

Indicativos da existência de barganha no processo orçamentário brasileiro

Resumo

O presente estudo, fundamentado na teoria da agência, investiga a existência de barganha no processo orçamentário brasileiro através do uso de execução de emendas, para isso, identifica os órgãos participantes do processo orçamentário, suas funções, inter-relacionamentos e as leis constitucionais que iniciam o processo orçamentário. O objetivo é identificar a existência de mecanismos de governança corporativa durante o processo orçamentário que previnam a possibilidade de o Executivo orientar as atividades do Legislativo conforme seus interesses. A barganha, entre as diversas possibilidades, ocorreria através do uso da execução de emendas parlamentares como forma de adquirir os votos dos congressistas em plenário. Para a constatação da existência de barganha, é feita uma amostra composta por 134 deputados federais, a amostra compreende informações sobre execução de emendas, votos em plenário, experiência legislativa e os bens pessoais dos congressistas. Os resultados encontrados corroboram com os estudos de Alston e Mueller (2001) e Pereira e Mueller (2002), indicando a existência de barganha no processo. Como proposta para evitar a existência da barganha são propostos dois mecanismos que visam aumentar a rigidez das ações do Executivo. Os mecanismos propostos inspiram-se no processo orçamentário norte-americano e no orçamento participativo, existente em alguns municípios brasileiros

1. Introdução

Conforme a Constituição Brasileira de 88, o Executivo é responsável pela iniciativa nas leis de caráter orçamentário, devendo entregá-las ao Congresso Nacional para aprovação. Após aprovada, o Executivo inicia a execução dos projetos aprovados em lei, devendo prestar contas à sociedade. Como mecanismos de transparência das atividades orçamentárias do Executivo existem o Relatório de Gestão Fiscal¹ e a divulgação em meios eletrônicos de acesso público conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (MELLO, 2006).

Os mecanismos utilizados enfocam apenas a utilização do orçamento nos projetos já aprovados, prevalecendo o uso de indicadores de *output* como mecanismo de governança (CASTALDELLI JUNIOR; AQUINO, 2011). Porém, inexistem para gerar transparência no processo de aprovação dos projetos de orçamentos enviados pelo Executivo ao Legislativo. Essa ausência se torna importante se considerada a possibilidade de barganha ou captura entre os dois poderes. A captura é definida com sendo a possibilidade de o agente público, representado pelo Executivo orientar a seu favor as atividades do principal, representado pelo Legislativo. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Segundo Jensen e Meckling (1976), uma relação de agência existe à medida que uma das partes da relação contratual delega a outra autonomia para agir em seu interesse. Por exemplo, os proprietários (principal) delegam aos gestores (agente) o direito de controlar a

¹ O Relatório de Gestão fiscal é regulamentado pelo art. 54 da Lei Complementar nº 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme a lei, o relatório deve conter oito anexos: Anexo I - Demonstrativo da despesa com pessoal; Anexo II - Demonstrativo da dívida consolidada; Anexo III - Demonstrativo das garantias e contra garantias de valores; Anexo IV - Demonstrativo das operações de crédito; Anexo V - Demonstrativo da disponibilidade de caixa; Anexo VI - Demonstrativo dos restos a pagar; Anexo VII - Demonstrativo da despesa com serviços de terceiros e Anexo VIII - Demonstrativo dos limites.

empresa em seu nome. Nessa relação há os conflitos de agência devido à impossibilidade de um contrato perfeito.

O conceito, quando aplicado ao setor público, define como agente o poder Executivo, responsável pelas atividades administrativas do Estado, enquanto o principal é a sociedade, representada pelo Legislativo. (SLOMSKI, 1996). Além desses dois órgãos, dentre outros, são considerados componentes da estrutura de governança pública o Tribunal de Contas da União (TCU); a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público (MP).

O Executivo é o órgão responsável pelos atos administrativos, o Legislativo, tem a incumbência de fiscalizar as atividades do Estado com o auxílio do TCU, responsável pelas auditorias externas e MP, o qual possui por objeto a defesa do patrimônio público. A CGU tem a função de realizar as auditorias internas de cada órgão público, suas auditorias internas recebem pareceres do TCU. (Decreto lei nº 4.177/2002) (BRASIL, 1988).

Os órgãos, acima apontados, interagem-se durante o processo orçamentário. A CGU, TCU e o MP atuam durante a execução do orçamento, através de auditorias internas e externas, e processos administrativos quando constatadas fraudes nas atividades exercidas pelo Executivo. O Executivo possui a obrigação legal de iniciar o processo de leis orçamentárias e entregá-las ao Congresso de acordo com as datas estipuladas em lei. Após o recebimento do projeto de lei orçamentária, o Legislativo possui a possibilidade de anexar emendas ao orçamento proposto pelo Executivo (BRASIL, 1988).

Depois de aprovada a lei orçamentária, o Executivo pode dar início a suas atividades administrativas. A aprovação do projeto de lei não obriga o Executivo a executar todos os gastos previstos, dessa forma o Executivo possui a possibilidade de executar estrategicamente a execução de emendas como forma de orientar o comportamento do Legislativo de acordo com seus interesses. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004) e (ALSTON; MUELLER, 2001).

Trabalhos existentes como o de Mueller e Pereira (2002); Alston e Mueller (2001) e Pereira e Mueller (2002) analisam a relação entre o Legislativo e o Executivo, principalmente sob o âmbito da barganha como peça de governabilidade. Em outras palavras, os estudos pressupõem que o Executivo adquire apoio aos seus projetos através de benefícios concedidos aos congressistas. A barganha ocorreria, dentre várias possibilidades, através da execução de emendas parlamentares, as quais teriam suas execuções utilizadas como forma de orientar o comportamento do Legislativo de acordo com os interesses do Executivo.

A suposição, se constatada como correta, isto é, se visualizada a existência de barganha no processo orçamentário através da execução orçamentária, confirmaria a necessidade de uma revisão dos meios de *accountability* e do aumento de mecanismos que gerem transparência no processo de formulação do orçamento adotado na gestão pública brasileira. Haja vista a relação de agência entre os dois poderes.

2. Problemas de Agência e a Governança no Setor Público

Os problemas de agência surgem através da existência de contratos imperfeitos, onde o principal, representado pelo proprietário da empresa, escolhe um agente, o gestor dessa empresa, para agir em seu lugar e lhe delega autoridade para tomada de decisões (JENSEN; MECKLING, 1976). Os contratos são imperfeitos devido à incapacidade de se prever todas as ações possíveis do agente, os custos de monitoramento, formulação e cumprimento de um contrato completo excedem os benefícios desse contrato (GROSSMAN; HART, 1983; WILLIAMSON, 1984).

Na medida em que existem contratos imperfeitos e assimetria de informação, ainda há interesses divergentes entre agente e principal, o que indica a existência de incentivos para o agente propor apenas projetos dos quais é beneficiário e que por consequência afetam negativamente a maximização de riqueza do principal. Para atenuar essas possibilidades, são criadas estruturas de governança corporativa (BROWN, 2004).

Schleifer e Vishny (1997) consideram governança corporativa como conjunto de mecanismos que asseguram o fluxo de capital para a firma e a remuneração do capital investido dos credores, pois as empresas não competem apenas por preços, mas por capitais também. O capital disponível para investimentos não é ilimitado, como consequência, os agentes fornecedores de capitais necessitam de mecanismos que assegurem seu retorno.

No mundo corporativo, a governança é um mecanismo para reduzir a assimetria informacional e convergir os interesses do agente e principal. (BROWN, 2004). A ótica da Teoria da Agência aplicada ao setor pública é estudada, dentre outros, por Slomski et al. (2008) que considera o gestor do setor público como agente e o principal sendo o cidadão. Para o autor, o agente público, da mesma forma que no setor privado tende a agir de forma a maximizar sua função utilidade e por isso torna-se necessário a existência de mecanismos para monitorar suas atividades.

A governança no setor público entende-se, deve estar relacionada às competências do Estado que visam eficiência e responsabilidade na gestão de recursos e políticas públicas, de modo que o governo mais transparente, aberto e democrático desenvolva mecanismos que assegurem a participação social nas fases de planejamento, aprovação, implantação e controle com o objetivo de atingir a maximização do bem estar social. (MELLO, 2009).

As estruturas de governança precisam se adaptar à administração pública para serem eficientes e eficazes, logo é preciso entender o que é a Administração Pública e seu funcionamento para o desenvolvimento de mecanismos de governança que assegurem que não há desvios das propostas do gestor público, representado pela figura do poder Executivo (BRESSER PEREIRA, 2008).

3. A Administração Pública Brasileira

Di Pietro (2007) define a Administração Pública como sendo os órgãos governamentais, supremos e constitucionais (Governo), os quais são responsáveis pela definição, direção e comando dos planos de ação e também os órgãos administrativos, responsáveis pela execução dos planos governamentais. Nesse aspecto, Administração Pública envolve a função política, através da definição das diretrizes e a função administrativa ao executar as diretrizes definidas.

Para o exercício da Administração Pública, no estado brasileiro, é exigido à observância de princípios básicos, sendo cinco deles previstos no Art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 88. São eles: Legalidade, Moralidade, impessoalidade, Publicidade e Eficiência, os demais são enumerados pela Lei 9.784/99 os quais são: Razoabilidade e Proporcionalidade, Ampla Defesa, Contraditório, Segurança Jurídica, Motivação e Supremacia do interesse Público.

É de acordo com os princípios e regras estabelecidos pelo direito administrativo brasileiro, responsável por instituir a ação administrativa estatal, que o Estado exerce a função administrativa, representada pelo poder Executivo. Enquanto as funções legislativa e judiciária são representadas pelo Legislativo e Judiciário, respectivamente. (FILHO, 2011).

Ao Judiciário é atribuída a função jurisdicional, enquanto o Poder executivo, em relação à administração federal, é incumbido por dar iniciativa ao processo de leis orçamentárias, assim como a execução e prestação de contas de suas atividades administrativas. O poder Legislativo, responsável pela formação das leis, é representado pelo Congresso nacional, o qual é dividido em Câmara dos Deputados e Senado Federal. Dentre órgãos internos do Congresso, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF) é destinada a receber do Executivo os projetos de lei orçamentária. (SILVA, 2007).

Além da função legislativa, o Poder Legislativo exerce a função de julgar os atos da administração. Para isso, ele é auxiliado pelo TCU², o qual realiza o controle externo por meio de auditorias de origem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e entidades indiretas. As auditorias realizadas pelo TCU³ são de natureza administrativa e são consolidadas em pareceres, que são enviados ao legislativo. Os pareceres podem ser aceitos ou não pelo Legislativo, o qual é o responsável pela fiscalização em si, caso não seja aceito os pareceres, não se dará início ao processo de fiscalização.

O TCU, conforme definido pela Constituição de 88, só exerce suas atividades durante e após a execução orçamentária, o órgão não participa do processo de elaboração de leis orçamentárias. A qualidade das emendas, suas justificativas e as discussões entre os membros do Congresso e do Executivo não são fiscalizadas pelo órgão. As denúncias de irregularidades são acatadas pelo Ministério Público, o qual suporta os processos da ação civil pública nos pareceres do Tribunal. (LENZA, 2008; SILVA, 2007).

Junto ao TCU há a representação do MP⁴, o fiscalizador da lei e defensor do patrimônio público. O Ministério Público é vinculado ao Poder Executivo, porém possui independência funcional. O Tribunal de Contas da União possui apenas a função administrativa, cabendo ao Ministério público, atuando junto ao Tribunal, a ação civil pública para a defesa dos direitos públicos e garantir o respeito dos serviços de relevância pública. (SILVA, 2007).

A função administrativa do Poder Executivo é realizada através da legislação e execução orçamentária, as quais por serem baseadas na legalidade, devem obedecer aos seguintes dispositivos formais: Lei 4.320/64, Constituição Federal de 88 e a Lei Complementar 101/2000.

4. As Leis Orçamentárias

A lei 4.320/64 proporcionou o arcabouço legal para a implantação de um sistema de Orçamento Programa, enquanto a constituição estabelece sua forma de organização e orientação. Com o advento da Constituição Brasileira de 88, tal norma infraconstitucional foi recepcionada pela nova Lei Maior⁵. Desde a Constituição de 88, o Modelo orçamentário

² O Tribunal é constituído por nove ministros, sendo um terço desses ministros indicados pelo presidente e dois terços são indicados pelo Congresso através da lista tríplice. Das três indicações realizadas pelo presidente, um é de livre escolha, outro deve ser auditor, indicado em lista tríplice pelo TCU e um membro do Ministério Público junto ao TCU. As indicações feitas pelo presidente só poderão assumir o cargo após serem ratificados pelo senado.

³ Para maiores informações sobre as auditorias realizadas pelo Tribunal, consultar Castaldelli Junior e Aquino (2011).

⁴ O Ministério Público é composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores nomeados pelo presidente da república, dentre profissionais pertencentes ao órgão que sejam brasileiros e bacharéis em Direito

⁵ Para informações sobre recepção de normas infraconstitucionais pela Brasileira de 88, consultar Lenza(2008).

utilizado pelo Brasil consiste em componentes inter-relacionados, são eles o Plano Plurianual, Lei complementar de caráter financeiro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (VIGNOLI, 2004).

A lei do plano plurianual estabelece as diretrizes, objetivos e metas para a administração em seu planejamento de médio prazo, o modo de elaboração do plano plurianual deve estar em consonância com os programas regionais e setoriais conforme estipulado constitucionalmente (art. 48 e 165). O plano deve ser entregue até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato pelo Presidente da República ao Congresso, o qual deve aprová-lo até 31 de dezembro do mesmo ano. (GIACOMONI, 2010)

Conforme Ribeiro (2010), a lei de diretrizes orçamentárias define as metas e prioridades para a administração no exercício subsequente, incluindo alterações de aplicação de recursos, logo é uma lei anual. O artigo 35 das disposições constitucionais transitórias (ADCT) estabelece que a data limite para que o Executivo encaminhe o projeto ao Legislativo é até 15 de abril de cada ano, devendo ser aprovado antes do fim da sessão legislativa (BRASIL, 1988). A lei tem por função de ser um instrumento que orienta a formulação da lei orçamentária anual, de acordo com os objetivos propostos no plano plurianual.

A lei orçamentária anual é composta de três orçamentos: Fiscal referente aos Poderes da União, Orçamento de Investimento de empresas estatais e orçamento de seguridade social, abrangendo entidades vinculadas ou mantidas pelo Poder Público. Devido ao seu conteúdo, a Lei orçamentária anual é uma ferramenta de implantação dos programas e execução de obras, de forma que reflita o conteúdo do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. O Poder Executivo tem a data limite de 31 de agosto de cada ano para entregar o projeto de lei orçamentária anual ao Legislativo, o qual, se não aprovar o projeto de lei até 22 de dezembro, não entrará em recesso parlamentar (SLOMSKI, 2003).

A Lei Complementar 101º/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, procurou sanar as deficiências da legislação anterior com o objetivo de se obter uma melhor gestão pública, a qual é composta de instrumentos de ação que possibilitem prevenir e corrigir tudo aquilo que possa comprometer as contas públicas (VIGNOLI, 2004). A LRF surgiu devido a exigências de maior regulamentação dos procedimentos públicos. A sua finalidade foi fortalecer os procedimentos orçamentários através de maior transparência e planejamento nas ações do governo, visando assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no plano plurianual e a saúde das contas públicas (ALBUQUERQUE et al., 2008).

As leis orçamentárias possuem seu processo de planejamento e aprovação padronizados, sendo estipulada constitucionalmente a responsabilidade do Executivo a iniciativa e a apresentação dos projetos de leis orçamentárias ao Congresso conforme as datas estipuladas pelos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Ao ser entregue ao Congresso, o projeto de lei orçamentária é encaminhado a Comissão de Planos de Orçamentos Públicos e Fiscalização, conforme o art. 166, parágrafo 1º da Constituição. Os membros da Comissão são escolhidos de acordo com a proporcionalidade partidária na Câmara. Essa comissão será formada por quarenta membros titulares, sendo trinta deputados e dez senadores. Entre as atribuições da comissão estão o exame e emissão de pareceres sobre os projetos de leis orçamentárias e sobre os documentos pertinentes de acompanhamento e fiscalização orçamentária. (BRASIL, 2006).

Nessa fase, serão apresentadas as emendas à comissão, tais emendas só poderão ser aprovadas se estiverem de acordo com o plano plurianual e indiquem seus recursos necessários, apenas através de exclusão de despesas. Após ser aprovado pela comissão, o

projeto de lei orçamentária segue para apreciação pelas duas casas, logo que houver sua aprovação, o projeto, agora com modificações devido a emendas e alterações propostas, segue para sanção presidencial, conforme o art. 35 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. (BRASIL, 1988).

Contados do recebimento do projeto de lei, são contados quinze dias para o presidente poder sancioná-lo ou rejeitá-lo completamente ou parcialmente. Se decorrer quinze dias do recebimento, e não houver manifestação do presidente, o projeto será considerado sancionado. Caso aconteça o veto, o presidente deverá comunicar em até quarenta e oito horas os motivos do veto ao Presidente do Senado Federal.

Então o veto será apreciado em sessão conjunta em até trinta dias após o recebimento pelo legislativo. A apreciação será feita pela maioria absoluta de deputados e senadores e se o veto não for mantido, seguirá para promulgação ao Presidente da República. Após quarenta e oito horas a lei não for promulgada pelo Presidente da República, será de responsabilidade sua promulgação pelo Presidente do Senado Federal, e o mesmo prazo para o seu vice (BRASIL, 1988).

Depois de ser promulgada, a lei ainda precisa ser publicada para que possa tornar-se obrigatória, a promulgação significa a existência da lei e que ela é executável. (SLOMSKI, 2003).

Os gastos feitos pelo Executivo e as auditorias internas realizadas pela CGU são fiscalizados pelo TCU, porém o órgão não interfere nas decisões do Executivo de quais projetos serão implantados. O Presidente pode, então, decidir quais emendas serão implantadas, baseadas em considerações políticas e orçamentárias. Logo, o Executivo pode utilizar-se da execução de emendas como forma de punir ou recompensar o comportamento do legislativo. Recompensas podem ser feitas através de indicações para Ministérios e Cargos Públicos, enquanto a não execução de emendas é a forma de punição utilizada. Pois, enquanto o Executivo beneficia-se da estabilidade econômica e de preços, os congressistas internalizam os benefícios de suas emendas executadas (ALSTON; MULLER, 2001).

Segundo Abrucio e Loureiro (2004), a gestão pública brasileira possui deficiências assim como qualquer outra gestão, não há mecanismos que demonstrem a eficiência e eficácia dos programas governamentais, por exemplo. Os problemas de *accountability* encontrados surgem devido a fatores como a excessiva concentração de poderes na figura do Executivo e mecanismos deficientes de representação e participação da sociedade. Portanto, a *accountability* na gestão pública será atingida pelo controle das atividades do Executivo durante o seu mandato, com foco na transparência, e participação da sociedade e também por um arcabouço legal, o qual consiste no predomínio da Lei e na Liberdade de imprensa e pensamento.

A figura central da gestão pública brasileira é o Executivo, o qual possui a capacidade de impor ao Legislativo sua vontade no processo orçamentário, enquanto o Congresso depende de negociações com o Governo para liberação das emendas aprovadas. O orçamento, no Brasil, possui um caráter autorizativo, ou seja, não obriga o Executivo a executar as emendas aprovadas. Este possui também a possibilidade de interferir no processo orçamentário com o uso da distribuição de cargos e verbas para obtenção de apoio da base governista. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004)

Conforme aponta Pereira (2007), existem três fatores que contribuem para a supremacia do Executivo, o primeiro seria a possibilidade constitucional de legislar (ex: medidas provisórias, vetos, iniciativa exclusiva em leis administrativas e orçamentárias e possibilidade de determinar urgência para votação de procedimentos e leis), o segundo é a

centralização das decisões nas figuras dos líderes partidários, o terceiro é a centralização, pelo Executivo, de distribuição de política e recursos financeiros ao Legislativo.

Além da falta de transparência das atividades governamentais, presume-se a captura do principal durante o processo de elaboração das leis orçamentárias, a captura do legislativo pelo Executivo ocorre devido ao uso estratégico da execução de emendas como forma de alinhar os interesses do Congresso com o Executivo. Se a hipótese de barganha no processo orçamentário for válida, confirma-se assim a necessidade de instrumentos de *accountability* durante esse processo.

5. Aspectos metodológicos

As emendas aprovadas nesse processo não possuem caráter obrigatório de sua execução. Dessa forma o Executivo possui flexibilidade para implantar as emendas parlamentares de acordo com sua necessidade ou libera os recursos das emendas estrategicamente como forma de levar o Legislativo a aprovar seus projetos de lei. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; ALSTON; MUELLER, 2001). O controle da execução da emenda dá ao Executivo poder de barganha com os parlamentares, que para possuírem sua emenda executada, aprovarão os projetos do governo.

Há a possibilidade de efeitos temporais influenciarem a execução de emendas, esses efeitos surgem devido a emendas executadas no passado e que o congressista por as terem recebido apóia os projetos do governo e a situação em que o congressista tende a apoiar o governo para receber a execução de sua emenda posteriormente. Esses efeitos, *ante-post* e *ex-post*, não são considerados pelo modelo adotado no presente estudo. Será feita a suposição de que a monitoração do Executivo sob o Legislativo acontece em tempo real, ou seja, que a implantação de emendas por parte do Executivo reflete em votos a seu favor, durante as votações em plenário.

Logo, espera-se que quanto maior a execução de emendas de um deputado, maior é a sua aderência as orientações do governo. Em linhas gerais, espera-se que o Executivo adquira por meio da liberação de emendas a aprovação de seus projetos no congresso. Esse fato se torna importante para fins de *accountability*, uma vez que não havia, até o momento de elaboração dessa pesquisa, instrumentos de governança que dessem transparência a essa relação recorrente no processo orçamentário nacional.

A existência de barganha no processo orçamentário foi analisada pelo alinhamento das votações em plenários da Câmara dos deputados com as orientações do governo durante o ano de 2009. Foi adotado esse ano devido ao aumento de votações no ano de 2010 por causa das eleições presidenciais e legislativas que ocorreram no final daquele ano. Foi realizada uma amostra estratificada da Câmara dos deputados. Essa amostra contem 142 deputados selecionados aleatoriamente, o que corresponde a 26% do total dos deputados federais.

Do total de deputados selecionados, foram excluídos da amostra oito deputados, por não apresentarem algum dos dados utilizados no modelo proposto, ou por causa de mudança de partido no decorrer do ano, esta exclusão foi feita devido à impossibilidade de se identificar os efeitos de represálias e bonificações na execução de emendas pelo Executivo no decorrer do ano. Com a exclusão desses deputados, a amostra totaliza 134 deputados federais.

O modelo de mínimos quadrados ordinários foi utilizado para analisar os dados da amostra. Portanto, as pressuposições necessárias para que o modelo apresente os melhores

estimadores dentre os estimadores lineares são assumidos aqui⁶. A equação abaixo demonstra o modelo teórico estabelecido:

$$y_i = \alpha_{0i} + \beta_0 X_{1i} + \beta_1 X_{2i} + \beta_2 X_{3i} + \varepsilon_i$$

As variáveis independentes adotadas no modelo utilizado foram: execução de emendas, representada pelo valor que foi empenhado das emendas de um deputado, valor dos bens declarados ao Supremo Tribunal Eleitoral e experiência política. Enquanto a variável dependente é definida como sendo a porcentagem de votos em plenários que estão de acordo com os interesses do governo.

A variável “Votos” foi adotada com base no modelo desenvolvido por Alston e Muller (2001). O modelo dos autores é desenvolvido sobre o uso estratégico da execução de emendas, apontamentos para gabinetes e indicação para ministérios feitos pelo Executivo, como meio de influenciar as decisões de votos em plenário ao seu favor.

“Valor dos Bens” é o total de patrimônio declarado ao Supremo Tribunal Eleitoral, tal variável é adicionada ao modelo por causa da possibilidade de influência econômica dos votos, tal variável visa captar se os deputados são sensíveis a aprovar projetos que possam impactar o patrimônio pessoal deles.

A variável “Experiência” é referente aos mandatos exercidos e em cursos dos deputados e visa capturar as experiências adquiridas de mandatos passados dos deputados sobre atividades parlamentares (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Dadas as variáveis, é obtido o seguinte modelo empírico:

$$Votos = \alpha + \beta_1 \% \text{ de Emendas executadas} + \beta_2 \text{ Valor dos bens} + \beta_3 \text{ Experiência} + \varepsilon$$

E as seguintes Hipóteses são estabelecidas:

$$H_0: \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = 0; \text{ com } H_A: \beta_i \neq 0$$

Os dados utilizados no modelo descrito acima foram obtidos através do portal da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal e Siga Brasil. As emendas executadas foram adquiridas com as informações do Siga Brasil. O valor de emendas empenhadas foi calculado através da diferença entre o valor total empenhado de um projeto deduzido o valor do seu projeto de lei autorizado e outras emendas a ele anexadas. A razão resultante é o quanto da emenda de determinado deputado está empenhado.

A variável “Votos” foi obtida pela soma do número de votações em plenário dos deputados no ano de 2009 que estão de acordo com os interesses do governo, dividido pelo total de votações em plenário, nas quais o governo divulgou sua orientação.

Os valores dos bens dos deputados selecionados foram obtidos com os dados disponibilizados pelo Supremo Tribunal Eleitoral. Foi calculado o logaritmo neperiano desses valores, para mitigar a distorção provocada pela existência de valores elevados no modelo adotado. Entende-se que tal variável pode estar distorcida devido a práticas de sonegação fiscal e inscrição de bens pessoais em nome de terceiros.

Foram considerados para a variável “experiência” os mandatos exercidos anteriormente e em cursos nas esferas do governo envolvendo a função executiva (ex: mandatos em prefeituras) e na função legislativa (ex: mandatos em câmaras de vereadores e

⁶ Para Maiores detalhes consultar Gujarati (2006).

câmeras estaduais). As informações utilizadas para a variável “experiência” foram acessadas pelo portal da Câmara dos Deputados. Demais experiências no setor privado não foram consideradas devido à falta de comparabilidade das experiências profissionais dos deputados, assim como a influência dessas experiências na sua intenção de voto.

6. Análise dos Resultados

Considerando uma significância estatística de 99%, rejeita-se a hipótese nula de que a variável “Emendas executadas” seja nula. Isto é, rejeita-se a hipótese de que $\beta_1 = 0$. Entretanto, $\beta_2 = \beta_3 = 0$ não possuem significância. A tabela 1 abaixo demonstra as razões-T utilizadas para a rejeição da hipótese nula e os coeficientes das variáveis utilizadas no modelo.

Tabela 1 – Coeficientes e indicadores estatísticos das variáveis utilizadas no modelo de regressão.

Variáveis	Coeficientes	Razão-T
Constante	0, 4414	11,14
Emendas	0, 2015	3,555
Experiência	-0, 0068	-1,003
Bens	-3,5303	-0,4985
R²	0, 0916	

Pela análise dos coeficientes estatisticamente significantes, confere-se que a variável “Emendas Executadas”, conforme esperado, é a com maior influência nos votos que seguem as preferências do governo.

O modelo aponta que a variável “Experiência” não possui efeito na obtenção de votos pelo governo. Isso indica que a maior experiência dos deputados nas esferas do governo não afeta os votos que seguem a preferência do governo.

A influência da variável “Bens declarados” não possui significância estatística, de forma que não se rejeita a hipótese nula de β_2 . Essa variável buscava captar a influência de impactos econômicos na riqueza devido à aprovação de projetos favoráveis ao governo.

Alguns dos motivos para não haver influência da variável “Bens declarados” podem ser que os deputados não possuam patrimônio suficiente para poderem ser influenciados pela escolha dos votos, a amostra não possui número suficiente de deputados para essa variável ou, conforme já citado, a variável não é crível e confiável devido à possibilidade de patrimônio próprio dos deputados estar em nome de terceiros.

Com a exclusão da variável “Bens declarados” do modelo, e aplicando novamente o método dos mínimos quadrados ordinários, e ao se considerar, para a variável “Experiência” apenas as experiências legislativas dos deputados na Câmara Federal, essa variável obteve uma significância estatística de 95%, os dados são demonstrados abaixo

Tabela 2 – Coeficientes e indicadores estatísticos das variáveis do modelo com as alterações descritas.

Variáveis	Coeficientes	Razão-T
Constante	0,4556	13,16
Emendas	0,1974	3,569
Experiência	-0,0168	-2,048
R²	0,1119	

Os coeficientes estatisticamente relevantes das variáveis “Emendas” e “Experiência” corroboram a influência delas na obtenção de votos pelo governo, sendo a variável “Emendas” a de maior relevância para os votos a favor do governo durante as votações em plenário.

Existe a possibilidade de endogeneidade entre as variáveis “Votos” e “Emendas”, essa endogeneidade não é captada pelos métodos dos mínimos quadrados ordinários e o tamanho limitado da amostra não permite identificar a existência. Outros modelos diferentes do utilizados podem mitigar essa endogeneidade, através do uso de variáveis instrumentais e equações simultâneas, por exemplo. Tais modelos não foram utilizados no presente estudo, pois o foco não é identificar os fatores que compõem os votos dos deputados em plenário

O modelo aponta que a variável “Experiência” possui influência negativa na obtenção de votos pelo governo. Isso indica que a maior experiência dos deputados nas esferas do governo possui efeito inverso na obtenção de votos pelo governo. Tal fato pode ser justificado pelas recomendações do partido do deputado, eventos passados e futuros não influenciam a decisão de voto do parlamentar ou que conforme aumenta sua experiência, o deputado possui incentivos para ir de acordo com as opiniões de seu eleitorado ao invés de seguir as orientações do governo (MUELLER; PEREIRA, 2002).

Os dados demonstram que apesar da experiência adquirida no exercício da função de Deputado federal possuir influência, mesmo que negativa, no apoio ao governo, a execução de emendas é a maior determinante para a obtenção dos votos em plenários. Essa constatação está de acordo com o modelo proposto por Alston e Muller (2001) sobre o uso estratégico de emendas pelo Executivo e também é semelhante à constatação de Muller e Pereira (2002) de que o governo possui controle sobre os membros do Congresso, caracterizando a captura do principal pelo agente público.

Um dos mecanismos proposto para anular a captura do principal é a obrigatoriedade das leis orçamentárias, impedindo o uso estratégico das emendas como acontece. Essa prática é adotada pelos Estados Unidos da América em seu processo orçamentário (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

O orçamento norte-americano é composto por gastos obrigatórios, os quais incluem, por exemplo, o gasto com a seguridade social e com os programas de saúde (*Medicare e Medicaid*) e gastos discricionários, os quais o presidente necessita de autorização do Congresso para poder executá-los. O orçamento norte-americano é orientado pelo lema “*pay as you go*”, o qual estipula que os gastos do governo só serão executados se houver recursos disponíveis para aquele gastos, indicando a anulação de despesas e outras fontes de receita se houverem. Através da obrigatoriedade da execução do orçamento, o Executivo fica

impossibilitado de orientar as votações em plenário a seu favor através da execução de emenda, o que evita que o principal seja capturado pelo agente público.⁷

A implantação do orçamento participativo se apresenta como uma segunda alternativa para solucionar a captura do principal. O Orçamento Participativo (OP) visa à participação da sociedade no processo orçamentário, pois ela pode melhor identificar os problemas de sua comunidade, a sua aplicação é ainda nas esferas locais e possui um significado simbólico, representando pouco do orçamento. O OP é de certa forma um aperfeiçoamento do processo orçamentário, pois aumenta a rigidez aos gastos do governo, evitando a possibilidade de uso estratégico da execução orçamentária, conseqüentemente, reduz a assimetria informacional entre a sociedade e o Estado, e permite que a sociedade faça as escolhas de sua necessidade, evitando a centralização das decisões na figura do Executivo, o qual pode propor programas com maior visibilidade política ao invés das mais benéficas para a população. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; SLOMSKI et al., 2008; GIACOMONI, 2009).

7. Considerações Finais

Embora desenvolvidas com foco no mercado privado, a teoria da agência e os princípios de governança foram posteriormente aplicados ao setor público. No setor público agente e principal são respectivamente o governo e a sociedade, assim como no mundo corporativo, ambos são buscam maximizar sua função utilidade, tornando necessária a adoção de mecanismos de governança na gestão pública que busquem o controle e monitoramento do governo (SLOMSKI, 1999).

Conforme descrito na Constituição Brasileira de 88, os atos administrativos do estado são fundamentados nas leis orçamentárias, as quais são inter-relacionadas, são elas: Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Após aprovado a lei orçamentária, o Executivo inicia sua atividade administrativa, porém a lei é uma autorização de gastos, não implicando obrigatoriedade de cumprir todos os projetos previstos em lei. Dessa forma, o Executivo pode utilizar a execução de emendas de forma estratégica para orientar as votações dos deputados em plenário a seu favor (ALSTON; MUELLER, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002). Para investigar essa hipótese foi desenvolvido o modelo apresentado acima, o qual buscou capturar a influência das variáveis “Emendas executadas”, “Experiência” e “Bens declarados” sobre o “Apoio ao governo”.

A análise dos dados informa que a variável “Bens declarados” não possui significância estatística na obtenção de votos pelo governo, enquanto a variável “Experiência” possui influência negativa sobre a obtenção de apoio, ou seja, conforme o deputado aumenta sua experiência com o número de mandatos legislativos, ele possui incentivos externos, como preferências do seu eleitorado, que o levem a votar diferente das orientações do governo. (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Devido à importância da variável “Emendas” sob a obtenção de votos pelo governo; observa-se o uso das emendas como instrumento de obtenção de votos em plenário pelo governo, ou seja, os deputados, conforme aumentam a execução de suas emendas, tendem a aumentar o seu apoio ao governo. Essa relação implica que os deputados deixam de representar os interesses da sociedade, para agir em seu próprio interesse. Tais considerações

⁷ As informações a respeito do processo orçamentário norte-americano foram obtidas pelo acesso ao portal do *National Council of Nonprofits*, associação de organizações não-governamentais norte- americana, a qual visa sustentabilidade e eficiência nos serviços prestados pelas organizações não-governamentais.

corroboram com o observado por Alston e Mueller (2001) e Bresser Pereira (2002) sobre a possibilidade de barganha entre o Executivo e Legislativo.

Porém, os dados não permitem concluir que há captura do Legislativo pelo Executivo, uma vez que pode haver problemas de endogeneidade e limitações do tamanho da amostra, a qual compreende apenas um período e não contém todos os deputados eleitos. A captura ocorre devido à possibilidade de o Executivo orientar o comportamento do Legislativo com o uso da execução de emendas. O estudo propõe duas possibilidades de mecanismos de governança corporativa no setor público que procuram mitigar essa relação de agência com a adoção de maior *accountability* no processo orçamentário.

Portanto, dado os indícios encontrados, são necessárias novas pesquisas sobre quais mecanismos de *accountability* poderiam ser utilizados para impedir a captura do principal, a qual é observada durante o processo orçamentário, promover o aumento da transparência e participação da sociedade.

As soluções propostas sobre a obrigatoriedade de gastos pelo Executivo assim como acontece no processo orçamentário norte-americano (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004) e o desenvolvimento do orçamento participativo (SLOMSKI, 2008; GIACOMONI, 2009) são utilizadas em realidades diferentes da esfera federal brasileira, demandando adaptações para sua aplicação, bem como pesquisas de suas viabilidades no processo orçamentário brasileiro na esfera federal.

8. Bibliografia

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: 2004. cap. 5, p. 75-102

ALBUQUERQUE et al. **Gestão de Finanças Públicas**. 2 ed. Brasília DF, 2008.

ALSTON, L. J.; MULLER, B.; Pork for police: Executive and Legislative Exchange in Brazil, **Journal of Law, economics , & organisations**, v. 22 p. 87-114, 2001

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de jan. de 1999.

BRASIL. Decreto nº 4.177 de 2002. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 28. Mar. de 2002.

BRASIL. Resolução nº1 de 2006- CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. **Diário Oficial da União** Brasília, DF, 26 dez. de 2006.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. Brasília: Enap : Editora 34, 1998

BRESSER PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, v.42, n. 2 p. 391-410, 2008.

BROWN, L. D. CAYLOR.; M. L. **Corporate Governance and Firm Performance**, Working Paper, Georgia State University, 2004 53 p.

CASTALDELLI JUNIOR, E. ; AQUINO, A. C. B. . Indicadores de desempenho em Entidades Fiscalizadoras Superiores: o caso brasileiro. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 22, p. 15-40, 2011

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23. ED. São Paulo: Atlas, 2007

FILHO, M. J. **Curso de Direito Administrativo**. 7. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 14. ED. São Paulo: Atlas, 2010

MELLO, G. R. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro**. São Paulo: FEA-USP, 2006. 127 p..

MELLO, G. R. **Estudo das Práticas de Governança Eletrônica: Instrumento de Controladoria para a tomada de decisões na gestão de Estados brasileiros**. São Paulo: FEA-USP, 2009.

GROSSMAN, S. HART, O. An analysis of the principal-agent problem. **Econometric Society**, v. 51 n. 1 p. 7-45, 1983.

GUJARATI, D. N., **Econometria Básica**, 4 ed. Campus, 2006.

JENSEN, M.; MECKLING, W.. Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost and ownership structure. **Journal of Financial Economic**, v.3, n°4, p. 305-360, 1976.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12. Ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2008.

NATIONAL COUNCIL OF NONPROFITS. **Federal Budget Process**. Disponível em: <<http://www.councilofnonprofits.org/public-policy/federal-policy-issues/budget-appropriations/federal-budget-process>> Acesso em: 13 dez. 2011.

PEREIRA, C.; MULLER, B; Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista brasileira de ciências sociais**. v. 15 p. 45-67, 2000.

PEREIRA, C.; MULLER, B; Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de ciências sociais**. v. 45 p. 265-301, 2002.

Pereira, C. **What are the conditions for presidential success in arena**. Working Paper. University of Oxford centre for Brazilian studies. p. 43, 2007.

RIBEIRO, R. J. B. **Administração Financeira e Orçamentária**. 1 ed. Goiânia Vestcon, 2010.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. A survey of corporate governance. **The Journal of Finance**, nº2, v.52, p. 737-783, 1997.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SLOMSKI, V. **Mensuração do Resultado Econômico em Entidades Públicas - Uma Proposta**. São Paulo: FEA- USP, 1996.

SLOMSKI, V. **Teoria do Agenciamento no Estado - Uma Evidenciação da Distribuição de Renda Econômica produzida pelas Entidades Públicas de Administração Direta**. São Paulo: FEA-USP, 1999.

SLOMSKI, V. et al.; **Governança Corporativa e governança na gestão pública**.1 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SLOMSKI, V.; **Manual de contabilidade pública: Um enfoque na contabilidade municipal**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL ELEITORAL. Disponível em: < www.tse.gov.br> Acesso em 2 set. 2011.

VIGNOLI, F. H. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: 2004. cap. 19, p. 365-380.

WILLIAMSON S. D. **Costly Monitoring, financial intermediation and equilibrium credit rationing**. Working Papers, Queen's University, 1984.