratégias, constrictos a restrições institucionais-legais, bem como a restrições de caráter ideológico-político) e que estão sempre condicionadas ao aumento das chances eleitorais.

Dentre teoremas e práticas que interferem nas escolhas públicas, destacam-se: o teorema da unanimidade, o teorema da preferência mediana, o *logrolling*, a articulação da sociedade em Grupos de Interesse, o *Rent Seeking*,<sup>4</sup> o *Rent Extraction*<sup>5</sup> e o *Lobbying*. Ressalta-se que esses teoremas e essas práticas estão interligados entre si e suportam uns aos outros (McChesney, 1997; Mueller, 1976).

O teorema da unanimidade foi instituído por Wicksell, que argumentou que tal regra garantiria que todos os indivíduos receberiam benefícios proporcionais ao seu custo fiscal de qualquer bem público. Segundo a regra, ninguém poderia se queixar que assegura um benefício que ele mesmo considera ser (maior ou pelo menos) tão grande quanto o preço que ele tem que pagar, pois teria o poder de veto (Johnson, 2006).

O teorema da preferência mediana foi desenvolvido por Anthony Downs (1957), que buscou evidenciar as formas utilizadas pelos políticos com o intuito de se reeleger.

<sup>4</sup> O setor privado realiza incursões no setor público a fim de auferir rendas. Assim, o Estado seria vítima da ação de empresas privadas (McChesney, 1997).

<sup>5</sup> O agente público utiliza seu poder legal a fim de extorquir “apoios financeiros” de empresas privadas (McChesney, 1997).

rem. Diamond (1988) afirma que um ambiente de concorrência entre políticos resulta na eleição de um governo que escolhe uma plataforma idêntica à posição ideal do eleitor mediano. Dessa forma, é razoável supor que os políticos estariam propensos a atingir um espectro maior de possíveis eleitores a fim de maximizar a possibilidade de serem eleitos ou reeleitos.

O *logrolling* se constitui na troca de votos pelos políticos eleitos com o intuito de aprovar políticas que maximizem o potencial volume de votos na próxima eleição e funciona da seguinte forma: um político concorda em votar a favor de um projeto de lei em que outro parlamentar está interessado em troca do voto desse parlamentar em outra matéria (Tullock, Seldon e Brady, 2005). Apesar de racional a prática anterior, estudo de Mauerberg Júnior, Strachman e Reami (2013) identificou que na 52ª legislatura do Senado (2003-06) os senadores apresentam um comportamento aleatório na emissão de pareceres, não sendo observados conluios nítidos entre agentes de mesmo partido, base, ou região geográfica do país.

Os grupos de pressão (grupos de interesse) foram explorados inicialmente nos trabalhos de Schumpeter (1950), mas foi no trabalho de Mancur Olson (1982) que receberam maior destaque. Para Olson (1982), estes grupos fazem prevalecer um efeito de “renda” para seus respectivos interesses. Quanto mais aguerridos e coesos forem esses grupos, melhores resultados obtêm (Pereira, 1997).

Segundo Samples (2004), os grupos de interesse ajudam a eleger os políticos e tentam aprovar políticas voltadas aos seus interesses alegando que os custos que são impostos sobre os outros cidadãos (à sociedade) servem ao interesse público.

Diante do exposto, pode-se inferir que a relação externa, entre os políticos e toda a sociedade, por ter um espectro maior de grupos de interesses tenderia a ser mais forte que a relação interna, entre os políticos e os burocratas, que tem um espectro menor de grupos de interesses.

Monteiro (2011) sugere que, durante a crise de 2008, o Brasil vivenciou um caso específico de grupos de interesse e *lobbying*: o da indústria automotiva. Segundo o autor, o crédito de 4 bilhões concedido ao setor automotivo tanto foi uma medida anticrise quanto um atendimento preferencial a um grupo de interesse a partir do *lobbying* realizado pela Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (Anfea).

Diante de todo o exposto, conclui-se que os grupos de interesse atuam de forma conjunta com o intuito de auferir benefícios econômicos na alocação de recursos do orçamento imputando custos difusos a toda a sociedade.

Ressalta-se que este estudo busca responder quais grupos obtiveram maior concordância na alocação dos recursos: os grupos de interesse da relação interna (políticos e burocratas) ou os grupos de interesse da relação externa (políticos e sociedade).

## **2.4 Orçamento-programa no Brasil**

No Brasil, o orçamento-programa foi instituído pelo Decreto-Lei nº 200 (1967), sendo este considerado seu marco legal; apesar de a Lei nº 4.320/1964 ter dado um suporte inicial a esta mudança (Brasil, 2011a).

O orçamento-programa, que se tornou de uso obrigatório para todos os entes públicos desde 1974, é materializado atualmente na classificação programática da despesa orçamentária, composta por três subdivisões: Programas, Ações e Subtítulos (Brasil, 2010b; Giacomoni, 2010).

O Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. Os Programas são classificados no PPA 2008-2011 em dois tipos: os finalísticos e os de apoio às políticas públicas e áreas especiais (Brasil, 2010b).

A Lei nº 11.653, de 2008, considera Programa Finalístico<sup>6</sup> o programa que oferta bens e serviços diretamente à sociedade e produz resultados passíveis de aferição por indicadores; enquanto os Programas de Apoio<sup>7</sup> são os voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

Pode-se, portanto, estimar que os programas finalísticos, por ofertarem bens e serviços diretamente à sociedade, servem como elemento representativo das relações externas públicas no modelo principal-agente (governo e cidadãos); enquanto os programas de apoio servem como elementos representativos das relações internas públicas no modelo principal-agente (políticos e burocratas).

## **2.5 O ciclo orçamentário federal após a CF/1988**

A Lei Orçamentária Anual (LOA) basicamente consolida todo o planejamento orçamentário de curto prazo, fixando as despesas e estimando as receitas para um exercício financeiro, período que coincide com o ano civil (Brasil, 1964).

A LOA deve ser enviada anualmente ao Congresso Nacional (CN) pelo chefe do Poder Executivo federal até 31 de agosto de cada ano e devolvida para sanção presidencial até o

---

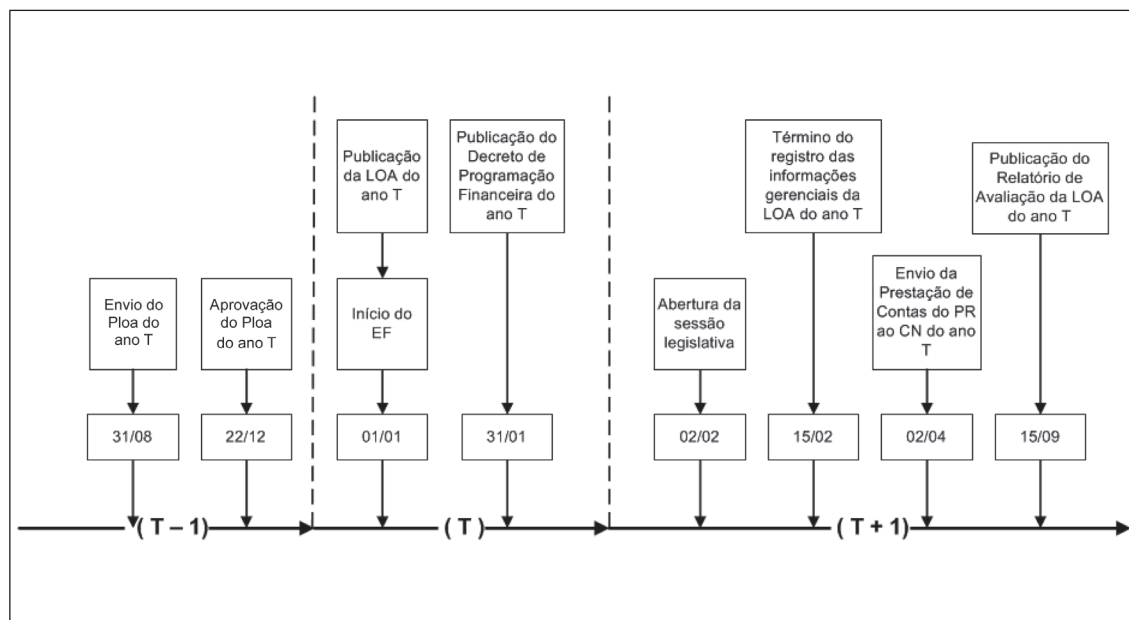
<sup>6</sup> Na gestão do PPA 2012-2015 os programas que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade são denominados “programas temáticos” (Brasil, 2012).

<sup>7</sup> Na gestão do PPA 2012-2015 os programas que expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental são denominados “Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado” (Brasil, 2012).

término da sessão legislativa, em 22 de dezembro. O ciclo da LOA é composto pelas seguintes etapas: elaboração; discussão, votação e aprovação; execução financeira e orçamentária; controle e avaliação (Giacomoni, 2010). A figura 2 ilustra as quatro etapas da LOA a serem executadas em certo ano T.

Observa-se que a etapa de elaboração se encerra quando do envio da LOA pelo presidente da República ao CN em 31 de agosto de T-1. A etapa de discussão e aprovação da LOA inicia-se em 1º de setembro de T-1 e se encerra teoricamente em 22 de dezembro de T-1. A etapa de execução orçamentária e financeira inicia teoricamente em 1º janeiro de T e termina em 31 de dezembro de T. A etapa de controle e avaliação, que na prática já ocorre durante a etapa de execução orçamentária e financeira,<sup>8</sup> possui como ponto alto o envio da prestação de contas do presidente da República em T+1.

Figura 2  
Ciclo orçamentário da LOA na gestão do PPA 2008-2011



Fonte: Elaboração dos autores.

Em cada etapa do ciclo orçamentário os atores são bem definidos e possuem atribuições específicas, podendo haver interação entre eles, como mostra o quadro 3.

<sup>8</sup> O art. 77 da Lei nº 4.320/1964 estabelece que a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Quadro 3  
Etapas da LOA e relação entre os poderes

Etapas	Atores principais	Relação entre os poderes
Elaboração	Poder Executivo	Os Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União devem enviar suas propostas orçamentárias para a SOF até 15 de agosto.
Discussão, Votação e Aprovação	Poder Legislativo	O presidente da República deve enviar o Projeto de Lei Orçamentária Anual até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. O Poder Legislativo efetua emendas ao Ploa.
Execução Orçamentária e Financeira	Todos os poderes e o MPU	O Ploa deve ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Os poderes e o MPU deverão elaborar e publicar por ato próprio, até 30 dias após a publicação da LOA, o cronograma anual de desembolso mensal.
Controle e Avaliação	O sistema de controle interno de cada poder	Elabora a prestação de contas.
	Sistema de controle externo	O CN julga as contas do presidente da República.

Fonte: Brasil (1988, 2000, 2011b).

Conforme o quadro 3, em todas as etapas da LOA os poderes se comunicam e atuam em conjunto. Ressalta-se que, em regra, o Legislativo não pode aumentar as despesas globais da LOA, podendo efetuar realocações por meio de emendas parlamentares.<sup>9</sup>

Sobre a relação entre os poderes, Limongi e Figueiredo (2005) mostraram que o Legislativo desempenha papel de coadjuvante no processo, competindo ao Executivo o papel principal.

Por fim, é importante destacar que o modelo de orçamento autorizativo adotado no âmbito federal também contribui para o papel secundário do Congresso em matéria orçamentária. Neste modelo, o núcleo da programação (terceira etapa da LOA) é definido no âmbito do Executivo (Lima, 2003).

Nos Estados Unidos, em que o modelo é o impositivo, o Executivo deve, em regra, cumprir toda a programação a partir do orçamento aprovado. Para o Executivo deixar de cumprir parte do orçamento aprovado, faz-se necessário autorização do Legislativo (Lima, 2003).

<sup>9</sup> As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I — sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II — indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal; ou III — sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei (Brasil, 1988).

### 3. Proceder metodológico

Esta seção trata da metodologia adotada nesta pesquisa. São apresentados as fontes de onde foram coletados os dados; a forma como será executada a análise da alocação de recursos dos programas; e os testes estatísticos aplicados nas séries temporais dos programas.

Quanto ao enfoque, a pesquisa é caracterizada como descritiva, pois se propõe a observar e descrever as características de um tema ou fenômeno (no caso, alocação de recursos) por meio de registro, análise e correlação entre fatos ou fenômenos sem sua manipulação (Collis e Hussey, 2005).

Quanto à forma de abordagem, a pesquisa utilizou-se da “triangulação sequencial” no sentido de Morse (1991), devido ao uso sequencial da abordagem qualitativa e quantitativa neste estudo.

O uso de ambas as abordagens é considerado positivo, na visão de Duffy (1987), pois permite congregiar os vieses dos controles (pelos métodos quantitativos) com compreensão das perspectivas dos agentes envolvidos no fenômeno (métodos qualitativos); bem como permite congregiar identificação de variáveis específicas (pelos métodos quantitativos) com uma visão global do fenômeno (pelos métodos qualitativos).

#### 3.1 Fontes dos dados

Para o desenvolvimento dessa pesquisa foram utilizadas duas fontes de dados: (i) Sistema de Informações sobre as Leis Orçamentárias (Siga Brasil);<sup>10</sup> (ii) Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest).<sup>11</sup>

Os dados do Siga Brasil referentes à alocação dos recursos nas diversas etapas da LOA foram agrupados por programas. Dessa forma, foi construído inicialmente um banco de dados contendo todos os 324 programas que constaram nos orçamentos federais de 2008 a 2011. Durante a extração de dados do Siga Brasil, observou-se que as informações quanto às alocações de recursos dos programas do Orçamento de Investimento estavam incompletas. Dessa forma, foi necessária a obtenção dos dados sobre estes programas no site do Dest.

Após a construção do banco de dados geral com informações do Siga Brasil e do Dest, foram excluídos os seguintes programas, considerados *outliers*, no período de 2008 a 2011, conforme quadro 4.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <[www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 1º jun. 2013.

<sup>11</sup> Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/link\\_secretaria.asp?cod=213&cat=310&sec=4&sub=295](http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=213&cat=310&sec=4&sub=295)>. Acesso em: 1º jun. 2013.

Quadro 4  
***Outliers do banco de dados contendo todos os programas***

Programas excluídos	Motivo da exclusão
Programa 6001 — Apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de pequeno porte Programa 0220 — Manutenção da malha rodoviária federal Programa 0229 — Corredor São Francisco Programa 0231 — Corredor Transmetropolitano Programa 0233 — Corredor MERCOSUL Programa 0499 — Áreas protegidas do Brasil Programa 0235 — Corredor Nordeste Programa 0237 — Corredor Araguaia-Tocantins	Executado apenas no orçamento de 2008.
Programa 0999 — Reserva de Contingência	Não se trata de um programa, mas apenas de uma das fontes de recursos para créditos adicionais.
Programa 1029 — Resposta aos Desastres	Não executado em 2009. Devido ao caráter episódico e restrito, não se enquadra no mesmo contexto dos demais programas.
Programa 1209 — Banco para Todos Programa 1321 — Habitação de Mercado	Apesar de estar cadastrado no Sigplan, não possuiu execução orçamentária de 2008 a 2011.

Fonte: Elaboração dos autores.

Na sequência foi realizado um ajuste para o programa Gestão da Participação em Organismos Internacionais. Em 2008 o programa possuía o código 0681; porém, a partir de 2009, seu código passou para 0910. Assim, para aplicações desta pesquisa, o código 0681 foi convertido para 0910, haja vista tratar-se de um mesmo programa.

Dessa forma, este estudo contemplou os dados referentes a 312 programas, sendo 212 finalísticos, 90 programas de apoio e 10 de operações especiais.

### ***3.2 As escolhas públicas dos Poderes Executivo e Legislativo na alocação de recursos***

A partir da identificação e da segregação dos recursos alocados por programas pelos atores políticos, Executivo e Legislativo, entre os anos de 2008 e 2011, nas seguintes etapas da LOA (Elaboração; Discussão, Votação e Aprovação; e Execução Orçamentária Financeira), foram realizadas duas análises.

Na “análise tipo 1 — série histórica” examinou-se a escolha pública de cada poder numa mesma etapa entre os anos da amostra (2008 a 2011); enquanto na “análise tipo 2 — ciclo orçamentário” examinou-se a escolha pública entre os poderes dentro de um mesmo ciclo (orçamentos de 2009 a 2011). O quadro 5 contém os arranjos para os dois tipos de análise.

Quadro 5  
Arranjo das séries históricas para análise das escolhas públicas orçamentárias

Tipo de análise	Fórmula	Produtos	Questão a ser respondida	Código do ranking
Tipo 1 — Elaboração do Ploa	Valor alocado pelo Executivo no Ploa de 2008 a 2011	1 <i>Ranking</i> para todos os programas	De que forma se comportou a escolha pública do Executivo na 1ª Etapa da LOA?	AA
		1 <i>Ranking</i> para os programas finalísticos		AB
		1 <i>Ranking</i> para os programas de apoio		AC
	Valor alocado pelo Executivo no Ploa 2009 <sup>y</sup> — Valor alocado pelo Executivo no Ploa 2008	1 <i>Ranking</i> para todos os programas		AD
		1 <i>Ranking</i> para os programas finalísticos		AE
		1 <i>Ranking</i> para os programas de apoio		AF
Tipo 1 — Discussão, Votação, Aprovação e Sanção do Ploa	Valor autografado Ploa de 2008 <sup>x</sup> — Valor do Ploa enviado ao CN de 2008	1 <i>Ranking</i> para todos os programas	De que forma se comportou a escolha pública do Legislativo na 2ª Etapa da LOA?	AG
		1 <i>Ranking</i> para os programas finalísticos		AH
		1 <i>Ranking</i> para os programas de apoio		AI
Tipo 1 — Execução da LOA	Valor empenhado pelo Executivo na LOA de 2008 <sup>x</sup>	1 <i>Ranking</i> para todos os programas	De que forma se comportou a escolha pública do Executivo na 3ª Etapa da LOA?	AJ
		1 <i>Ranking</i> para os programas finalísticos		AK
		1 <i>Ranking</i> para os programas de apoio		AL
	Valor empenhado pelo Executivo na LOA de 2009 <sup>y</sup> — Valor empenhado pelo Executivo na LOA de 2008	1 <i>Ranking</i> para todos os programas		AM
		1 <i>Ranking</i> para os programas finalísticos		AN
		1 <i>Ranking</i> para os programas de apoio		AO
Tipo 2 — Ciclo Orçamentário	Valor alocado na 1ª etapa da LOA, valor realocado na 2ª etapa da LOA, valor executado na 3ª etapa da LOA.	4 <i>rankings</i> para todos os programas	Qual a concordância entre os três poderes no mesmo ciclo orçamentário?	AP <sup>k</sup> , AQ <sup>w</sup> , AR <sup>v</sup> , AS <sup>z</sup>
		4 <i>rankings</i> para os programas finalísticos		AT <sup>k</sup> , AU <sup>w</sup> , AV <sup>v</sup> , AW <sup>z</sup>
		4 <i>rankings</i> para os programas de apoio		AX <sup>k</sup> , AY <sup>w</sup> , AZ <sup>v</sup> BA <sup>z</sup>

Fonte: Elaboração dos autores.

Legenda: x) este procedimento será replicado para os orçamentos de 2009, 2010 e 2011; y) este procedimento será replicado para os orçamentos de 2010 e 2011; k) 2008; w) 2009; v) 2010; z) 2011



Após a elaboração dos *rankings*, foram aplicados os testes não paramétricos: de Friedman, de concordância de Kendall e de correlação de Spearman.

O teste de Friedman é utilizado para verificar a hipótese nula de que os dados selecionados da amostra tenham sido extraídos da mesma população (Conover, 1999; Siegel e Castellan, 1988).

O teste de Kendall ( $W$ ) é sugerido por Conover (1999) e por Siegel e Castellan (1988) quando se deseja medir a concordância entre diversos julgamentos (escolhas) a respeito de associação entre três ou mais variáveis. Tem especial aplicação como método-padrão de ordenação de elementos de acordo com consenso, quando não se dispõe de uma ordem objetiva dos mesmos.

Existe uma relação próxima entre o teste de Friedman e o coeficiente de concordância de Kendall. Eles utilizam o mesmo formato de construção do banco de dados e o mesmo  $\chi^2$ . Eles diferem apenas na formulação da hipótese nula. No teste de Friedman o foco reside na diferença entre os tratamentos (objetos); enquanto no teste de Kendall o foco são os julgadores e não os objetos. Assim, se a hipótese nula do teste de Kendall for verdadeira, isso significa que os juízes produziram *rankings* independentes uns dos outros; logo, não se pode realizar o estudo de concordância (Legendre, 2005). Seguem as hipóteses nulas de ambos os testes:

—  $H_0$  do teste de Friedman: Os  $n$  objetos foram extraídos da mesma população.

—  $H_0$  do teste de Kendall: Os juízes produzem *rankings* independentes dos objetos.

Após a aplicação dos testes de Friedman e de Kendall, foi aplicado o teste de Spearman. O  $r_s$  ( $\rho$ ) de Spearman mede o grau de concordância entre os pares dos blocos selecionados do teste de Kendall (Conover, 1999).

Uma diferença entre os métodos de Kendall e de Spearman ao exprimirem a concordância entre postos é que  $r_s$  ( $\rho$ ) pode assumir valores entre -1 e +1, enquanto  $W$  só toma valores entre 0 e +1. A razão pela qual  $W$  não pode tomar valores negativos é que, quando estão em jogo mais de dois conjuntos de postos, esses conjuntos não podem ser completamente discordantes. Assim,  $k$  juízes podem todos concordar, mas é impossível eles discordarem completamente (Siegel, 1975). Para ambos os testes será utilizado o parâmetro de análise dos resultados constante no quadro 6.

Quadro 6  
Parâmetros de análise do teste de Kendall e de Spearman

Resultado	Correlação ( $r_s$ ) <sup>a</sup> /Concordância ( $W$ ) <sup>b</sup>
[0,9; 1]	Muito Forte
[0,75; 0,9]	Forte
[0,5; 0,75]	Moderada
[0,25; 0,5]	Fraca
[0,0; 0,25]	Muito fraca

Fonte: Finney (1980).

Legenda: a) no caso do teste de Spearman, os valores variam de -1 a +1; b) a interpretação do nível de concordância foi adaptada para o mesmo raciocínio do nível de correlação.

### 3.3 Hipótese de pesquisa

Considerando a teoria da agência no setor público que segrega as relações em externa (entre políticos e sociedade) e interna (entre políticos e burocratas) (Brandt e Svendsen, 2007; Niskanen, 1971); considerando o teorema da preferência mediana que afirma que os políticos tendem a alocar recursos em políticas que abranjam o maior número de eleitores (McChesney, 1997; Mueller, 1976), e considerando que a sociedade se organiza em grupos de interesse (McChesney, 1997; Mueller, 1976; Caplan, 2007; Monteiro, 2011), foi estabelecida a seguinte hipótese de pesquisa: a concordância entre as etapas na LOA na relação externa (entre políticos e sociedade), que tem como *proxy* os programas finalísticos, é superior à concordância na relação interna (entre políticos e burocratas), que tem como *proxy* os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.

## 4. Resultados e análises das escolhas públicas dos Poderes Executivo e Legislativo no ciclo orçamentário

Nesta seção serão analisadas as escolhas públicas dos Poderes Executivo e Legislativo na alocação de recursos nos orçamentos de 2008 a 2011. Esta análise está dividida em duas partes. Na primeira será analisada a escolha pública de cada poder numa mesma etapa entre os anos de 2008 a 2011 — “análise tipo 1 - série histórica” —, constante nas tabelas 1 a 3, na segunda será realizada a análise da escolha pública entre os poderes no mesmo ciclo orçamentário — “análise tipo 2 - ciclo orçamentário” —, constante na tabela 4.

Combinando os resultados dos *rankings* AD, AE e AF, observa-se que existiu uma disposição fraca (entre 25 e 50%) do Poder Executivo em alterar os valores alocados aos programas. Como consequência, essa disposição não é suficiente para alterar a estrutura final dos recursos alocados por programas finalísticos nos orçamentos, pois a concordância dos *rankings* AA, AB e AC é muito forte.<sup>12</sup> Comparando os programas de apoio com os programas finalísticos, observa-se que estes possuem uma concordância maior que aqueles.

---

<sup>12</sup> Aplicando o teste do coeficiente de Spearman sobre o *ranking* AA, dados não tabulados, observou-se uma correlação entre 2008 e 2009 de 0,990; uma correlação entre 2009 e 2010 de 0,977; e uma correlação entre 2010 e 2011 de 0,981. Quando se compara 2008 com 2010 e com 2011, a correlação, apesar de muito alta, reduziu para: 0,967 e 0,956, respectivamente. Assim, conclui-se que, quando há um distanciamento entre os orçamentos, há uma tendência de diminuição da correlação, porém a mesma continua muito forte (maior 0,90). Assim, no que tange à 1ª etapa, o orçamento anterior é a melhor referência para o orçamento atual.

Tabela 1  
Resultados dos testes de Friedman e Kendall quanto à análise isolada da escolha pública do Executivo na 1ª Etapa da LOA

Elaboração da LOA				
Ranking analisado	Relação analisada	Teste de Friedman – $\chi^2$	Teste de concordância de Kendall – W	P-value
AA <sup>a</sup>	Valores brutos alocados pelo Executivo em todos os programas nos Ploas de 2008 a 2011	1216,46	0,978	0,000
AB <sup>b</sup>	Valores brutos alocados pelo Executivo em todos os programas finalísticos nos Ploas de 2008 a 2011	826,44	0,979	0,000
AC <sup>c</sup>	Valores brutos alocados pelo Executivo em todos os programas de apoio nos Ploas de 2008 a 2011	342,295	0,962	0,000
AD <sup>d</sup>	Varição bruta dos valores alocados pelo Executivo em todos os programas nos Ploas de 2009 a 2011	285,64	0,306	0,846*
AE <sup>e</sup>	Varição bruta dos valores alocados pelo Executivo em todos os programas finalísticos nos Ploas de 2009 a 2011	265,25	0,419	0,007
AF <sup>f</sup>	Varição bruta dos valores alocados pelo Executivo em todos os programas de apoio nos Ploas de 2009 a 2011	83,578	0,313	0,642*

Fonte: Pesquisa de campo.

Legenda: a) K = 4 e N = 312; b) K = 4 e N = 212; c) K = 4 e N = 90; d) K = 3 e N = 312; e) K = 3 e N = 212; f) K = 3 e N = 90.

\* Sem significância estatística.

Prosseguindo na evidenciação dos resultados, a tabela 2 mostra a escolha orçamentária do Poder Legislativo na 2ª etapa da LOA. Ressalta-se que esse poder, em regra, não pode aumentar o orçamento recebido, competindo-lhe realocar os recursos por meio de emendas parlamentares que propiciam uma configuração de orçamento final aprovada distinta da configuração original.

Observa-se que a escolha pública do Legislativo na realocação de recursos nos orçamentos de 2008 a 2011 por meio de emendas possui concordância de 0,587 para o conglomerado composto por todos os programas, concordância de 0,639 para o conglomerado composto por todos os programas finalísticos e concordância de 0,430 para os programas de apoio. Assim, conclui-se que os parlamentares “concordaram” mais quanto aos programas finalísticos do que quanto aos programas de apoio.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Aplicando o teste do coeficiente de Spearman sobre o *ranking* AG, dados não tabulados, observou-se uma correlação entre 2008 e 2009 de 0,586; uma correlação entre 2009 e 2010 de 0,513; e uma correlação entre 2010 e 2011 de 0,640. Quando se compara 2008 com 2010 e com 2011, a correlação reduziu para: 0,412 e 0,526, respectivamente. Assim, conclui-se que, quando há um distanciamento entre os orçamentos, há uma tendência de diminuição da correlação, porém a mesma muda de moderada para fraca. Assim, no caso do Legislativo, as realocações anteriores são uma referência moderada para as realocações atuais.

Tabela 2  
Resultados dos testes de Friedman e Kendall quanto à análise isolada da escolha pública do Legislativo na 2ª Etapa da LOA

Discussão, votação e aprovação da LOA				
Ranking analisado	Relação analisada	Teste de Friedman – $\chi^2$	Teste de concordância de Kendall – W	P-value
AG <sup>a</sup>	Valores brutos realocados pelo Legislativo em todos os programas nos Ploas de 2008 a 2011	729,778	0,587	0,000
AH <sup>b</sup>	Valores brutos realocados pelo Legislativo em todos os programas finalísticos nos Ploas de 2008 a 2011	539,17	0,639	0,000
AI <sup>c</sup>	Valores brutos realocados pelo Legislativo em todos os programas de apoio nos Ploas de 2008 a 2011	153,126	0,430	0,000

Fonte: Pesquisa de campo.

Legenda: a) K = 4 e N = 312; b) K = 4 e N = 212; c) K = 4 e N = 90.

Assim, os resultados da tabela 2 e do teste de Spearman reforçam duas evidências que se destacam na 1ª e na 2ª etapas da LOA: a primeira é que a correlação para o conglomerado dos programas finalísticos é mais forte que a correlação do conglomerado contendo todos os programas; a segunda é que, quando há um distanciamento no tempo entre os orçamentos, há uma tendência de diminuição da correlação.

Prosseguindo na evidenciação dos resultados, a tabela 3 mostra a escolha orçamentária do Poder Executivo na 3ª Etapa da LOA.

Combinando os resultados dos *rankings* AM, AN e AO, observa-se que houve uma disposição fraca (entre 25 e 50%) do Poder Executivo em alterar os valores executados nos programas de apoio, e uma disposição moderada para alterar os programas finalísticos. Apesar disso, essa disposição não é suficiente para alterar a estrutura final dos recursos executados por programas finalísticos nos orçamentos, pois a concordância dos *rankings* AJ, AK e AL é muito forte.<sup>14</sup> Comparando os programas de apoio com os programas finalísticos, observa-se que estes possuem uma concordância maior que aqueles.

Dessa forma, conclui-se, da perspectiva do modelo principal-agente, que, quando se consideram as escolhas públicas orçamentárias de cada poder em cada etapa isoladamente, as relações externas (governo e cidadãos) são mais concordantes que as relações internas (políticos e burocratas).

<sup>14</sup> Aplicando o teste do coeficiente de Spearman sobre o *ranking* AJ, dados não tabulados, observou-se uma correlação entre 2008 e 2009 de 0,982; uma correlação entre 2009 e 2010 de 0,986; e uma correlação entre 2010 e 2011 de 0,983. Quando se compara 2008 com 2010 e com 2011, a correlação, apesar de muito alta, reduziu para: 0,968 e 0,956, respectivamente. Assim, conclui-se que, quando há um distanciamento entre os orçamentos, há uma tendência de diminuição da correlação; porém a mesma continua muito forte (maior 0,90). Assim, no que tange à 3ª etapa, o orçamento anterior é a melhor referência para o orçamento atual.

Tabela 3  
Resultados dos Testes de Friedman e Kendall quanto à análise isolada da escolha pública do Executivo na 3ª Etapa da LOA

Execução Orçamentária e Financeira da LOA				
Ranking analisado	Relação analisada	Teste de Friedman – $\chi^2$	Teste de concordância de Kendall – W	P-value
AJ <sup>a</sup>	Valores brutos das despesas empenhadas em todos os programas nas LOAs de 2008 a 2011	1209,41	0,972	0,000
AK <sup>b</sup>	Valores brutos das despesas empenhadas nos programas finalísticos nas LOAs de 2008 a 2011	828,11	0,981	0,000
AL <sup>c</sup>	Valores brutos das despesas empenhadas nos programas de apoio nas LOAs de 2008 a 2011	340,51	0,956	0,000
AM <sup>d</sup>	Variação bruta das despesas empenhadas em todos os programas nos Orçamentos de 2009 e 2011	305,75	0,435	0,000
AN <sup>e</sup>	Variação bruta das despesas empenhadas em todos os programas finalísticos nos Orçamentos de 2009 e 2011	266,02	0,420	0,006
AO <sup>f</sup>	Variação bruta das despesas empenhadas em todos os programas de apoio nos Orçamentos de 2009 e 2011	142,57	0,534	0,013

Fonte: Pesquisa de campo.

Legenda: a) K = 4 e N = 312; b) K = 4 e N = 212; c) K = 4 e N = 90; d) K = 3 e N = 312; e) K = 3 e N = 212; f) K = 3 e N = 90.

Na sequência, a tabela 4 mostra os resultados quando se consideram os valores do mesmo ciclo orçamentário (1ª, 2ª e 3ª etapas).

Tabela 4  
Resultados dos testes de Friedman e Kendall das escolhas públicas integradas do Executivo e do Legislativo nos ciclos orçamentários dos orçamentos de 2009, 2010 e 2011

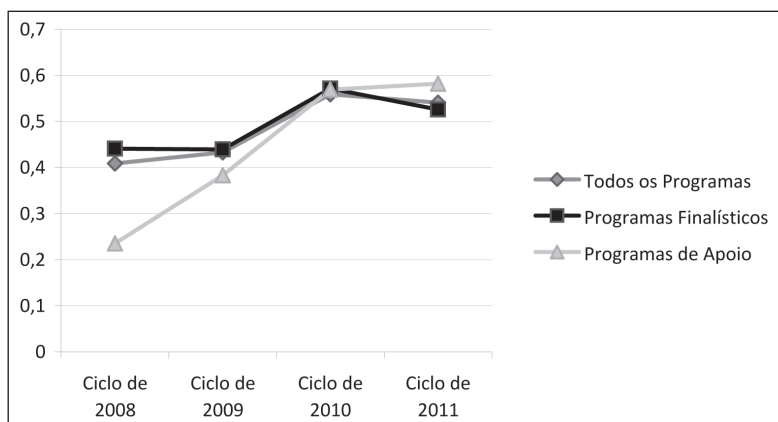
Ranking analisado	Relação analisada	Ano base da LOA	Teste de Friedman – $\chi^2$	Teste de concordância de Kendall – W	P-value
AP <sup>a</sup>	Valor alocado na 1ª etapa da LOA, valor realocado na 2ª etapa da LOA, valor executado na 3ª etapa da LOA.	2008	381,30	0,409	0,004
AT <sup>b</sup>			278,93	0,441	0,001
AX <sup>c</sup>			62,80	0,235	0,984*
AQ <sup>a</sup>		2009	403,80	0,433	0,000
AU <sup>b</sup>			277,99	0,439	0,001
AY <sup>c</sup>			102,30	0,383	0,159*
AR <sup>a</sup>		2010	521,28	0,559	0,000
AV <sup>b</sup>			361,99	0,571	0,000
AZ <sup>c</sup>			151,85	0,569	0,000
AS <sup>a</sup>		2011	504,96	0,541	0,000
AW <sup>b</sup>			333,20	0,526	0,000
BA <sup>c</sup>			155,51	0,582	0,000

Fonte: Pesquisa de campo.

Legenda: a) Todos os programas, K = 3 e N = 312; b) Todos os programas finalísticos, K = 3 e N = 212; c) Todos os programas de apoio, K = 3 e N = 90. \* Sem significância estatística.

Observa-se que, quando se consideram as alocações e realocações de recursos dentro do mesmo ciclo, a concordância que antes era muito forte na 1ª etapa da LOA, moderada na 2ª etapa e muito forte na 3ª etapa entre os anos, apresentou-se fraca nos ciclos orçamentários de 2008 e 2009, e moderada nos ciclos de 2010 e 2011. Outra observação é que a concordância para os programas finalísticos foi superior à dos programas de apoio, ressalvado o ciclo de 2011. Essas observações podem ser visualizadas no gráfico 1.

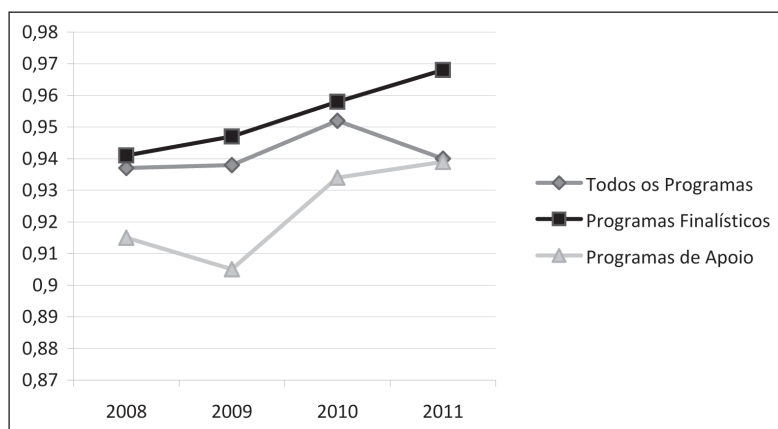
Gráfico 1  
Teste de Kendall aplicado aos ciclos de 2008 a 2011



Fonte: Pesquisa de campo.

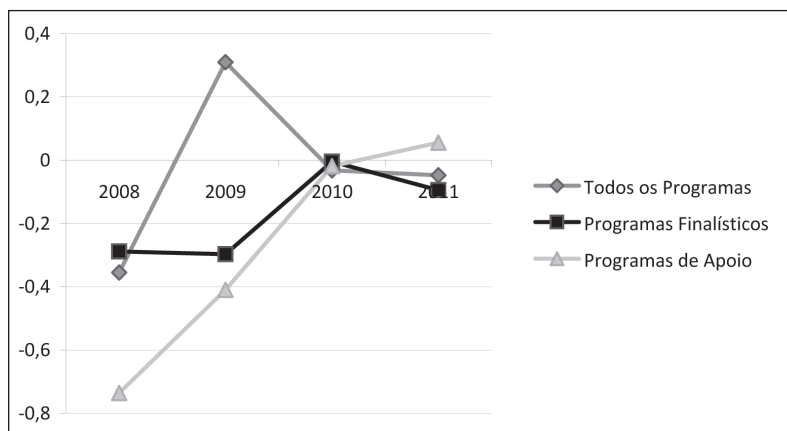
Por fim, os gráficos 2, 3 e 4 ilustram os resultados do teste de Spearman entre as três etapas da LOA.

Gráfico 2  
Teste de Spearman aplicado sobre a 1ª e 3ª etapas da LOA



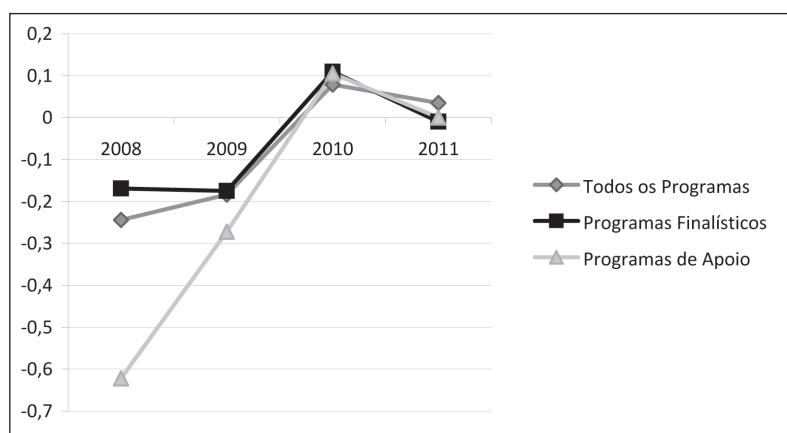
Fonte: Pesquisa de campo.

Gráfico 3  
Teste de Spearman aplicado sobre a 1ª e 2ª etapas da LOA



Fonte: Pesquisa de campo.

Gráfico 4  
Teste de Spearman entre a 2ª e 3ª etapas da LOA



Fonte: Pesquisa de campo.

Inicialmente, cabe destacar que não houve significância estatística para os ciclos de 2010 e 2011 nos gráficos 3 e 4; enquanto nos demais casos o p-value foi menor que 0,005.

Considerando todos os resultados, pode-se concluir que os programas que possuem ligação direta com a sociedade apresentaram maior concordância tanto no mesmo poder (na mesma etapa) quanto entre todos os poderes (todas as etapas), ressalvado o ciclo de 2011 pelo teste de Kendall. Apesar da ressalva anterior, quando se considera o teste de Spearman, observa-se que os programas finalísticos possuem correlação superior aos programas de apoio

quando se compara a 1ª e a 3ª etapas (etapas em que há a maior alocação de recursos), visto que na 2ª etapa apenas são realocados recursos por meio de emendas.

Dessa forma, considerando a característica de o orçamento federal ser de caráter autorizativo (em quem o Legislativo desempenha papel de coadjuvante) e que, de fato, a terceira etapa é mais preponderante, é razoável afirmar que os programas finalísticos apresentaram concordância superior à dos programas de apoio na gestão do PPA 2008-2011, confirmando a hipótese estabelecida.<sup>15</sup>

## 5. Considerações finais

Este artigo buscou analisar o comportamento assumido pelo Executivo e pelo Legislativo durante a gestão do PPA 2008-2011 da perspectiva do modelo principal-agente.

Quando se consideraram valores brutos no período de 2008 a 2011, conclui-se pela existência de concordância forte na 1ª e na 3ª etapas da LOA (isoladamente) e de concordância moderada na 2ª etapa.

Quando se considerou a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no mesmo Orçamento (1ª, 2ª e 3ª etapas da LOA), identificou-se uma concordância fraca nos ciclos de 2008 e 2009 e moderada nos ciclos de 2010 e 2011. Assim, conclui-se que existe uma concordância maior de cada poder em cada etapa da LOA ao longo dos anos do que entre todos os poderes no mesmo ciclo orçamentário.

Verificou-se também que, quando se considera apenas a relação simultânea entre a 1ª e 3ª etapas da LOA, a correlação é muito forte, e que se torna muito fraca quando se compara a 2ª etapa com a 1ª ou a 3ª etapa. Assim, observa-se que os valores realocados na 2ª etapa não são suficientes para diminuir a correlação entre a 1ª e 3ª etapas que é muito forte, corroborando estudos anteriores de que o Legislativo desempenha um papel de coadjuvante no processo orçamentário.

Por fim, conforme visto no referencial teórico e aplicando os resultados ao modelo principal-agente, observa-se que, se, por outro lado, os programas finalísticos possuem uma relação direta envolvendo os eleitores e o governo, pois são ofertados bens ou serviços à sociedade por meio do aparelho estatal, por outro lado, os Programas de Apoio possuem uma relação direta envolvendo os burocratas e os políticos, pois não se propõem a ofertar um produto diretamente à sociedade, mas sim ao próprio Estado.

Dessa forma, identificou-se na relação externa (entre governo e cidadãos: programas finalísticos) uma concordância maior do que na relação interna (entre políticos e burocratas: programas de apoio) na comparação da 1ª e da 3ª etapas. Tal conclusão corrobora o pensa-

---

<sup>15</sup> A concordância entre as etapas na LOA na relação externa (entre políticos e sociedade), que tem como *proxy* os programas finalísticos, é superior na relação interna (entre políticos e burocratas), que tem como *proxy* os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.



mento de Niskanen de que existem duas relações de principal-agente no setor público, e no caso brasileiro a relação externa mostrou-se mais forte.

Tais resultados podem ser decorrentes das seguintes observações (que estudos subseqüentes podem se propor a discutir): os programas finalísticos atendem um maior número de eleitores; tanto o *lobbying* quanto a atuação dos grupos de interesse durante o período podem ter sido mais uniformes nos programas finalísticos do que nos programas de apoio; os programas de apoio contêm as despesas com pessoal (que, devido à restrição constitucional, não sofrem emendas), o que pode ter afetado a análise da 2ª etapa da LOA.

Entre as limitações do estudo está o escopo temporal, pois analisou-se apenas uma gestão de PPA (quatro anos). Por fim, estudos futuros podem se propor a: verificar se os resultados no âmbito estadual e municipal se assemelham aos encontrados no âmbito federal; analisar um escopo temporal maior, estabelecendo *proxys* que uniformizem os tipos de programas (no caso federal, os três últimos PPAs apresentam nomenclaturas distintas), mas que os segreguem em relação interna e externa.

## Referências

- ALDRIGHI, Dante M. Uma avaliação das contribuições de Stiglitz à teoria dos mercados financeiros. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 101, p. 137-157, jan./mar. 2006.
- ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values* [1951]. Nova York: John Wiley and Sons, 1963.
- BRANDT, Urs S.; SVENDSEN, Gert T. Bureaucrats at sea: a budget catch model. *Journal of European Public Policy*, v. 13, n. 3, p. 329-340, fev. 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964.
- BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2008/2011. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 ago. 2011b.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jan. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento — MTO*. Versão 2011. Brasília, 2010b. Disponível em: <[www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO](http://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO)>. Acesso em: 12 jan. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos — SPI. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília: MP, 2010a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br/link\\_secretaria.asp?cod=213&cat=310&sec=4&sub=295](http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria.asp?cod=213&cat=310&sec=4&sub=295)>. Acesso em: 1o jun. 2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicado ao setor público — Parte I*. 4. ed. Brasília, 2011a.

BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <[www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 1o Jun. 2013.

BUCHANAN, James M. *La perspectiva de elección pública*. 1983. Disponível em: <[www.eumed.net/cursecon/textos/buchanan-elecc-publica.htm](http://www.eumed.net/cursecon/textos/buchanan-elecc-publica.htm)>. Acesso em: 6 ago. 2011.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

CAPLAN, Bryan. *The myth of rational voter: why democracies choose bad policies*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONOVER, William J. *Practical nonparametric statistics*. 3<sup>rd</sup> edition. Nova York: John Wiley & Sons, 1999.

DIAMOND, Jack. *A note on the public choice approach to the growth in government expenditure*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1988.

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. Nova York: Harper & Row, 1957.

DUFFY, Mary E. Methodological triangulation: a vehicle for merging quantitative and qualitative research methods. *Journal of Nursing Scholarship*, v. 19, n. 3, p. 30-133, set. 1987.

DURANT, Will. *História da filosofia*. Tradução de Luiz Carlos do Nascimento Silva. [s.n.]: Nova Cultural, 1996.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703-745, maio 2008.

FINNEY, David. J. *Statistics for biologists*. Londres: Chapman and Hall, 1980.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, out. 1976.

JIMÉNEZ, Lina M. L. Efectividad de los procedimientos de participación ciudadana establecidos por la Ley 152 de 1994 en la discusión de los planes de desarrollo: un análisis desde la teoría de la elección pública. *Contexto — Revista de Derecho y Economía*, n. 29, p. 93-123, 2008.

JOHNSON, Marianne. The Wicksellian unanimity rule: the competing interpretations of Buchanan and Musgrave. *Journal of the History of Economic Thought*, v. 28, n. 1, p. 57-79, mar. 2006.

KOLLMANN, Andrea; SCHNEIDER, Friedrich. Why does environmental policy in representative democracies tend to be inadequate? A preliminary public choice analysis. *CESIFO Working Paper*, n. 322, category 2: Public Choice, out. 2010. Disponível em: <[www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/working-papers/CESifoWP/CESifoWPdetails?wp\\_id=14553181](http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/working-papers/CESifoWP/CESifoWPdetails?wp_id=14553181)>. Acesso em: 6 jun. 2012.

LEGENDRE, Pierre. Species Associations: The Kendall coefficient of concordance revisited. *American Statistical Association and the International Biometric Society Journal of Agricultural, Biological, and Environmental Statistics*, v. 10, n. 2, p. 226-245, 2005.

LEMIEUX, Pierre. The public choice revolution. *Regulation*, v. 27, n. 3, p. 22-29, Fall 2004.

LIMA, Edilberto C. P. Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 26, jun./dez. 2003.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 737-776, out./dez. 2005.

MAUERBERG JÚNIOR, Arnaldo; STRACHMAN, Eduardo; REAMI, Daniela de O. The logrolling in the Brazilian Senate in a social network analysis perspective. In: THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION — MPSA — 71ST ANNUAL CONFERENCE, 2013, Chicago. *The Midwest Political Science Association — MPSA — 71st Annual Conference Book of Articles*. Chicago: 2013.

McCHESNEY, Fred S. *Money for nothing: politicians, rent extraction, and political extortion*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

MIGNOZZETTI, Umberto G.; GALDINO, Manoel; BERNABEL, Rodolpho T. Um modelo para explicar as coligações eleitorais para a Câmara Federal Brasileira (1998-2006). *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 2, p. 741-788, 2011.

MONTEIRO, Jorge V. Equívoco analítico & celebração do Plano Real. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 271-282, mar./abr. 2010.

MONTEIRO, Jorge V. *Governo e crise: escolhas públicas no Brasil e no mundo, 2007-2011*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MORSE, Janice M. Approaches to qualitative-quantitative methodological triangulation. *Nursing Research*, v. 40, n. 1, p. 120-132, 1991.

MUELLER, Dennis C. Public choice: a survey. *Journal of Economic Literature*, v. 14, n. 2, p. 395-433, jun. 1976.

NISKANEN, William A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

OLSON, Mancur. *The rise and decline of nations: economic growth and stagflation and social rigidities*. Yale: Yale University Press, 1982.

PARDO, José C.; PARRA, Bru. *Economía y política escritos seleccionados*. València: Universitat de València, 1988.

PEREIRA, Paulo T. A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997.

SAMPLES, John. Financiamento de campanhas pelo governo: escolha pública e valores públicos. *Encarte especial da Revista Think Tank*, ano VIII, n. 27, jun./ago. 2004.

SAMUELSON, Paul A.; NORDDHAUS, William D. *Economia*. Tradução de Elsa Nobre Fontainha e Jorge Pires Gomes. 14. ed. Portugal: McGraw-Hill, 1993.

SATO, Fábio R. L. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. *Rev. de Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 49-62, jan./fev. 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism and democracy* [1942]. Nova York: Harper & Row, 1950.

SHUGHART, William F. II; RAZZOLINI, Laura. *The Elgar companion to public choice*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001.

SIEGEL, Sidney. *Estatística não paramétrica para as ciências do comportamento*. Tradução de Alfredo Alves de Farias. São Paulo: MacGraw-Hill, 1975.

SIEGEL, Sidney; CASTELLAN, Norman J. *Nonparametric statistics for the behavioral sciences*. 2<sup>nd</sup> ed. Nova York: McGraw-Hill, 1988.

SILVA, Marcos F. G. Constituição, finanças públicas e desempenho econômico. *Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas*. São Paulo: EAESP/FGV-SP, 1997.

SILVA, Marcos F. G. O processo orçamentário no Brasil. *Relatório de pesquisa, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas*. São Paulo: EAESP/FGV-SP, 1995.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. *Falhas de governo: uma introdução à teoria de escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

WILDAVSKY, Aaron. *The new politics of the budgetary process*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1988.

WRIGHT, Peter. Impact of the corporate insider, blockholder and institucional ownership on firm-risk taking. *Academy of Management Journal*, v. 39, n. 2, p. 441-463, 1996.

Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa é doutorando e mestre em ciências contábeis pela Universidade de Brasília e coordenador geral da DCTEQ na Controladoria Geral da União. E-mail: giovanni.costa@cgu.gov.br.

Fátima Souza Freire é doutora em economia pela Université des Sciences Sociales de Toulouse I e professora associada da Universidade de Brasília. E-mail: ffreire@unb.br.

Ivan Ricardo Gartner é doutor em engenharia de produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e professor adjunto II da Universidade de Brasília. E-mail: irgartner@unb.br.

Ademir Clemente é doutor em engenharia de transportes pela Coppe e professor adjunto da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: ademir@ufpr.br.