



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

Análise da Execução Orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a Perspectiva da
Teoria do Equilíbrio Pontuado.

DANIEL IZAIAS DE CARVALHO

Orientador: Edgar Reyes Júnior

Dissertação de Mestrado em Administração

BRASÍLIA/DF
2017

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

Análise da Execução Orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a Perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

DANIEL IZAIAS DE CARVALHO

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Aprovado pela seguinte Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Edgar Reyes Júnior
Orientador (Universidade de Brasília – PPGA/UnB)

Prof. Dr. Bruno Rezzoagli
Coorientador (Universidad Nacional del Litoral)

Prof. Dr. Diego Mota Vieira
Examinador Interno (Universidade de Brasília – PPGA/UnB)

Prof. Dr. Luciano Rezzoagli
Coorientador (Universidad Nacional del Litoral)

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes
Examinador Interno (Universidade de Brasília – PPGA/UnB) – Suplente

Brasília/DF, 01 de fevereiro de 2017.

Novas possibilidades significam outros tantos desafios à imaginação e à inteligência.

Jorge Waxemberg.

Aos meus pais Otávio e Joana (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Edgar Reyes Júnior por me guiar nessa importante etapa da vida acadêmica, sempre exigindo o máximo com respeito e amizade;

Aos professores que aceitaram participar da banca de qualificação e defesa, colaborando de forma significativa com a construção da pesquisa;

Aos professores do PPGA que me possibilitaram ampliar o olhar sobre a Administração Pública;

Aos servidores do Governo do Distrito Federal pelo apoio na obtenção de informações para a realização desse trabalho.

Aos colegas de curso que se tornaram amigos ao longo da realização das disciplinas e participação nos grupos de pesquisa.

Aos meus familiares e amigos, por me apoiarem sempre.

A todas as outras pessoas que, de forma direta ou indireta, participaram desse processo e que eu, com certeza de forma injusta, não mencionei acima.

RESUMO

Esse trabalho analisa a variação da execução orçamentária das funções e subfunções do Governo do Distrito Federal como *proxy* da execução de políticas públicas e adota a Teoria do Equilíbrio Pontuado como lente teórica para verificar o seu comportamento. O Distrito Federal foi escolhido com unidade de análise por executar as políticas tanto de responsabilidade estadual como municipal. Dessa forma, o estudo tem como objetivo analisar a variação da execução orçamentária entre 2000 e 2015 para verificar qual o comportamento das políticas públicas quando analisadas sob a perspectiva da execução orçamentária das funções e subfunções. As variações na aplicação de recursos orçamentários podem representar a alteração ou manutenção na execução de distintas políticas públicas. As variações na execução orçamentária das funções e subfunções são aplicadas em histograma de frequência para verificar sua distribuição. As variações atípicas, identificadas por meio de diagramas de *boxplot*, na execução das funções e subfunções podem indicar mudança na execução de determinadas políticas públicas e apontar padrões e ou características dessas alterações. Essa abordagem orçamentária da análise de políticas públicas é uma importante contribuição acadêmica, uma vez que o orçamento é utilizado preponderantemente como instrumento técnico de finanças públicas. A classificação orçamentária em 28 funções e 109 subfunções permite o acompanhamento da execução orçamentária em cada uma dessas categorias de classificação da aplicação financeira dos recursos públicos. De maneira complementar, as funções e subfunções são executadas dentro do ciclo orçamentário de curto (Leio Orçamentária Anual) e médio (Plano Plurianual) prazo. Com isso, é possível ver como se comportam as variações na execução orçamentária em cada ano de governo, em anos de mudança de governo, em períodos de implantação de PPA e em anos eleitorais. A partir desse estudo, percebe-se aderência da execução orçamentária do Distrito Federal à Teoria do Equilíbrio Pontuado, com preponderância do incrementalismo e poucas ocorrências de variações atípicas na execução orçamentária. Embora a alteração de governadores e gestores não provoque grandes mudanças na execução orçamentária das funções e subfunções, as interrupções do equilíbrio estão na maioria das vezes combinadas com a alteração de governo e gestores. O estudo observou que a maior frequência das interrupções do equilíbrio concentra-se no terceiro ano de governo e a ocorrência de interrupções do equilíbrio não está vinculada ao aumento do volume de recursos aplicados nessas variações. Outro aspecto importante observado no estudo foi de que a maior aplicação de recursos em variações atípicas por subfunções podem indicar o fortalecimento de agentes executores do orçamento em ano eleitoral, uma vez que foi observado aumento das variações atípicas em subfunções nos períodos eleitorais.

Palavras chave: Teoria do Equilíbrio Pontuado; variações atípicas; orçamento público; Distrito Federal; políticas públicas.

ABSTRACT

This study analyzes Distrito Federal Government budgetary variation by functions and subfunctions as proxy of public policies and adopts the punctuated equilibrium theory as theoretical lens to verify its behavior. Distrito Federal was chosen as unit of analysis by executing the policies of both state and municipal responsibility. Thus, this study aims to analyze budget variation between 2000 and 2015 as public policies variation by functions and subfunctions perspective. Variations in public budgetary resources can represent change or maintenance in execution of different public policies. These variations in budget execution by functions and subfunctions are applied in frequency histogram to verify their distribution. Atypical variations, identified through boxplot diagrams, in budgetary functions and subfunctions can indicate change in execution of certain public policies and point out patterns and / or characteristics of those changes. Budget approach to public policy analysis is an important academic contribution because the budget is used predominantly as a technical tool for public finance. Budget classification in 28 functions and 109 subfunctions allows monitoring budget execution in each categories of the financial application. In a complementary way, functions and subfunctions are executed following the budget cycle of short and long term. Thus, it's possible to see how budget variations behave in each year of government, in years of government change, in Pluriannual Plans implementation periods and in electoral years. From this study, we can realize the adherence of Distrito Federal budget execution to punctuated equilibrium theory, with preponderance of incrementalism and few occurrences of atypical variations in budgetary process. Although, changes of governors and managers do not lead to big changes in the budget execution by functions and subfunctions, interruptions are most often when combined with the change of government and managers. This study found that the greater frequency of punctuated equilibrium is concentrated in third year of government and occurrence of atypical variations is not linked to the increase of resources volume applied in these variations. Another important aspect observed in the study was that the greater application of resources in atypical variations by subfunctions may indicate the strengthening of budget agents in electoral year, since there was an increase in atypical variations in subfunctions during the electoral periods.

Keywords: punctuated equilibrium theory; atypical variations; public budget; Distrito Federal; public policies

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1. Variação do orçamento americano por subfunções (1947 a 2003)..... | 33 |
| Figura 2. Variação orçamentária de dez ministérios franceses entre 1868 e 2002..... | 34 |
| Figura 3. Funções e subfunções orçamentárias. | 41 |
| Figura 4. Mineração dos dados..... | 43 |
| Figura 5. Análise dos dados..... | 44 |
| Figura 6. Histograma das funções. | 48 |
| Figura 7. Histograma das subfunções..... | 49 |
| Figura 8. <i>Boxplot</i> das funções (2000 a 2007)..... | 52 |
| Figura 9. <i>Boxplot</i> das funções (2008 a 2015)..... | 52 |
| Figura 10. <i>Boxplot</i> das subfunções(2000 a 2007)..... | 53 |
| Figura 11. <i>Boxplot</i> das subfunções (2008 e 2015)..... | 53 |
| Figura 12. Variações atípicas por período. | 55 |
| Figura 13. Participação da variação atípica por função no orçamento geral. | 58 |
| Figura 14. Funções que sofreram interrupção do equilíbrio entre 2000 e 2015..... | 60 |
| Figura 15. Quantidade de variações atípicas por função entre 2000 e 2015. | 61 |
| Figura 16. Participação da variação atípica por subfunção no orçamento geral. | 67 |
| Figura 17. Subfunções que sofreram interrupção do equilíbrio entre 2000 e 2015..... | 68 |
| Figura 18. Execução orçamentária anual das subfunções que sofreram interrupção. | 70 |
| Figura 19. Execução orçamentária anual das subfunções que não sofreram interrupção. | 71 |
| Figura 20. Consumo orçamentário médio e participação das variações atípicas por função. | 74 |
| Figura 21. Consumo orçamentário médio e participação das variações atípicas por subfunção... | 75 |
| Figura 22. Consumo orçamentário médio das variações atípicas por função. | 75 |
| Figura 23. Consumo orçamentário médio das variações atípicas por subfunção..... | 76 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1. Modelos de análise de políticas públicas..... | 35 |
| Tabela 2. Variação das funções e subfunções. | 46 |
| Tabela 3. Estatística descritiva das funções e subfunções..... | 47 |
| Tabela 4. Testes de normalidade das funções e subfunções..... | 49 |
| Tabela 5. Variações atípicas por função e subfunção..... | 54 |
| Tabela 6. Mudança de lideranças nas variações atípicas por função..... | 57 |
| Tabela 7. Mudança de lideranças nas variações atípicas por subfunção..... | 66 |
| Tabela 8. Variações atípicas por subfunção entre 2000 e 2015..... | 70 |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 1.1 | Problematização..... | 13 |
| 1.1.1 | Objetivo Geral..... | 15 |
| 1.1.2 | Objetivo Específico..... | 15 |
| 1.2 | Justificativa | 16 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO..... | 18 |
| 2.1 | Orçamento..... | 18 |
| 2.2 | Análise de políticas públicas | 20 |
| 2.2.1 | <i>Teoria incremental.....</i> | 21 |
| 2.2.2 | <i>Teoria do julgamento serial.....</i> | 24 |
| 2.2.3 | <i>Modelo de múltiplos fluxos.....</i> | 25 |
| 2.2.4 | <i>Teoria do Equilíbrio Pontuado.....</i> | 26 |
| 2.3 | Características dos modelos estudados..... | 34 |
| 3 | METODOLOGIA | 38 |
| 4 | EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL | 46 |
| 4.1 | Interrupção do equilíbrio nas funções orçamentárias | 55 |
| 4.2 | Interrupção do equilíbrio nas subfunções orçamentárias | 63 |
| 5 | DISCUSSÃO | 73 |
| 5.1 | Governo Joaquim Domingos Roriz e Maria de Lourdes Abadia (1999 – 2007)..... | 76 |
| 5.2 | Governo José Roberto Arruda, Paulo Octávio, Wilson Ferreira Lima e Rogério Rosso (2007 – 2011). | 77 |
| 5.3 | Governo Agnelo Queiroz (2011 – 2015)..... | 78 |
| 5.4 | Governo Rodrigo Rollemberg (2015 – 2018)..... | 79 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 81 |

1 Introdução

O orçamento público é um instrumento de planejamento, que representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período, dessa forma configura-se como importante ferramenta de execução financeira das políticas públicas. Representa um movimento mais complexo do que a simples previsão de receitas e definição de despesas, que resulta em um processo contínuo de negociação social e política para definir a forma que os recursos públicos serão aplicados na implementação de políticas públicas.

As expectativas coletivas em torno das demandas sociais são contempladas no orçamento após processos intensos de negociação. De forma geral, o processo cíclico de definição orçamentária das políticas públicas busca consolidar àquelas já conhecidas e adotadas, resultantes de longos processos de negociação político-social em períodos anteriores. Essa dinâmica orçamentária, na definição e alocação de recursos financeiros na execução de políticas públicas, representa a manutenção de acordos sociais já estabelecidos e acomodados, reduzindo, de certa forma, o espaço para mudanças na composição das políticas públicas contempladas no orçamento.

No Brasil, embora existam limites mínimos de aplicação de recursos em algumas políticas específicas, o orçamento é autorizativo. A lei orçamentária aprovada no Legislativo autoriza o Poder Executivo a efetuar despesas públicas de acordo com as classificações orçamentárias. A ausência de um instrumento legal de imposição orçamentária permite aos governos alterarem, sob determinadas condições, as dotações estabelecidas nos instrumentos orçamentários e dessa forma executar um orçamento diferente daquele inicialmente aprovado.

Percebe-se, dessa forma, a importância do orçamento público como instrumento de negociação, definição, implementação e controle das políticas públicas que dependam da execução de recursos financeiros para sua implementação. Assim, torna-se possível analisar a execução das políticas públicas por meio do orçamento público. O orçamento tem uma estrutura organizada e implementada por meio de um sistema de classificação que define qualitativamente a programação orçamentária. Essa classificação é adotada para apontar de maneira objetiva a

esfera orçamentária, o órgão responsável, as áreas da ação governamental, o tema da política pública e o que será realizado.

Essa classificação permite uma aplicação ordenada na execução financeira e orçamentária para a implementação de políticas públicas derivadas da utilização de recursos. A classificação funcional é composta por um rol de funções e subfunções que servem como agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental comum e é obrigatória nos três níveis de governo, independente dos programas.

A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público como: saúde, educação, defesa, cultura e outros. Essa agregação permite verificar, por meio da execução orçamentária, o esforço financeiro para implementar um conjunto de políticas vinculadas a uma determinada área. A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e evidencia a natureza da atuação governamental como: educação infantil na função educação, atendimento ambulatorial na função saúde, comunicação social na função defesa, entre outros.

O uso dessas variáveis orçamentárias, como *proxy* da execução de políticas públicas, possibilita a análise do comportamento dessas políticas, no que se refere ao uso de recursos executados no orçamento público. Para isso, será necessário adotar uma abordagem teórica de análise de políticas públicas para realizar um estudo aplicado sobre a execução orçamentária utilizando as variáveis orçamentárias (função e subfunção) como *proxy* dessas políticas.

Entender a dinâmica e os padrões de mudanças na execução das políticas públicas ao longo do tempo, baseada em variáveis orçamentárias, permite reconhecer o orçamento público como instrumento de análise de políticas públicas. Dessa forma, esse estudo pode colaborar com o fortalecimento do uso de informações orçamentárias, sob enfoques teóricos, na realização de análises sobre políticas públicas.

1.1 Problematização

Souza (2006) afirma que não existe uma única ou melhor definição do que seja política pública, mas apresenta a definição de Mead (1995) que a aponta como um campo de estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; de Lynn (1980) que a conceitua como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; de Peters (1986) que a classifica como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através da delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; e de Dye (1984) que conceitua como aquilo que o governo escolhe ou não fazer. Dessa forma, a política pública repercute na economia e na sociedade por conta da inter-relação entre Estado, política, economia e sociedade.

A política pública é um campo do conhecimento multidisciplinar que busca colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação para propor mudanças em seu curso. Com isso, a formulação de políticas públicas traduz as plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006). A materialização de plataformas eleitorais passa pelo processo orçamentário, que é importante instrumento de negociação entre diversos grupos da sociedade na definição de políticas públicas a serem implementadas.

Pederiva, Marcelino, & Renno (2010) afirmam que o orçamento é um instrumento de prestação de contas da representação política e apontam que o jogo de interesses e disputas, nas democracias, se materializam no perfil orçamentário adotado. O equilíbrio entre esse jogo de interesses promove uma conexão entre os indivíduos, a sociedade, os interesses organizados e os representantes eleitos que se liga aos resultados práticos na forma de políticas públicas. Assim, o orçamento público representa um importante instrumento de execução e acompanhamento das políticas públicas.

O orçamento é o principal resultado, *output*, oferecido pelo sistema de representação e com isso, os institutos eleitorais direcionam a eleição dos representantes que podem modificar direitos legais, mediante processos definidos pelas instituições legislativas. Tais direitos são efetivados ou não na execução orçamentária. Assim, as relações entre indivíduos e instituições legislativas são mediadas por instituições eleitorais e orçamentárias (Pederiva et al., 2010).

Por outro lado, Ollaik, Wenceslau, Serpa, & Medeiros (2011) apontam que grande parte dos estudos orçamentários brasileiros é iminentemente técnica e atórica, tratando orçamento como uma ferramenta para a gestão pública ou como instrumento de *accountability*. Barcelos & Calmon (2014) afirmam que o tema orçamentação pública carece de teorias e referenciais analíticos desenvolvidos especificamente para o exame de seus objetos. A aplicação de lentes teóricas para realizar análises das políticas públicas sob a perspectiva do orçamento representa um avanço nos estudos de políticas públicas e orçamento no Brasil, pois grande parte dos estudos orçamentários brasileiros não utiliza modelos teóricos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário (Ollaik et al., 2011).

Percebe-se, porém, que o processo de elaboração, negociação, acompanhamento da execução e controle social de políticas públicas ocorrem em grande parte por meio do orçamento público. Dessa forma, utilizar lentes teóricas para analisar as variáveis orçamentárias como *proxy* de políticas públicas é uma alternativa para superar a dificuldade de estudos empíricos de políticas públicas e da ausência de modelos teóricos para realizar estudos orçamentários.

Perceber que a análise de políticas públicas pode ser realizada empiricamente por meio de variáveis orçamentárias, apontou para a necessidade de encontrar uma lente teórica para analisar o orçamento como a própria execução das políticas públicas. As lentes teóricas para análise de políticas públicas apontadas por Bonafont (2004) são: Teoria do Incrementalismo, Teoria dos Múltiplos Fluxos, Teoria do Equilíbrio Pontuado, Teoria das Coalizões de Defesa e Teoria do Institucionalismo; já Fontaine (2015) destaca as Teorias do Incrementalismo, dos Múltiplos Fluxos, do Equilíbrio Pontuado, Crítica, da Lógica da Adequação e a do Caminho de Dependência. Ao passo que Abreu, Mendonça, & Lima (2010) apontam para a Teoria Incremental, o Modelo do Julgamento Serial, a Teoria de Múltiplos Fluxos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Diante da variedade de lentes teóricas para análise de políticas públicas, é necessário definir um ponto de partida teórico para responder a seguinte questão de pesquisa: **Qual o comportamento da execução orçamentária diante das variações decorrentes dos ciclos governamentais?**

1.1.1 Objetivo Geral

- Identificar e descrever as variações na execução orçamentária das funções e subfunções do Governo do Distrito Federal.

1.1.2 Objetivo Específico

- Analisar a execução orçamentária por função e subfunção no Governo do Distrito Federal entre 2000 e 2015.
- Verificar o comportamento das funções e subfunções nos períodos de mudança de governo.
- Analisar as funções e subfunções que apresentarem variações atípicas.

1.2 Justificativa

O processo contínuo de negociação social e política para definir de que forma os recursos públicos serão aplicados na implementação de políticas públicas tem no orçamento público sua instrumentalização. O ambiente político alberga disputas, conflitos e negociações em torno da definição das políticas públicas contempladas com recursos orçamentários. Os interesses difusos que determinam a dinâmica do fluxo de recursos para as determinadas políticas resultam de variadas negociações entre diversos segmentos da sociedade ao longo do tempo.

O conjunto de políticas públicas implementadas e adotadas representam o resultado de variadas negociações entre diversos grupos que alcançam, de certa forma, o domínio político sobre determinados setores públicos. A mudança na dinâmica de execução de determinadas políticas depende da alteração do equilíbrio de força dos atores de uma determinada área de atuação política.

As disputas eleitorais podem promover a alteração do equilíbrio de forças entre grupos que defendem a manutenção/ampliação e os que querem a mudança significativa das políticas públicas em execução. Analisar o comportamento das políticas públicas, sob a condução de grupos alternados de poder, pode demonstrar se a retórica de renovação e mudança se confirma na execução das políticas públicas por meio do orçamento.

Esse trabalho pretende contribuir com a análise empírica de políticas públicas, sobretudo com a utilização da lente teórica do Equilíbrio Pontuado para avaliar o comportamento das variáveis orçamentárias como *proxy* de execução de políticas públicas. A partir daí, utilizar as variáveis de execução orçamentária (função e subfunção) como instrumento de mensuração da execução de políticas públicas e realizar no contexto subnacional brasileiro uma análise teórica sobre essas variáveis.

Em relação ao *locus* de pesquisa, deve ser destacada a avaliação da execução de políticas públicas subnacionais em uma unidade que acumula as funções de estado e município sob a lente teórica do Equilíbrio pontuado. Com isso, a contribuição prática desse estudo apontará para existência ou não de comportamento equilibrado, com interrupções ou mudanças bruscas, na

execução das políticas públicas subnacionais e se estas ocorrem em períodos de alternância de governo.

Esse trabalho pretende colaborar com a agenda de pesquisas sobre dinâmica financeira na implementação de políticas públicas por meio da execução orçamentária, apresentado uma análise empírica de uma unidade subnacional que acumula as atribuições de estados e municípios. A partir disso, demonstrar a possibilidade da utilização de informações orçamentárias como *proxy* da realização de políticas públicas, favorecendo a utilização de dados financeiros longitudinais e padronizados para analisar a dinâmica de sua execução em períodos diversos.

2 Referencial Teórico

Esse referencial teórico tem a finalidade de descrever o processo orçamentário, a análise de políticas públicas e o quadro de teorias adotadas para a avaliação dessas políticas. O orçamento oferece variáveis mensuráveis como *proxy* de políticas públicas e as teorias descrevem as lentes utilizadas para analisar o seu comportamento. As teorias aplicadas nesse estudo são oriundas da racionalidade limitada sugeridas por Abreu et al. (2010) e da abordagem racionalista apontada por Fontaine (2015).

2.1 Orçamento

Giacomoni, (2010) afirma que o orçamento público é caracterizado por uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo e etc. Afirma, ainda, que o orçamento tradicional surgiu formalmente na Inglaterra em 1822, como instrumento de controle da despesa pública para conter o aumento da carga tributária. Ao colocar frente a frente receitas e despesas, o orçamento instituiu um importante instrumento para disciplinar as finanças públicas e possibilitar o controle político da atuação do Poder Executivo.

No final do século XIX, o Estado passou a intervir para corrigir distorções do sistema econômico e promover políticas de desenvolvimento. Essa mudança de abordagem do Estado transformou o orçamento tradicional no orçamento moderno, saindo da condição de mera autorização legislativa para a de ferramenta de condução dos negócios públicos e administração pública (Giacomoni, 2010). Diante disso, o orçamento torna-se um plano que expressa, em termos monetários, as políticas e operações do governo, bem como seus meios de financiamento, para um período estabelecido.

Barcelos & Calmon (2014) apontam que políticas públicas são decorrentes de escolhas feitas pelo governo, na busca consciente e deliberada de determinados objetivos, logo as decisões e ações governamentais dirigem-se ao encontro de objetivos estrategicamente estabelecidos. Dessa forma, o orçamento torna-se um importante instrumento para a definição de políticas

públicas a serem executadas. Já Wildavsky (1961) sugeriu que o estudo orçamentário representa outra perspectiva para o entendimento da política, considerando que o orçamento oferece uma perspectiva útil de análise da política permitindo comparações de resultados mensuráveis.

Decisões sobre o orçamento são racionalmente limitadas, já que a escolha orçamentária é multifacetada. Mesmo que os tomadores de decisão escolham entre um conjunto circunscrito de alternativas, é necessário considerar a dificuldade da escolha entre essas alternativas. A escolha de uma determinada política pode promover o crescimento econômico, mas provocar consequências negativas em termos de direitos humanos. Com isso, o resultado da política pode mudar dependendo da atenção sobre essas duas dimensões ou por conta da composição do grupo tomador de decisão (Baumgartner, Jones, & True, 2007). Jones (2001) notou que os tomadores de decisão tendem a manter um modelo de tomada de decisão até serem forçados a reavaliar o modelo adotado.

O orçamento público brasileiro tem como ferramenta de implantação o Planejamento Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Essas leis integram o orçamento brasileiro e promovem a integração entre planejamento e execução. O ciclo orçamentário atual não se destina somente a um exercício financeiro, que corresponde à previsão e execução da receita e fixação e execução da despesa do ano corrente (Giacomoni, 2010).

Ao final da execução orçamentária, as contas são remetidas ao controle externo (Poder Legislativo) que são auxiliados pelos Tribunais de Contas na fiscalização da aplicação dos recursos orçamentários (Giacomoni, 2010).

O Brasil adota o Orçamento Programa que representa a alocação de recursos atrelados ao alcance de metas e objetivos pré-estabelecidos; as decisões orçamentárias tomadas com base em avaliações de alternativas possíveis; o critério de classificação funcional-programática; a estrutura orçamentária voltada aos aspectos de planejamento; a utilização sistemática de indicadores e padrões de medição dos resultados alcançados e a busca por melhoria de eficiência, eficácia e efetividade de ações governamentais. Dessa forma, o orçamento público representa uma importante ferramenta para a execução de políticas públicas (Silva, Bandeira, Alfinito, & Calmon, 2015).

2.2 Análise de políticas públicas

A análise das políticas públicas pode ser feita sob diversas lentes teóricas como: o incrementalismo, múltiplos fluxos, o equilíbrio pontuado, coalizões de defesa e institucionalismo (Bonafont, 2004). Fontaine (2015) separa a análise de políticas públicas em: racionalista, que observa os marcos analíticos no processo de tomada de decisões e a racionalidade limitada dos atores; cognitiva, que enfatiza a representação do problema de política públicas e dos discursos como instrumentos de legitimação das decisões políticas; e institucionalista, que destaca a importância das instituições formais e informais no desenvolvimento de políticas públicas. Fontaine (2015) afirma, ainda, que as teorias do incrementalismo, dos múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado estão alinhadas com a abordagem racionalista; a teoria crítica está alinhada com a abordagem cognitiva; e as teorias de lógica de adequação e caminho de dependência estão alinhadas com a abordagem institucionalista.

Abreu, Mendonça, & Lima (2010) apontam que os principais modelos teóricos oriundos da noção de racionalidade limitada de Simon (1957, 1977, 1983 e 1985) que analisam o processo de mudança e estabilidade em políticas públicas são: a Teoria Incremental, o Modelo do Julgamento Serial, a Teoria de Múltiplos Fluxos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado. A partir dos trabalhos sobre racionalidade limitada, os estudos sobre variações nas políticas públicas destacavam a conduta dos atores no processo de tomada de decisões para explicar como essas mudanças ocorriam nos regimes democráticos.

Argumentava-se que esse processo era mais de ajustes do que de inovações radicais, portanto as mudanças nas políticas públicas resultam de incrementalismo com linearidade de aprendizagem e adaptação. Nos Estados Unidos, a mudança eleitoral entre os partidos democrata e republicano apontam para variações marginais nas políticas públicas entre uma administração e outra (Fontaine, 2015).

Diante disso, esse trabalho apresentará as teorias oriundas da racionalidade limitada sugeridas por Abreu et al. (2010), que representam a abordagem racionalista apontada por Fontaine (2015). A apresentação das teorias de análise das políticas públicas é determinante na definição daquela que será utilizada como lente teórica desse estudo, daí a importância de apontar um panorama teórico das ferramentas mais utilizadas em estudos dessa natureza.

2.2.1 Teoria incremental

De acordo com Barcelos (2008), os fundamentos teóricos do incrementalismo podem ser vistos como uma antítese ao modelo de decisão racional-compreensiva, a qual supõe que as decisões são tomadas com base em uma racionalidade abrangente. Essa teoria aponta que os decisores dispõem de uma adequada definição dos problemas, de uma lista integral de alternativas a serem consideradas, de informação completa sobre o contexto e o ambiente da decisão, de uma visão apropriada acerca dos impactos gerados por cada alternativa, de conhecimento sobre os valores e interesses dos cidadãos e grupos de interesse e de competências, recursos e tempo suficientes para executar o processo decisório.

De acordo com Lindblom (1959), as escolhas políticas ocorrem de maneira sequencial e são feitas/refeitas para atingir objetivos que também mudam diante de novas considerações. Com isso, é necessário realizar acordos mútuos para manter os interesses dos atores envolvidos na definição das políticas públicas. Embora os atores envolvidos atuem na manutenção de políticas já existentes com variação marginal, políticas não incrementais podem ser implementadas. O incrementalismo não abarca todas as políticas, mas aponta para o maior número delas e classifica como “alternativas” as políticas não incrementais.

Dessa forma, o incrementalismo não é apenas um método de cálculo que consiste em medir a variação a partir de um valor padrão, mas também um mecanismo de tomada de decisão que busca mudar progressivamente a realidade baseada em consenso. Os partidos políticos e líderes que alcançam o poder coincidem em ideias fundamentais em torno da governabilidade, embora tenham divergências em políticas setoriais. Quando ocorre alternância de lideranças por meio das eleições, as políticas desenhadas pelo novo governo revisam aquelas aplicadas pelo antecessor (Fontaine, 2015). O processo político é uma adaptação, no qual as soluções experimentadas são revisadas e melhoradas constantemente em função dos resultados que produzem. Neste sentido, as políticas resultam mais da arte de um governo ajustar as políticas do que governar por sucessivas escolhas racionais (Lindblom, 1959).

As decisões em torno das melhores políticas dependem de um ajuste mútuo das posições de atores estatais e não estatais, mais que de uma relação entre objetivos e meios. Os participantes podem chegar a um acordo sobre medidas específicas ou programas políticos, após

discussões e negociações, mesmo que não convirjam para os mesmos valores e interesses (Fontaine, 2015). O indicador de qualidade de uma política reside na consecução de um acordo satisfatório entre as partes, mais do que alcançar objetivos ótimos mediante meios escolhidos racionalmente.

Davis, Dempster, & Wildavsky (1966) apontam que o estudo da orçamentação seja apenas outra expressão para o estudo da política e que as decisões orçamentárias dependem da escolha de alternativas em um ambiente de extraordinária complexidade, onde um grande número de programas é considerado, mas há grande dificuldade em prever as consequências na escolha ou mudança de alternativas. O grau de alinhamento das escolhas orçamentárias refere-se à convergência das expectativas coletivas, capaz de formalizar e expressar em um denominador comum monetário a variedade dos interesses sociais, dessa forma a orçamentação é vista a partir da lente política (Davis et al., 1966).

O foco da teoria incrementalista, aplicada à orçamentação, representa a mudança marginal em relação à base orçamentária. Esse modelo tem permanecido quase que inalterado ao longo do tempo (Swain & Hartley, 2001). Davis et al. (1966) afirmam que a base orçamentária é o valor autorizado pelo congresso no ano anterior. Sendo assim, o incrementalismo funciona como neutralizador de impactos e reduz efeitos de alterações políticas e sociais. Dessa forma, sua utilização defende o *status quo* contra as demandas por mudanças da relação política e orçamentária.

No modelo incremental, Davis et al. (1966) desenvolveram a teoria empírica do orçamento utilizando os dados orçamentários do Governo Federal Norte Americano, no período compreendido entre 1947 e 1963 de 56 órgãos governamentais não vinculados à Defesa. Com isso, demonstraram que os resultados representam uma função de valores iniciais acrescidos ou diminuídos de um valor aleatório (Ollaik et al., 2011).

A ideia central do incrementalismo aplicado ao orçamento é a de que as dotações orçamentárias são relativamente estáveis ao longo do tempo, já que o orçamento corrente é amplamente baseado em autorizações de gasto do ano anterior (Davis et al., 1966). A orçamentação incremental está vinculada à concepção de que os programas sejam mantidos com o mesmo nível das despesas anteriormente executadas e de que as agências receberão alguma

parcela de recursos diante do aumento ou redução da base de outras unidades orçamentárias governamentais.

Com a impossibilidade de análise compreensiva de todas as propostas de alocações orçamentárias, a atenção maior é dada os casos onde os aumentos ou diminuições, relativamente ao ano anterior, mostram-se mais significativos. Dessa forma, as instâncias de análise tratam apenas de um fragmento do todo (Barcelos, 2008). Com isso, uma das principais críticas ao modelo incremental é a de que ele não permite analisar e explicar mudanças bruscas que se observam em análises históricas (Ollaik et al., 2011). As mudanças bruscas são apontadas por Davis et al. (1966) como troca de presidente, alteração de posicionamento das agências seja por perda de confiança e legitimidade ou por ocupação de novos espaços, situações de crises, entre outros.

De acordo com Barcelos (2008), a abordagem da análise incremental é descritiva ao apontar as mudança no processo orçamentário e prescritiva quando considera de maneira positiva a previsibilidade incremental que torna estável o processo orçamentário. O incrementalismo torna mais simples o processo orçamentário e reduz os custos decisórios, pois os agentes públicos priorizam as variações excepcionais de alocação do orçamento. Por essa razão, o incrementalismo representa uma forma mais racional de orçamentação com pequeno afastamento do *status quo* e com atenção dos gestores mais voltadas para políticas novas e variações excepcionais.

As críticas ao modelo incremental apontam que a institucionalização do *status quo* reduz a criatividade no processo orçamentário, dá equivocadamente tratamento linear para políticas distintas, realiza cortes de ajuste sem critérios e a redução de custos na tomada de decisão provocam prejuízos na alocação eficiente dos recursos orçamentários (Barcelos, 2008; Ollaik et al., 2011).

Dessa forma, o incrementalismo representa uma importante descrição do processo de decisões políticas, baseadas em acordos mútuos entre os atores para a manutenção de políticas já existentes. Embora essa lente teórica não seja utilizada para descrever ou explicar políticas que escapem da variação marginal, ele explica a maior parte das políticas. O incrementalismo mantém grande parte da sua influência, como abordagem prática e teórica, na compreensão do processo orçamentário como instrumento de execução de políticas públicas.

2.2.2 Teoria do julgamento serial

A teoria do julgamento serial foi proposta por Padgett (1980) como alternativa à teoria incremental. O trabalho empírico inicial utilizou-se de dados orçamentários dos programas nos anos de 1954, 1957 e 1966, relativos, respectivamente a um ano da gestão dos presidentes norte-americanos Eisenhower, Kennedy e Johnson (Padgett, 1980). Esse modelo, que parte do paradigma da racionalidade limitada e entende que as decisões ocorrem em um processo estocástico, diferencia-se da teoria incremental pela análise sequencial dos dados (Abreu, Neiva, & Lima, 2011). Embora o julgamento serial tenha como ponto de partida os orçamentos anteriores e respectivos resultados, a seleção das políticas a serem executadas no orçamento não é determinada por essa referência fixa (Ollaik et al., 2011).

O tomador de decisão escolhe uma alternativa entre aquelas que aumentam ou diminuem os níveis orçamentários, levando em consideração a política fiscal e o mérito de cada programa (Ollaik et al., 2011). “Parte-se do pressuposto que os ciclos decisórios funcionem através da análise de alternativas (acréscimos ou decréscimos) até que uma das alternativas encontradas reúna satisfatoriamente aspectos políticos e as exigências fiscais, base da teoria do julgamento serial” (Abreu et al., 2011). Dada a direção inicial, a escolha de aumentar ou diminuir níveis orçamentários limita as alternativas subsequentes, assumindo a forma de um processo estocástico (Ollaik et al., 2011).

Como o processo de tomada de decisão ocorre em um ambiente de racionalidade limitada, a seleção final não é determinista, pois baseia-se em julgamentos ambíguos. Dessa forma, o processo orçamentário, observado sob a lente teórica do modelo de julgamento serial, pode ser descrito como sequências de escolhas orçamentárias ordenadas em níveis que determinam as possibilidades de escolha do nível seguinte (Padgett, 1980).

Padgett (1980) aponta que o Modelo de Julgamento Serial representa melhor os processos orçamentários, pois esse sistema é mais responsivo às dinâmicas políticas, burocráticas e técnicas do que sugere o incrementalismo. Contudo, o modelo de julgamento serial com seus multiníveis e formato estocástico apresenta difícil aplicação empírica e acaba sendo pouco utilizado (Ollaik et al., 2011).

2.2.3 *Modelo de múltiplos fluxos*

Ao analisar os setores de transporte e saúde no âmbito federal nos Estados Unidos, Kingdon (1995) propôs o Modelo de Múltiplos Fluxos como alternativa ao Modelo Incremental. Para ele, existem três fluxos importantes que devem ser levados em consideração no processo decisório: *problems*, *policies* e *politics*. O modelo de múltiplos fluxos apresenta a ideia de que os problemas (*problems*) são construídos social/politicamente e existem a partir do momento em que os formuladores de políticas públicas tomam conhecimento da sua existência e passam a pensar na possibilidade de uma solução.

Já o fluxo de políticas públicas (*policies*) é um conjunto de alternativas para problemas políticos e onde novas políticas são moldadas. Nesse fluxo, apenas ideias com factibilidade técnica e aceitabilidade política sobrevivem (Ollaik et al., 2011). O fluxo político (*politics*) tem grande influência na alteração da agenda governamental seja pelo humor nacional (*national mood*) ou pela alternância de atores políticos (*turnover*) e pode promover oportunidade de mudança pela janela de oportunidade (*policy windows*), que Kingdon (1995) apresenta como circunstâncias que possibilitariam a convergência dos múltiplos fluxos (*problem, policy e politics*). Cabe observar que diversos atores participam desses fluxos, como: o presidente da república, membros do congresso, servidores públicos, lobistas, jornalistas, acadêmicos, entre outros.

Assim, o Modelo de Múltiplos Fluxos busca trabalhar o entendimento da complexidade de construção de agenda, percepção de problemas governamentais, instituições políticas, políticas públicas, participantes ocultos e visíveis, empreendedores, janelas de oportunidade e agenda de decisão (Kingdon, 1995).

Kingdon (1995) afirma que a apresentação definida e articulada de um problema, por um dos mais variados atores, é o elemento central para tentar influenciar a agenda, e ocorre por meio da utilização de indicadores, crises, desastres ou *feedbacks* das ações governamentais. Os indicadores podem ser representados por um índice de acesso a um determinado serviço, os desastres podem ser caracterizados por enchentes ou alagamentos, uma crise pode ser provocada por denúncias de desvio de verbas de um determinado programa de governo e os *feedbacks* representam a atuação governamental diante de uma situação crítica. Sendo assim, esses

elementos podem possibilitar a articulação ou definição de um problema, no modelo de múltiplos fluxos, para alcançar a agenda governamental.

Com o surgimento das janelas políticas ou janelas de oportunidade, que representam o momento propício ao acoplamento dos três fluxos (problema, alternativas e política), pode ocorrer a conexão entre as alternativas e os problemas que entraram na agenda governamental. Para Kingdon (1995) as janelas derivam de fatores como: processos cíclicos, crises, mudanças de governo, mudança de lideranças no congresso, alteração de gestores de órgãos e empresas, reformulação de programas e ações governamentais dentre outros. Nesse momento, o empreendedor de políticas públicas busca influenciar a convergência dos fluxos e a promoção de determinada alternativa.

Zahariadis (2007) analisa o modelo de múltiplos fluxos como lentes, perspectivas ou quadros para explicar como as políticas são formuladas em condições de ambiguidade e expande sua utilização para o escopo nacional, supranacional e subnacional. O autor traz a ideia de anarquias organizadas para descrever a natureza dinâmica e caótica das organizações no ambiente político.

Embora o modelo de múltiplos fluxos analise e descreva como uma política entra na agenda governamental, Zahariadis (2007) argumenta que essa perspectiva não gera hipóteses falsificáveis ou quantitativamente examináveis. Entretanto, ele também reconhece que o modelo possui algum grau de previsibilidade e aplicabilidade, mas o fenômeno observado de maneira geral é representado pelas mudanças políticas. Dessa forma, o modelo de múltiplos fluxos analisa as mudanças e não o *status quo*.

2.2.4 Teoria do Equilíbrio Pontuado

Embora o termo equilíbrio pontuado tenha sido cunhado pelos paleontólogos Eldredge & Gould (1972), no ensaio *Models of Paleobiology*, para descrever que a mudança evolucionária biológica não ocorre sempre de maneira lenta e constante como defendida por Darwin, outras áreas do conhecimento estudam essa teoria. Na biologia evolutiva, Mayr (1954) teorizou que a evolução biológica não ocorre gradualmente. Pelo contrário, a evolução ocorre por meio da

mutação, recombinação e seleção natural em populações perifericamente isoladas e que para a evolução ocorrer em populações isoladas é necessária a variabilidade genética (Givel, 2010).

A física estuda sistemas interativos que são caracterizados por *feedbacks* positivos. Fenômenos como terremotos que podem resultar de mudanças relativamente modestas, pois a pressão do interior da terra pode se acumular ao longo do tempo, fazendo com que as placas tectônicas se desloquem e resulte em um terremoto. Ao colocar um grão de areia lenta e constantemente em uma pequena pilha de areia, o resultado final não será de pequenas mudanças, mas deslizamentos de terra (Givel, 2010).

Muitos desses deslizamentos são pequenos, mas alguns são enormes (Bak & Chen, 1991). Um deslizamento de terra pode ser causado por um evento de grande escala ou pelo acúmulo lento e constante de alterações muito pequenas. Assim como terremotos ou deslizamentos de terra, pontuações de política podem ser precipitadas por um golpe poderoso ou por eventos relativamente menores que se somam durante longos períodos de tempo (Baumgartner et al., 2007).

Baumgartner & Jones (1993) adotaram a terminologia do equilíbrio pontuado, argumentando que as políticas públicas têm uma dinâmica de mudança incremental e de longo prazo, seguida por choques externos aos monopólios políticos resultando em reorientação ou mudanças políticas de larga escala. Com isso, após a pontuação do equilíbrio as políticas serão orientadas por novos padrões incrementais de mudança no longo prazo (Givel, 2010).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado analisa o processo das políticas públicas a partir de uma base teórica dupla, que contempla as instituições políticas e o processo decisório a partir da racionalidade limitada. A principal explicação para essa característica do processo de políticas públicas advém da interação de instituições políticas de diversos níveis e o processo decisório marcado pela racionalidade limitada, criando padrões de estabilidade e mobilização.

O equilíbrio pontuado enfatiza dois elementos relacionados ao processo de políticas: a definição do *issue* e o estabelecimento da agenda. *Issue* é uma questão política definida pelo discurso público e na medida em que entram ou saem da agenda governamental podem ser reforçadas ou questionadas (Baumgartner et al., 2007).

O processo político é direcionado pela lógica da estabilidade e do incrementalismo, mas ocasionalmente esse processo produz grandes mudanças em relação a uma política anterior, ruptura essa chamada de “terremoto” (Baumgartner & Jones, 1993). Sendo assim, longos períodos de estabilidade nas políticas públicas, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (Capella, 2006).

Ademais, a Teoria do Equilíbrio Pontuado busca avaliar o movimento combinado de crescimento marginal com mudanças em larga escala, que resulta de uma interação entre multiníveis de instituições políticas e do comportamento dos tomadores de decisão, estabelecendo padrões de estabilidade e/ou mobilizações para pontuar o equilíbrio (Baumgartner et al., 2007).

Os autores acrescentam que os suaves e moderados ajustes circunstanciais da política, orientados por grupos conservadores que se esforçam para manter o *status quo* das políticas nacionais, se justifica pela dificuldade dos grupos desfavorecidos e das novas ideias alterarem o sistema de decisão política já estabelecido (Baumgartner & Jones, 1991). Em oposição aos ajustes moderados e suaves, as mudanças políticas ocorrem por meio de conflitos e esforços extraordinários (Baumgartner et al., 2007).

Quando Baumgartner & Jones (1993) analisaram nos Estados Unidos a formulação de políticas públicas, observaram que: (1) a elaboração das políticas convergia tanto para estabilidade como para a mudança em larga escala; (2) que as instituições americanas reforçam essa tendência de equilíbrio pontuado; e (3) que a imagem da política (*policy image*) tem um papel fundamental na expansão das questões de políticas para além dos especialistas ou grupos responsáveis pelo monopólio do tema da política (*policy monopoly*).

Ainda, analisando o ambiente de tomada de decisão e execução de políticas públicas nos Estados Unidos, Baumgartner & Jones (1991, 1993) perceberam a existência de características institucionais que reforçam o equilíbrio pontuado: separação entre instituições; a sobreposição entre jurisdições e uma relativa abertura a mobilização social. Esses aspectos criam uma dinâmica entre a política do subsistema de política pública e a macropolítica do Congresso, que ora reforçaria o *status quo*, ora iria contra ele (Baumgartner et al., 2007). Com isso, as instituições políticas são conservadoramente desenhadas para resistirem ao esforço de mudança e realizarem mobilizações apenas para alterar interesses superados (Baumgartner et al., 2007).

Focada na interação entre as instituições políticas, mobilização de interesse e racionalidade limitada na tomada de decisão, a Teoria do Equilíbrio Pontuado foi utilizada, inicialmente, para realizar a análise de longo prazo da formulação da política nacional dos Estados Unidos. Entretanto, suas características também podem ser úteis na compreensão da formulação de políticas públicas de forma geral (Baumgartner et al., 2007).

Com base na racionalidade limitada de Herbert Simon (1957, 1977, 1983 e 1985) e do processamento paralelo e serial de informações para tomada de decisões individuais e organizacionais, L. R. Jones & Mccaffery (1994) afirmam que o sistema político, assim como o humano, não consegue analisar todas as demandas políticas em discussão. Dessa forma, os subsistemas do sistema político podem ser vistos como um mecanismo que permite a discussão paralela de vários temas, simultaneamente, com as respectivas comunidades de especialistas de cada tema.

Questões processadas nos subsistemas seguem uma política de ajustamento com alterações incrementais resultante de barganhas entre os interessados para enfrentar circunstâncias de mudança. O ambiente paralelo de tomada de decisões trabalha contra os processos de mudança de larga escala, porém em determinados momentos o processamento de questões paralelas é interrompido e alçado ao processamento serial da macropolítica, cujo *locus* no caso americano foi o Congresso e a Presidência da República (Baumgartner et al., 2007). Na macropolítica as decisões são seriais com um problema discutido por vez, o que limita a quantidade de temas na agenda. Contudo, é neste ambiente que as maiores mudanças ocorrem, pois ao alcançar a agenda da macropolítica, o tema em discussão necessita de uma solução não incremental (Baumgartner et al., 2007).

Embora seja requisito para a mudança pontuada, o fato de um determinado problema sair do seu subsistema e acessar a agenda da macropolítica não garante a mudança ou a quebra do monopólio político sobre o tema. O monopólio da política é definido como estrutura institucional responsável por definir as políticas sobre questões de uma determinada área, legitimada pela imagem da política construída sobre a questão e sustentada por uma ideia forte, conectada a valores centrais e que pode ser comunicada publicamente de forma simples (Baumgartner et al., 2007).

O sucesso de um subsistema na definição de políticas suaviza as pressões por mudanças, assegurando a estabilidade ou a mudança de modo incremental. O comportamento de estabilidade adotado nos monopólios políticos está relacionado ao que Baumgartner & Jones (1993) denominam processo de *feedback* negativo, que tende a reforçar o *status quo*, evitando mudanças significativas, mantendo os acordos institucionais constantes e um ritmo lento de mudanças. Baumgartner et al. (2007) apontam que as contínuas interações dentro de subsistemas de política podem evitar a interrupção de políticas por meio de estratégias de gestão de conflitos. Com isso, os arranjos institucionais podem afetar a magnitude de pontuações.

Contudo, a estabilidade na formulação e condução de políticas públicas observado nos subsistemas ou monopólios políticos não é imune a colapsos (Baumgartner et al., 2007). As pressões por mudanças na condução de um tema sob a jurisdição de um subsistema podem incluir novos atores e instituições governamentais na reorganização e definição de novas políticas.

Nesse sentido, a alteração da imagem da política pode retirar a legitimidade de um determinado subsistema para conduzir as políticas de uma determinada área, quebrando um monopólio e elevando esse tema do subsistema para a macropolítica. A imagem da política (um misto de informação empírica, crenças e apelos emotivos) enquadra as políticas sobre determinado tema e pode atrair ou afastar atores, espaços de discussão e empreendedores políticos nos processos positivos de *feedback* (Baumgartner et al., 2007).

Os subsistemas representam o ambiente de equilíbrio de uma determinada questão política, pois alberga o monopólio e a imagem sobre o referido tema. Esse espaço é caracterizado pela acomodação e estabilidade na execução das políticas relacionadas ao subsistema e isso provoca uma dinâmica de manutenção do *status quo* tornando predominante o *feedback* negativo. A tomada de decisão nos subsistemas é resultante da interação entre especialistas da burocracia, subgrupos de legisladores e partes interessadas, que definem e buscam a manutenção de seus interesses. A alteração do *status quo* ocorre com a mobilização política, mudança na agenda governamental, ocorrência de *feedbacks* positivos, ou seja, quando a questão tratada no subsistema emerge para o ambiente da macropolítica (B. D. Jones & Baumgartner, 2012).

Diante disso, as possibilidades de mudanças em grande escala na política crescem à medida que novas mobilizações levam uma determinada questão para a agenda da macropolítica. Ao alcançar a macropolítica, onde atuam outros atores legitimados na reforma institucional, dá-se

espaço a um novo equilíbrio de forças políticas e o domínio de um subsistema sobre um determinado tema é rompido. A macropolítica é o ambiente da política da pontuação, da mudança em larga escala, da competição entre imagens de políticas públicas, manipulação política e de *feedbacks* positivos, que potencializam impulsos de mudança. *Feedbacks* positivos podem desencadear mudanças rápidas e intensas na política pública, mesmo quando iniciados por um pequeno movimento ou alteração nas condições do processo da política (Baumgartner et al., 2007).

Uma das formas mais tradicionais de aplicação empírica do modelo é a análise de mudanças na alocação orçamentária ao longo do tempo. Ao estender a Teoria do Equilíbrio Pontuado para o orçamento americano, Baumgartner & Jones (1993) reforçam a ideia de que as decisões governamentais passam por processos paralelos (subsistemas, monopólio político e incrementalismo) ou seriais (ambiente da macropolítica com atenção nacional do Congresso/Presidência, monopólio da política em constatação e grande mudanças). A escolha orçamentária é multifacetada, marcada por limitações cognitivas e a racionalidade limitada.

O incrementalismo orçamentário responde às necessidades sociais e econômicas, mas apenas após suficientes pressões ocorrem mudanças abruptas (Davis et al., 1966). A literatura empírica e teórica sobre orçamento público aponta para a ocorrência de interrupções do equilíbrio causadas por fatores exógenos (Ostrom, 1978), porém Baumgartner & Jones (1991) apontam que tanto mobilizações endógenas como choques exógenos podem provocar mudanças bruscas. Esses fatores podem ser representados pela mudança no nível de atenção sobre a política em questão, surgimento de novas informações e alteração na composição do corpo de tomadores de decisão.

Embora as instituições políticas tenham uma tendência para estabilidade nas decisões orçamentárias, grandes mudanças ocorrem no orçamento. A Teoria do Equilíbrio Pontuado aplicada ao orçamento deve reconhecer períodos de pontuação e períodos de estabilidade. As alterações orçamentárias ocorrem de maneira incremental e em grandes proporções (estabilidade e “terremotos”), logo a ausência desse comportamento torna questionável a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado na execução das políticas por meio do orçamento (Baumgartner & Jones, 1993)

Baumgartner et al. (2007) analisaram as variações orçamentárias ao longo do tempo enquanto processos estocásticos, verificando um padrão de distribuição leptocúrtico das

alterações orçamentárias. Isto é, identificou-se uma distribuição univariada com um pico central delgado, com a grande maioria das modificações orçamentárias concentradas em variações nulas ou próximas de zero. Assim, o período de estabilidade na execução orçamentária das políticas é a regra.

Contudo, eles também identificaram, alterações significativas no orçamento, com saltos que podem chegar a 100% de um ano para outro. Essas pontuações ou interrupções no padrão de evolução incremental no orçamento são percentualmente raras, como indicam as longas caldas na representação gráfica da distribuição.

Levantam, ainda, a hipótese de que a distribuição não normal para as variações anuais do orçamento seja evidenciada em todos os níveis de agregação orçamentária (programas, subfunções, funções e agências). Baumgartner et al. (2007) afirmam, ainda, que a implementação de mudanças ocorre de forma mais frequente das estruturas organizacionais superiores para as inferiores (da macropolítica para os subsistemas), com isso sugerem que o comportamento das funções tende a ser mais estável que o das subfunções.

Estatisticamente, as variações orçamentárias mostram-se semelhantes aos movimentos de placas tectônicas, que são relativamente estáveis na maior parte do tempo. A ocorrência de terremotos representa as mudanças significativas que ocorrem em alguns momentos.

Para testar a não normalidade das variações orçamentárias Baumgartner et al. (2007) trataram os dados orçamentários do Estado Unidos entre anos fiscais de 1947 e 2003, por subfunções, fornecidos pela *U.S. Budget Authority* para o *Office of Management and Budget* (OMB). Os dados foram corrigidos pela inflação e tratados de forma a superar os problemas de comparabilidade ao longo do período selecionado. Das setenta e seis subfunções do OMB que contemplam as 20 principais funções do governo, foram eliminadas dezesseis subfunções financeiras e sessenta foram usadas como variáveis orçamentárias. A distribuição encontrada foi claramente leptocúrtica indicando uma forte frequência de pequena variação orçamentária, poucas variações moderadas e caudas longas indicando fortes variações, como prevê a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Figura 1).

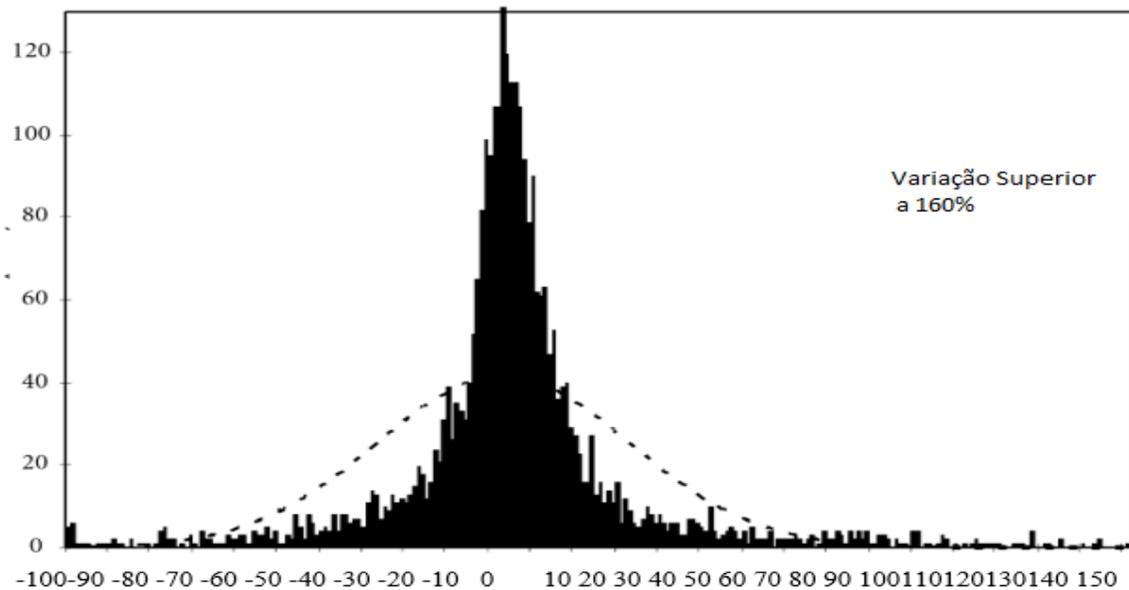


Figura 1. Variação do orçamento americano por subfunções (1947 a 2003).
 Fonte: Baumgartner et al., 2007

Quando apresentada no histograma, a variação percentual para cada ano das subfunções entre os anos 1947 e 2003, a distribuição é claramente leptocúrtica com viés positivo e um forte pico central. Isso indica que um grande número de pequenas variações observadas, menos variações moderadas do que numa curva normal e mais variações do que na curva normal com fortes variações. O modelo incremental explica as variações observadas no ponto central da distribuição de variações, mas não explica as variações apresentadas nas caudas. Dessa forma, a distribuição anual das variações orçamentárias é consistente com o modelo orçamentário do “terremoto” (Teoria do Equilíbrio Pontuado).

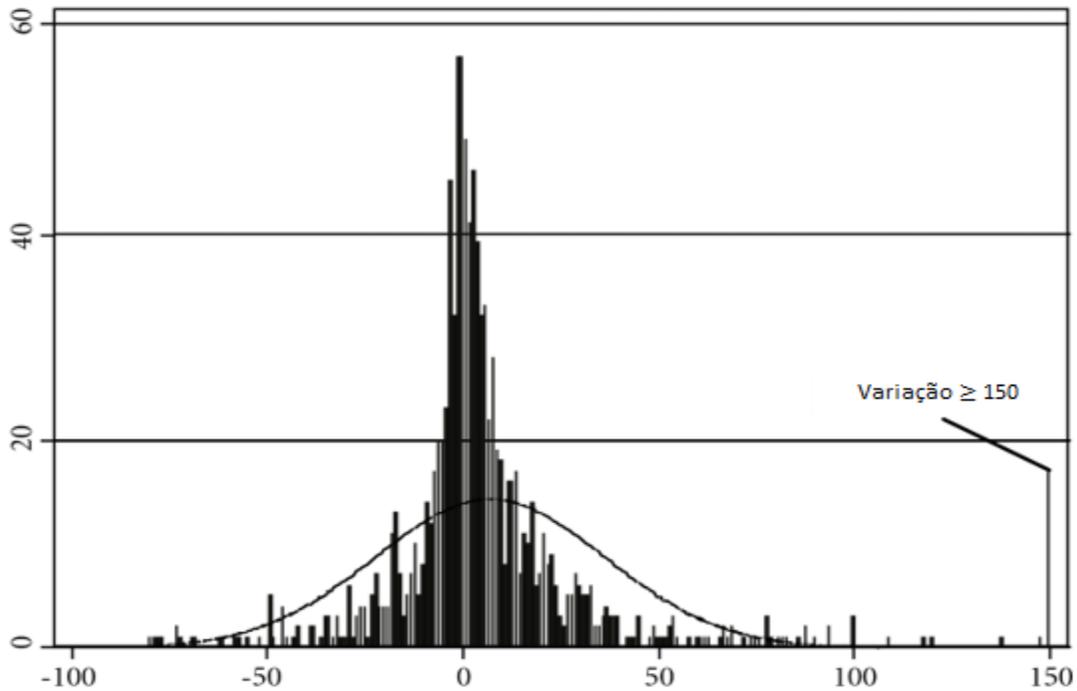


Figura 2. Variação orçamentária de dez ministérios franceses entre 1868 e 2002.
Fonte: Baumgartner et al., 2007

A Figura 2 aponta a distribuição de frequência da variação anual do orçamento de 10 ministérios franceses entre 1868 e 2002. Observa-se comportamento semelhante ao apontado na Figura 1. Dessa forma, percebe-se uma distribuição de frequência da variação da execução orçamentária parecida entre as amostras americana e francesa.

Baumgartner et al. (2007) apontam que este modelo tem se mostrado robusto para vários estudos dentro e fora dos Estados Unidos: Jordan (2003) encontrou pontuações na distribuição de variação orçamentária para gastos locais nos Estados Unidos; Robinson (2004) para as escolas do distrito do Texas; Breunig e Koske (2005) para orçamentos estaduais; Jones e Baumgartner (2005) para as despesas nacionais dos Estados Unidos desde o ano de 1800. O padrão também apareceu em estudos realizados em outros países como: Reino Unido (John e Margetts, 2003; Soroka, Wlezien e McLean, 2006), Dinamarca (Breunig, 2006; Mortensen, 2005), Alemanha (Breunig, 2006), França (Baumgartner, François e Foucault, 2006), e Bélgica (Walgrave, 2005).

2.3 Características dos modelos estudados

Ao elaborar um quadro comparativo dos modelos de análise de políticas públicas, adotadas como referencial teórico desse trabalho (Tabela 01), é possível verificar a pertinência da

Teoria do Equilíbrio Pontuado como instrumento de avaliação da execução orçamentária. O objeto da análise contempla as execuções estáveis e não estáveis; e o processo orçamentário leva em conta a interação entre ambientes de decisão serial e paralelos para definição de políticas públicas.

| Modelos Teóricos | Objeto de Análise | Lógica da Análise | Processo Orçamentário |
|----------------------------|--|--|---|
| Incrementalismo | Conjunto de políticas estáveis | Políticas como resultado de negociações estabelecidas ao longo do tempo no ambiente político das decisões. | Parte de uma base de valores e decisões anteriores. |
| Julgamento Serial | Políticas individuais. | Análise individual e definição das políticas por meio de processo estocástico. | Resultante da avaliação de desempenho anterior das políticas. |
| Múltiplos Fluxos | Questões políticas que se tornam problemas e ascendam à agenda política com as devidas soluções. | Definição de políticas por superação de ambiguidades. | Definida pela agenda de prioridades. |
| Equilíbrio Pontuado | Todas as políticas estáveis ou não estáveis | Avaliação do comportamento das políticas para identificação da estabilidade e das grandes variações. | Parte da interação entre ambientes de decisão serial e paralelos para definição das políticas |

Tabela 1. Modelos de análise de políticas públicas.

O processo de elaboração de políticas públicas é direcionado pela lógica da estabilidade incremental, mas ocasionalmente esse processo produz grandes mudanças em relação a uma política anterior. A estabilidade e a mudança são elementos importantes para analisar o processo de elaboração das políticas públicas. Alguns modelos de análise foram desenvolvidos para explicar a estabilidade (Modelo Incremental) ou a mudança (Teoria dos Múltiplos Fluxos). Por sua vez, a Teoria do Equilíbrio Pontuado busca contemplar tanto a estabilidade quanto a mudança (Baumgartner et al., 2007; Ollaik et al., 2011).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado expande o modelo incrementalista, pois considera os períodos de mudanças bruscas. Tanto as mudanças marginais como as de larga escala decorrem da interação entre os subsistemas político e a macropolítica, que por vez favorecem a estabilidade ou

a mobilização no sistema orçamentário. Desta forma, a Teoria do Equilíbrio Pontuado fundamenta-se na racionalidade limitada para tomada de decisões (Ollaik et al., 2011).

Embora a Teoria do Equilíbrio Pontuado considere os períodos de mudanças bruscas e de rápidas transformações, ainda parece melhor para explicar o passado do que para prever o futuro. Dessa forma a estratégia de pesquisa é estudar longos períodos de tempo observar os períodos de equilíbrio e de pontuação do equilíbrio (Ollaik et al., 2011).

Baumgartner & Jones (1993) explicam que as mudanças em grande escala na política como resultante da interação entre imagens políticas e instituições, da contestação de imagens políticas, do ataque a monopólios políticos, entre outros. Kingdon (1995) afirma que as janelas políticas derivam de fatores como: processos cíclicos, crises, mudanças de governo, mudança de lideranças no congresso, alteração de gestores de órgãos e empresas, reformulação de programas e ações governamentais, e outros. Davis et al. (1966) apontam que as mudanças bruscas ocorrem com a troca de presidente, alteração de posicionamento das agências por perda de confiança/legitimidade ou por ocupação de novos espaços, situações de crises e outros. Não somente os processos de mudança em larga escala descritos por Davis et al. (1966), Baumgartner & Jones (1993) e Kingdon (1995) podem ser analisados por meio da Teoria do Equilíbrio Pontuado, como também o processo de estabilidade incremental.

Dessa forma a Teoria do Equilíbrio Pontuado representa uma alternativa teórica para avaliar o comportamento das políticas públicas e identificar períodos em que os “terremotos” ocorrem. A delimitação do período e das políticas que sofreram interrupções do equilíbrio permite estudar as razões que levaram a tais variações. Dessa forma, pode ser possível mapear padrões de comportamento das políticas públicas para permitir a previsão de comportamentos futuros.

No contexto brasileiro, os estudos orçamentários geralmente focalizam aspectos legais, técnicos e administrativos e não utilizam modelos teóricos que poderiam contribuir para a análise das políticas públicas (Ollaik et al., 2011). Assim, não são muitos os estudos que analisam as variações orçamentárias e buscam mapear seus padrões de ocorrência para contribuir com a previsibilidade de determinados movimentos financeiros na administração pública.

Abreu et al. (2010) analisaram as variações orçamentárias por programas do Plano Plurianual - PPA a partir dos projetos de lei orçamentária enviados pelo Executivo ao Legislativo entre 2004 e 2010. A distribuição das variações nas propostas orçamentárias no período aponta um padrão leptocúrtico, não normal, evidenciando a predominância de períodos de estabilidade e incrementalismo orçamentário, interrompida por “terremotos”.

As maiores médias e desvios padrão das variações foram identificados nos primeiros anos de vigência dos PPAs, indicando a possibilidade de que as mudanças nas políticas tendem a ser influenciadas por alterações na agenda política resultantes do processo eleitoral. Contudo, o período de oito anos analisado, é relativamente curto e os dados da proposta orçamentária indicam apenas parte da decisão alocativa, visto o caráter autorizativo do orçamento, que ainda é alterado no processo legislativo e ao longo de sua execução.

A dimensão orçamentária também tem sido utilizada para analisar os processos de estabilidade e mudanças em áreas de políticas públicas no Brasil, entendendo que grandes impactos financeiros na alocação de recursos orçamentários são explicados por fortes mudanças no direcionamento das políticas públicas. Nesse sentido, Silva, Bandeira, Alfinito, & Calmon (2015) analisam a correlação entre as variações no orçamento das políticas voltadas para a criança/adolescente e a formação da imagem da política indicada pela cobertura da mídia sobre o tema entre 1994 e 2011. O estudo identifica que há uma correlação significativa, ainda que fraca, entre a cobertura da mídia e as variações orçamentárias na área.

Em outra abordagem da análise do orçamento a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado, Silvestre & Araújo (2015) apontam para a existência de períodos de estabilidade e de fortes variações nos orçamentos de investimento dos municípios cearenses entre 2006 e 2010. Argumenta-se, que as pontuações neste caso não são decorrentes de variáveis econômicas, mas sim dependentes das transferências de recursos da União. Contudo, o horizonte temporal é restrito, limitando as conclusões do trabalho.

Esses estudos, assim como o trabalho atual, buscaram identificar padrões orçamentários e sua interação com processo eleitoral, mudança de governo e relações intergovernamentais para fortalecer o processo de pesquisa sobre o processo de planejamento e execução financeira da administração pública.

3 Metodologia

Nesta seção serão apresentados os procedimentos a serem adotados nesta proposta de pesquisa de dissertação, a saber, o modelo da pesquisa, o tipo e a descrição geral da pesquisa, a caracterização do setor, a caracterização da amostra, o instrumento a ser utilizado e, por fim, os procedimentos de coleta, tratamento e análise dos dados.

Nesse trabalho foi realizada uma pesquisa aplicada por envolver o teste empírico das hipóteses da Teoria do Equilíbrio Pontuado na execução orçamentária das políticas públicas do Distrito Federal pelo período de 2000 a 2015 para identificar as variações que representaram interrupção do equilíbrio. A quantificação do resultado do trabalho na tentativa de confirmar as hipóteses da Teoria do Equilíbrio Pontuado e identificar os *outliers*, com a utilização de estatística descritiva, apontou que a abordagem da pesquisa foi quantitativa (Demo, 2007; Field, 2009; Marconi & Lakatos, 2003; Nascimento & Sousa, 2015).

De acordo com Freitas, Pierre, & France (2000) o estudo foi longitudinal, pois abordou uma análise de dados secundários da execução orçamentária da despesa pelo período de 16 anos entre 2000 e 2015, contemplando os quatro últimos planos plurianuais que foram elaborados por três diferentes governadores (Joaquim Domingos Roriz, 1999 e 2003; José Roberto Arruda, 2007; e Agnelo Queiroz, 2011), mas que teve 8 governadores nesse período: Joaquim Domingo Roriz – PMDB (1999 – 2006); Maria de Lourdes Abadia – PSDB (2006 – 2007); José Roberto Arruda – DEM (2007 – 2010); Paulo Octávio Alves Pereira – DEM (2010 – 2010); Wilson Ferreira de Lima – PR (2010 – 2010); Rogério Rosso – PMDB (2010 – 2011); Agnelo Queiroz – PT (2011 – 2015); e Rodrigo Rollemberg (2015 – 2018). Já a natureza da pesquisa foi descritiva, pois buscou reconhecer o comportamento da execução de políticas públicas no Distrito Federal (Nascimento & Sousa, 2015).

A escolha do Distrito Federal deveu-se ao fato deste ente da federação acumular as atribuições de estado e município e assim executar de forma mais ampla as políticas subnacionais, quando comparado aos demais estados e municípios brasileiros. A hipótese central deste trabalho é a de que as variações anuais das políticas públicas executadas no orçamento do

Distrito Federal ao longo do tempo obedecem a uma lógica de equilíbrio com interrupções pontuadas.

Deste modo, como forma de verificar a aderência da Teoria do Equilíbrio Pontuado à execução orçamentárias do Distrito Federal e de mapear as variações atípicas, analisou-se a distribuição das variações orçamentárias ao longo do período selecionado. Assim, o estudo verificou se as variações orçamentárias apresentaram distribuição não normal e leptocúrtica, com maior ou menor ocorrência de variações atípicas nas funções e subfunções estudadas.

Assim, pode-se confirmar a estabilidade das políticas executadas no orçamento público e demonstrar que as mudanças abruptas ocorrem de maneira pontuada (Baumgartner et al., 2007). Outro ponto levantado é que as decisões orçamentárias são transmitidas de cima para baixo (*top-down*). Assim, as pontuações do equilíbrio são mais esperadas nas estruturas hierárquicas inferiores que nas superiores (Baumgartner & Jones, 1993; Baumgartner et al., 2007).

O grau de concentração dos valores da distribuição de frequência das variações orçamentárias é representado pela curtose da distribuição. Quanto maior a concentração de valores em torno do centro da distribuição, maior será a curtose. Graficamente isto será associado a uma curva com a parte central mais afilada, mostrando um pico de frequência mais pontiagudo, caracterizando a concentração de variações em torno de um valor. Esse comportamento é denominado leptocúrtico (Field, 2009).

Uma vez constatada a não normalidade da distribuição de frequência das variações orçamentárias e padrão leptocúrtico, é possível inferir que a Teoria do Equilíbrio Pontuado possui aplicabilidade ao processo de execução das políticas públicas por meio da alocação de recursos orçamentários do Distrito Federal.

Para analisar as variações anuais da execução orçamentária serão utilizadas ferramentas de estatística descritiva como distribuição de frequência, testes de normalidade, ordenação dos dados em quartil e comparação anual de amplitude de variação dos dados observados (Field, 2009). As variações anuais representam quanto uma função ou subfunção aumentou ou diminuiu em relação ao ano anterior e serão calculadas da seguinte forma:

Cálculo da Variação Unitária das Funções

fun_{t0} = Função no tempo zero

fun_{t1} = Função no tempo um

$V_{fun\ t1}$ = Variação da função no tempo um

$$V_{fun\ t1} = ((fun_{t1} - fun_{t0}) / fun_{t0})$$

Cálculo da Variação Unitária das Subfunções

Sub_{t0} = Subfunção no tempo zero

Sub_{t1} = Subfunção no tempo um

V_{sub} = Variação da subfunção tempo um

$$V_{sub\ t1} = ((Sub_{t1} - Sub_{t0}) / Sub_{t0})$$

Essa variação unitária representa quantas vezes o valor aplicado nas funções ou subfunções variou de um ano para o outro. Quando multiplicamos a variação unitária por 100 temos a variação em termos percentuais. Se uma função consumiu R\$2.500,00 em 2000 ($fun_{t0} = 2.500,00$) e R\$2.950,00 em 2001 ($fun_{t1} = 2.950,00$), sua variação foi de $V_{fun\ t1} = ((fun_{t1} - fun_{t0}) / fun_{t0}) \Rightarrow ((2.950 - 2.500) / 2500) \Rightarrow 0,18$ vezes o valor inicial. Ao multiplicar o resultado encontrado por 100, teremos uma variação positiva em termos percentuais de 18%.

As funções e subfunções orçamentárias serão as variáveis orçamentárias utilizadas para medir a variação dos recursos aplicados na execução de políticas públicas. Dessa forma, a análise da execução orçamentária será realizada por meio de ferramentas de estatística descritiva para verificar o comportamento (variações) da execução orçamentária no período estudado.

Apesar da amplitude, é importante ressaltar que as funções e as subfunções são as categorias que se mantiveram estáveis no período a ser pesquisado, pois a atual classificação funcional foi instituída pela Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público – Figura 03.

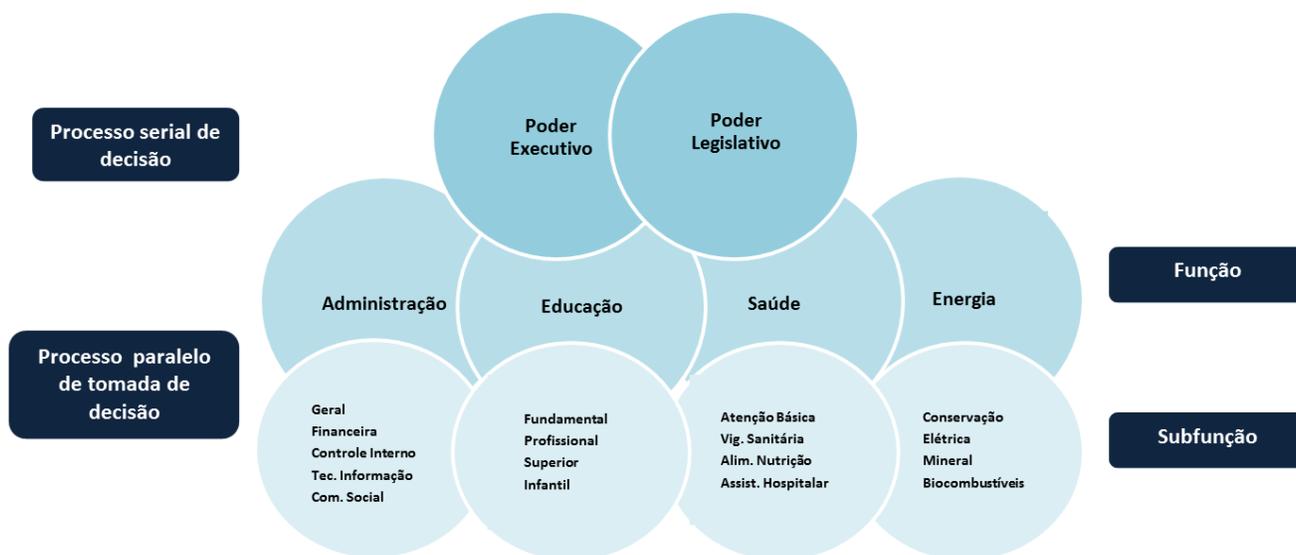


Figura 3. Funções e subfunções orçamentárias.

Embora as funções não tenham sofrido alteração após a Portaria n.º 42 do MOG, em 2007, a subfunção 845 – Transferência foi alterada para 845 – Outras Transferência e foi criada a subfunção 847 – Transferências para a Educação Básica, por meio da Portaria SOF n.º 37. Em 2008, a Portaria SOF n.º 41 alterou as subfunções 752 – Energia Elétrica e 753 – Petróleo para 752 – Combustíveis Minerais e 753 – Biocombustíveis. Em 2011, a Portaria SOF n.º 54 criou a subfunção 368 – Educação Básica. E a Portaria SOF n.º 67 de 2012 excluiu as subfunções 601 – Promoção da Produção, 602 – Promoção da Produção Animal, 603 – Defesa Sanitária Vegetal e a 604 – Defesa Sanitária Animal; e incluiu as subfunções 608 – Promoção da Produção Agropecuária e 609 – Defesa Agropecuária.

Considerando-se o caráter autorizativo do orçamento brasileiro e as não raras alterações orçamentárias ao longo de cada exercício financeiro, entende-se que a informação que melhor indica as decisões de política alocativa é a da execução orçamentária (Silva et al., 2015). Neste sentido, a opção metodológica deste trabalho é pela utilização dos valores da execução da

despesa, entendida como aquela despesa liquidada, desconsiderados os restos a pagar não processados.

Os dados a serem utilizados para a avaliação do comportamento (variação anual) das políticas estudadas nesse trabalho serão obtidos por meio de pesquisa documental feita junto à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (Silva & Menezes, 2005). A origem dos dados é o SIGGO – Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal, que é uma fonte de dados secundária. Serão utilizadas, como variáveis orçamentárias, para análise da execução das políticas públicas as funções e subfunções, que correspondem à classificação funcional da despesa governamental. As funções e subfunções permitem vincular o gasto público às áreas de despesa em que a ação governamental é realizada.

As ferramentas utilizadas na manipulação dos dados secundários sobre a execução orçamentária do Distrito Federal serão: o Discover da Oracle para extrair os dados da base do SIGGO; planilhas de Excel para organizar os dados extraídos e atualizar os valores pela inflação do período; e o SPSS da IBM para construir os gráficos de distribuição de frequência, executar testes de normalidade, elaborar gráficos de *boxplot* e identificar os *outliers* para avaliações individualizadas (Field, 2009) – Figura 04.

Os dados anuais, obtidos junto ao SIGGO, da execução orçamentária do Distrito Federal por função e subfunção foram atualizados pelo IGP-DI para dezembro de 2015. Após a organização e atualização dos dados, foi calculada a variação anual de cada função e subfunção que comporá a amostra analisada. Com isso, analisaram-se as variações anuais das funções e subfunções, observadas no período estabelecido, para medir e demonstrar a distribuição de frequência dessas variações, que foram ordenadas em quartis para medir a amplitude e a ocorrência de *outliers*, que podem indicar a ocorrência de “terremotos” (interrupção do equilíbrio).

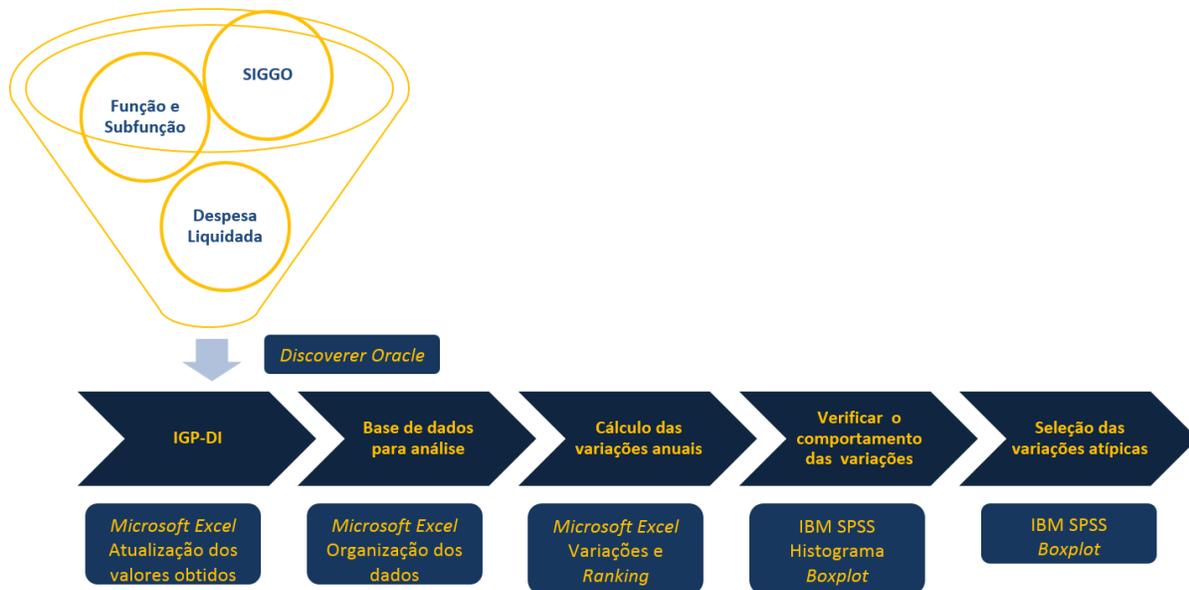


Figura 4. Mineração dos dados

A identificação das variações atípicas é uma importante etapa desse estudo, pois estes representam a interrupção do equilíbrio. Para evitar a subjetividade de atribuir um percentual mínimo de variação como sendo a interrupção do equilíbrio, esse trabalho utilizará as variações atípicas observadas no conjunto de dados como a pontuação do equilíbrio abordada na Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Para complementar a análise das variações atípicas, que podem indicar a ocorrência interrupção do equilíbrio, os *outliers* (interrupções do equilíbrio) serão observados em conjunto com a ocorrência de alteração de chefe do executivo e/ou da liderança responsável pela execução direta das políticas vinculadas às funções e subfunções – Figura 05



Figura 5. Análise dos dados

A análise das variações atípicas terá a finalidade de identificar a ocorrência das interrupções do equilíbrio (variável dependente) e se ocorreram em conjunto com a alteração de chefe do executivo (Governador do Distrito Federal – variável independente), a alteração de liderança (Secretários de Estado – variável independente) e como se comportou nos ciclos governamentais.

Essa análise permitirá identificar o ambiente de ocorrência das interrupções do equilíbrio e contará com informações complementares dos servidores da Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG ou dos servidores indicados por essa secretaria, por meio de entrevistas não estruturadas, para contextualizar circunstâncias de ocorrência de interrupções do equilíbrio.

Com o levantamento das interrupções do equilíbrio das funções e subfunções, por meio das variações atípicas, foi possível analisar a ocorrência dessas interrupções com cada ano de governo, com cada mandato de governo, nos períodos eleitorais, nos períodos de mudança de governador e nos períodos de implementação de Plano Plurianual. Com essas informações analisou-se cada período de governo compreendido no horizonte temporal do estudo e para descrever os padrões observados.

Foi possível, também, identificar as funções e subfunções que mais sofreram interrupções e demonstrá-las visualmente por meio da ferramenta de nuvens de palavras, recurso gráfico usado para descrever os termos mais frequentes em fontes de tamanho maior e os menos frequentes em

fontes de tamanho menor. A nuvem de palavras foi feita aplicando-se a lista de funções e subfunções atípicas que ocorreram em todo o período estudado na ferramenta de elaboração da nuvem de palavras disponível no sítio <https://tagul.com>.

Embora as funções e subfunções orçamentárias representem grande concentração na execução de despesas públicas, para testar a não normalidade das variações orçamentárias Baumgartner et al. (2007) trataram os dados orçamentários do Estado Unidos entre anos fiscais de 1947 e 2003, por subfunções e subfunções, fornecidos pela U.S. Budget Authority para o Office of Management and Budget (OMB). Logo, as funções e subfunções orçamentárias são as variáveis utilizadas como instrumento de análise das variações orçamentárias pela Teoria do Equilíbrio Pontuado.

É importante destacar que mudanças ou erros de classificações da execução orçamentária podem gerar variações significativas que não representam interrupção do equilíbrio. Diante disso, a escolha da análise conjunta das funções e subfunções, juntamente com a avaliação complementar da troca de chefe do executivo e/ou de liderança responsável pela execução de determinadas políticas, busca minimizar os erros de análise dos períodos de possível interrupção do equilíbrio.

Essa metodologia pretendeu estabelecer alternativas de análise que permitam ao estudo comprovar a aderência da Teoria do Equilíbrio Pontuado na execução orçamentária do Governo do Distrito Federal, compreender característica da ocorrência das interrupções do equilíbrio em todos os anos de governo, nos períodos de mudança de governo, nos anos de implantação de Plano Plurianual e em ano eleitoral. Por fim, identificou padrões de ocorrência da interrupção do equilíbrio para contribuir com uma agenda de pesquisa.

4 Execução Orçamentária do Distrito Federal

A execução orçamentária do Governo do Distrito Federal entre 2000 e 2015, que compreende os quatro últimos Planos Plurianuais, não apresentou movimentação financeira na execução das funções: Defesa Nacional, Relações Exteriores e Organização Agrária. A função Comunicações foi excluída da análise, pois foram executados apenas R\$46.406,20 (entre 2003 e 2009) de um montante total de R\$161.101.089.567,82.

Os valores orçamentários executados entre os períodos de 2000 a 2015 foram atualizados pelo IGPDI até dezembro de 2015, para calcular a variação anual do montante aplicado em cada função e subfunção. Dessa forma, a variação anual de vinte e quatro funções e de setenta e seis subfunções foi observada, no período estudado, para analisar o comportamento da distribuição de frequência.

De acordo com a Tabela 02, dos 360 casos observados de variação da execução anual das funções, 37 apresentaram resultados vazios; e dos 1.140 casos observados de variação da execução anual das subfunções, 159 apresentaram resultados vazios. Os dados vazios ocorreram nos períodos em que não foi possível calcular a variação de um ano para o outro, pois a ausência de execução orçamentária numa determinada função ou subfunção impede o cálculo da variação com base anterior igual a zero.

| Variação Anual | Casos Observados | | | | | |
|----------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|
| | Observações Válidas | | Observações Vazias | | Total | |
| | Número de Observações | Percentual | Número de Observações | Percentual | Número de Observações | Percentual |
| Funções | 323 | 89,7% | 37 | 10,3% | 360 | 100,0% |
| Subfunções | 981 | 86,1% | 159 | 13,9% | 1140 | 100,0% |

Tabela 2. Variação das funções e subfunções.

Observando a Tabela 03 de estatística descritiva dos dados, percebe-se que as funções e subfunções tiveram observações com variação mínima de -1,00 o que significa que ocorreu uma redução de 1 vez o valor aplicado no exercício anterior. Ao multiplicar essa variação por 100, temos uma redução negativa na execução orçamentária de 100% de um ano para o outro, apontando que uma função ou subfunção tiveram sua execução reduzida a zero. Dessa forma,

ocorreram exercícios financeiros em que a algumas funções e subfunções não tiveram execução orçamentária, pois ocorreu a não aplicação de recursos nas políticas relacionadas a essas variáveis orçamentárias. Na variação das funções, observou-se que a redução de 100% da execução orçamentária de um período para outro ocorreu em 0,62% das observações válidas, ao passo que com as subfunções essa ocorrência foi de 4,59%.

| | Variação anual das funções | Variação anual das subfunções |
|----------------------------|---------------------------------------|--|
| Observações Válidas | 323 | 981 |
| Amplitude | 304,95 | 3.850,73 |
| Observação Mínima | -1,00 | -1,00 |
| Observação Máxima | 303,95 | 3.849,73 |
| Média | 1,25 | 15,43 |
| Desvio Padrão | 17,01 | 190,04 |
| Assimetria | 17,63 | 17,06 |
| Curtose | 314,47 | 308,22 |

Tabela 3. Estatística descritiva das funções e subfunções.

Ainda na Tabela 03, a maior variação observada nas funções foi de 303,95 vezes o valor aplicado no exercício anterior, o que representa uma variação positiva em 30.394,69%. Das observações válidas, 6,5% apontam para uma variação anual igual ou superior a 100%. Com as subfunções, a variação máxima observada foi de 384.972,78% e 17,94% das observações válidas foram iguais ou superiores a 100%.

Field (2009) afirma que os valores de assimetria e curtose deverão ser zero em uma distribuição normal. O comportamento das variações observadas tanto nas funções como subfunções apontam para valores diferentes de zero, como pode ser observado na Tabela 03.

“Valores de assimetria positivos indicam uma concentração de valores à esquerda enquanto um valor negativo mostra uma concentração à direita. Valores positivos da curtose indicam uma distribuição pontiaguda e valores negativos indicam uma posição achatada. Quanto mais distantes esses valores estiverem de zero, maior a possibilidade de que os dados não sejam normais” (Field, 2009).

Dessa forma, as variações observadas para função e subfunção apontam para uma distribuição não normal, com valores de assimetria e curtose distantes de zero. Esses resultados indicam que a distribuição de frequência é leptocúrtica, pois as medidas de curtose apresentam resultados positivamente distantes de zero para função (314,47) e subfunção (308,22). Ao observar o histograma da distribuição de frequência das variações anuais da execução orçamentária das funções e subfunções, visualmente, percebe-se que as distribuições são leptocúrticas e não normais. As medidas de curtose e assimetria apontam para valores diferentes de zero (Tabela 03) indicando, de acordo com Field (2009), uma distribuição não normal.

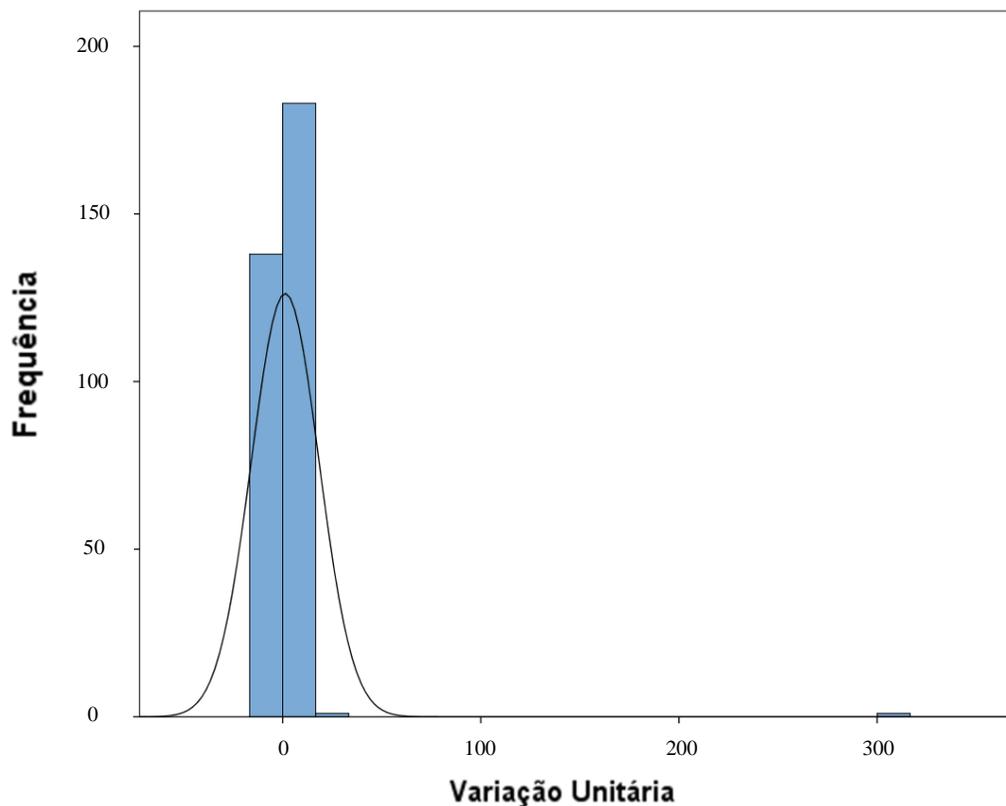


Figura 6. Histograma das funções.

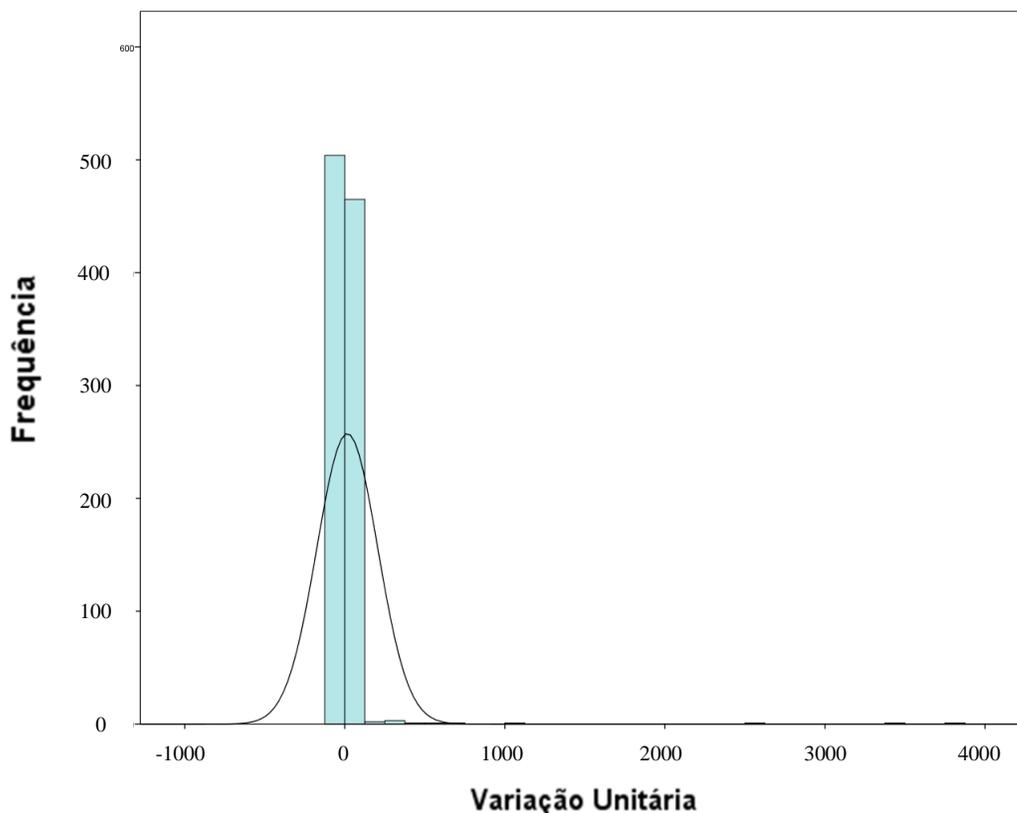


Figura 7. Histograma das subfunções.

A comprovação da não normalidade foi alcançada com realização do teste Kolmogorov-Smirnov, que exige significância inferior a 0,05 ($p < 0,05$) – Tabela 04. Os testes para variação anual de funções ($D(323)=0,449$, $p < 0,001$) e subfunções ($D(981)=0,466$, $p < 0,001$) apresentaram respectivamente resultado significativo de não normalidade.

| | Kolmogorov-Smirnov ^a | | |
|------------------------------|---------------------------------|-------------------|---------------|
| | Estatística | Grau de Liberdade | Significância |
| Varição anual das funções | 0,449 | 323 | 0,000 |
| Varição anual das subfunções | 0,466 | 981 | 0,000 |

a. Correção de Significância de Lilliefors

Tabela 4. Testes de normalidade das funções e subfunções.

As variações orçamentárias anuais na execução de políticas públicas apresentam distribuição não normal, que foi comprovada com o teste de não normalidade da distribuição de frequência das variações na execução orçamentária das funções e subfunções do Governo do Distrito Federal entre os períodos de 2000 a 2015.

Field (2009) afirma que as distribuições leptocúrticas são relativamente finas e parecem bem pontudas. Valores positivos da curtose indicam uma distribuição pontiaguda e valores negativos indicam uma posição achatada. Dessa forma, tanto a distribuição de frequência das variações anuais da execução orçamentária por função e subfunção apresentaram medidas de curtose distantes de zero, que são: 314,47 e 308,22 respectivamente. Com isso, as variações orçamentárias anuais apresentam comportamento leptocúrtico como se observa na Tabela 03.

No caso estudado, a medida de curtose das funções é positiva e ligeiramente maior que o observado nas subfunções, indicando que a distribuição de frequências das variações observadas nas funções apresentou comportamento leptocúrtico mais acentuado que o das subfunções. Essa constatação aponta que os maiores níveis de agregação orçamentária (função) podem ter suas variações concentradas em torno da medida central e menor ocorrência de variações atípicas, quando comparadas aos menores níveis de agregação (subfunção).

As variações anuais superiores a 100% ou igual a -100%, observadas nas subfunções, representam 22,53% das observações válidas, nas funções essas variações atingiram 7,12% das observações válidas. Com isso, percebe-se a ocorrência de interrupção do equilíbrio de maneira mais frequente nos menores níveis de agregação da execução orçamentária observada que nos de maior nível de agregação. Essa constatação aponta que a maior ocorrência de interrupções do equilíbrio ocorre em menores níveis de agregação orçamentária.

A estatística descritiva da variação anual da execução orçamentária por função e subfunção, no período avaliado, confirma o alinhamento da Teoria do Equilíbrio Pontuado para explicar as variações na execução orçamentária no Governo do Distrito Federal. Dessa forma, como definiu a metodologia de pesquisa do trabalho, foi necessário identificar as interrupções do equilíbrio para analisá-las em conjunto com a alteração de chefe do executivo (Governador do Distrito Federal) e alteração de liderança (Secretários de Estado).

As variações anuais na execução orçamentária das funções e subfunções foram ordenadas em quartis para identificar as variações atípicas, que indicam a ocorrência de interrupções do equilíbrio. Uma vez identificadas as funções e subfunções que sofreram interrupção do equilíbrio e o respectivo ano, foi feito um levantamento de qual Unidade Gestora executou de maneira preponderante os recursos naquelas funções ou subfunções para verificar se houve alteração de gestor.

A identificação da interrupção do equilíbrio por meio dos casos atípicos pode ser visualizada nos gráficos de *boxplot*. Para facilitar a visualização tanto das funções com das subfunções, foram criados grupos de variações que ocorreram de 2000 a 2007 e de 2008 a 2015. Dessa forma, a figura 08 apresenta o gráfico para as variações das funções executadas entre 2000 e 2007, já o período renascente está apresentado na Figura 09. Os mesmos períodos de distribuição foram apresentados para as subfunções, que estão representados respectivamente nas Figuras 10 e 11.

O diagrama de *boxplot* (caixa e bigodes) permite visualizar as variações ordenadas de um conjunto de dados observados. Os limites da caixa são formados pelos quartis inferior e superior do conjunto, de modo que a caixa mostra 50% das variações situados no meio do conjunto de valores (denominado intervalo interquartilico). A reta horizontal no interior da caixa representa a mediana do conjunto. Por sua vez, as linhas que conectam a base inferior e superior da caixa (bigodes) representam os valores que estão nos primeiro e último quartis do conjunto. Quando os valores máximos e mínimos do conjunto não forem os limites das linhas, estes são considerados *outliers* e representados por asteriscos (Field, 2009).

Para verificar o comportamento da variação da execução orçamentária por função e subfunção no Distrito Federal, entre 2000 e 2015, elaborou-se diagramas de caixa e bigodes para verificar a existência de variações atípicas que apresentaram um grande afastamento das demais variações observadas (*outliers*, casos atípicos, interrupção do equilíbrio). Na análise das funções foram observados 360 casos com 323 variações válidas, das quais 51 foram identificadas como atípicas (15,79% das observações válidas). Ao analisar as subfunções foram observados 1.140 casos com 981 variações válidas, das quais 128 foram identificadas com atípicas (13,05% das variações válidas).

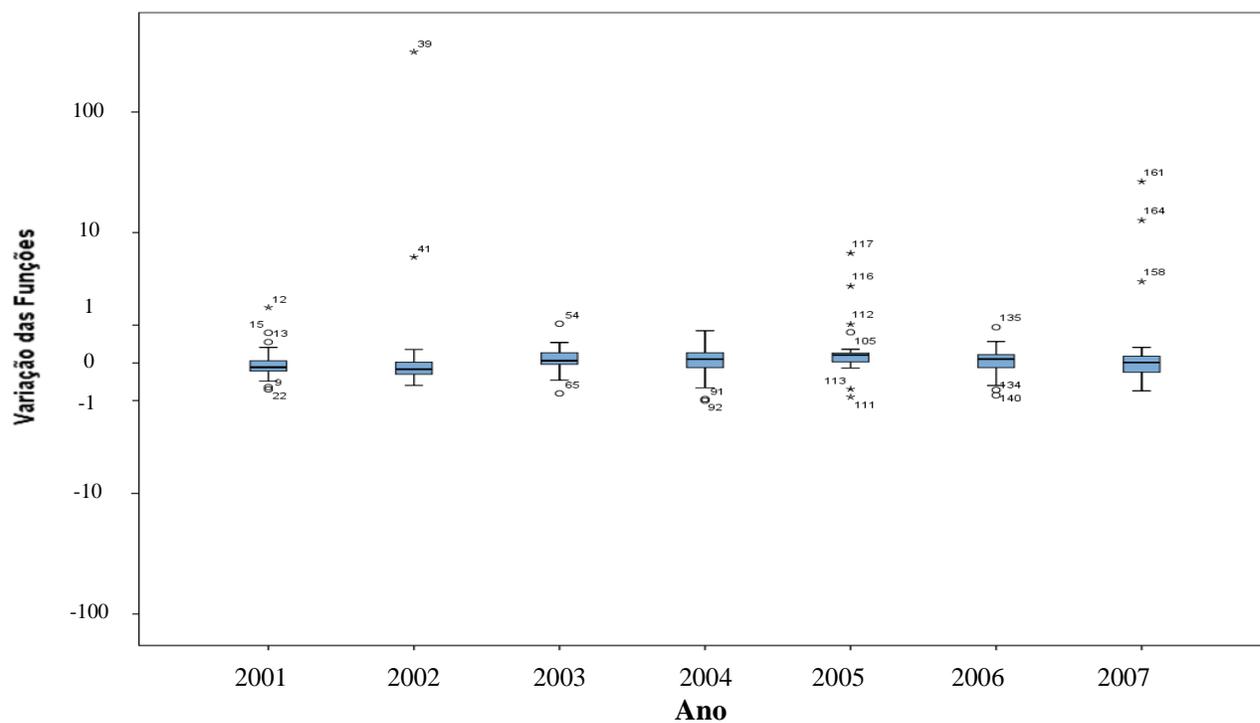


Figura 8. Boxplot das funções (2000 a 2007).

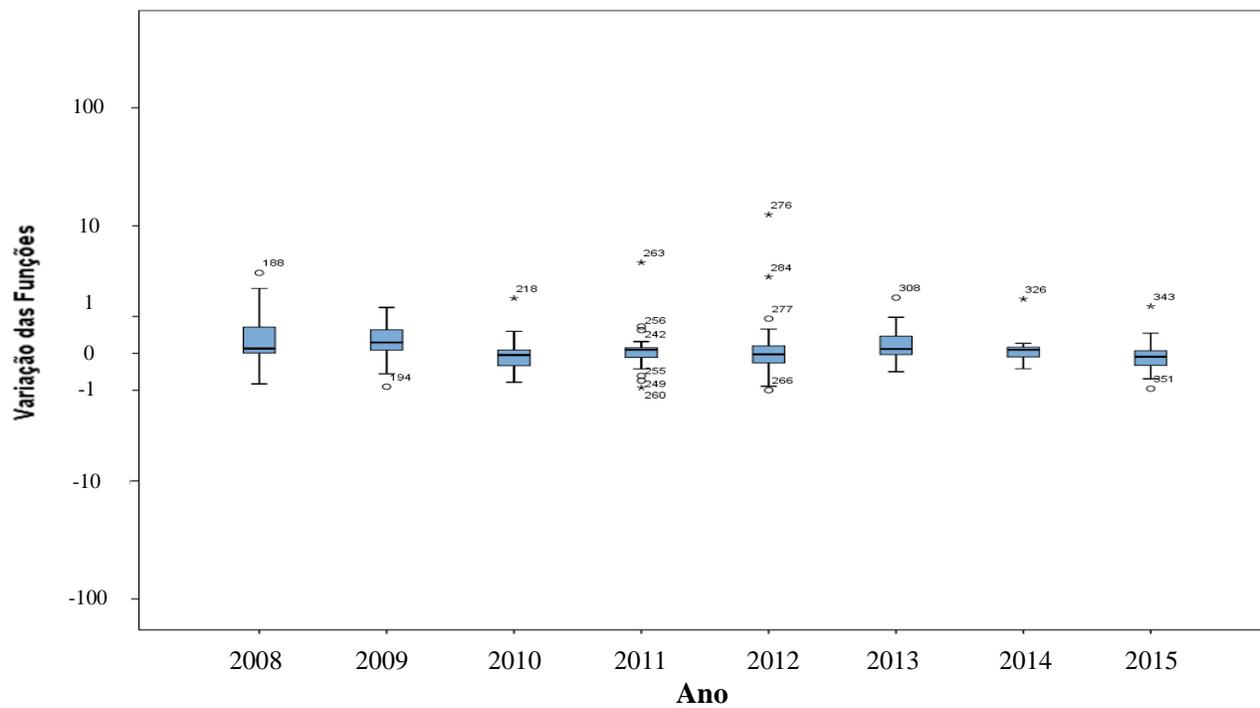


Figura 9. Boxplot das funções (2008 a 2015)

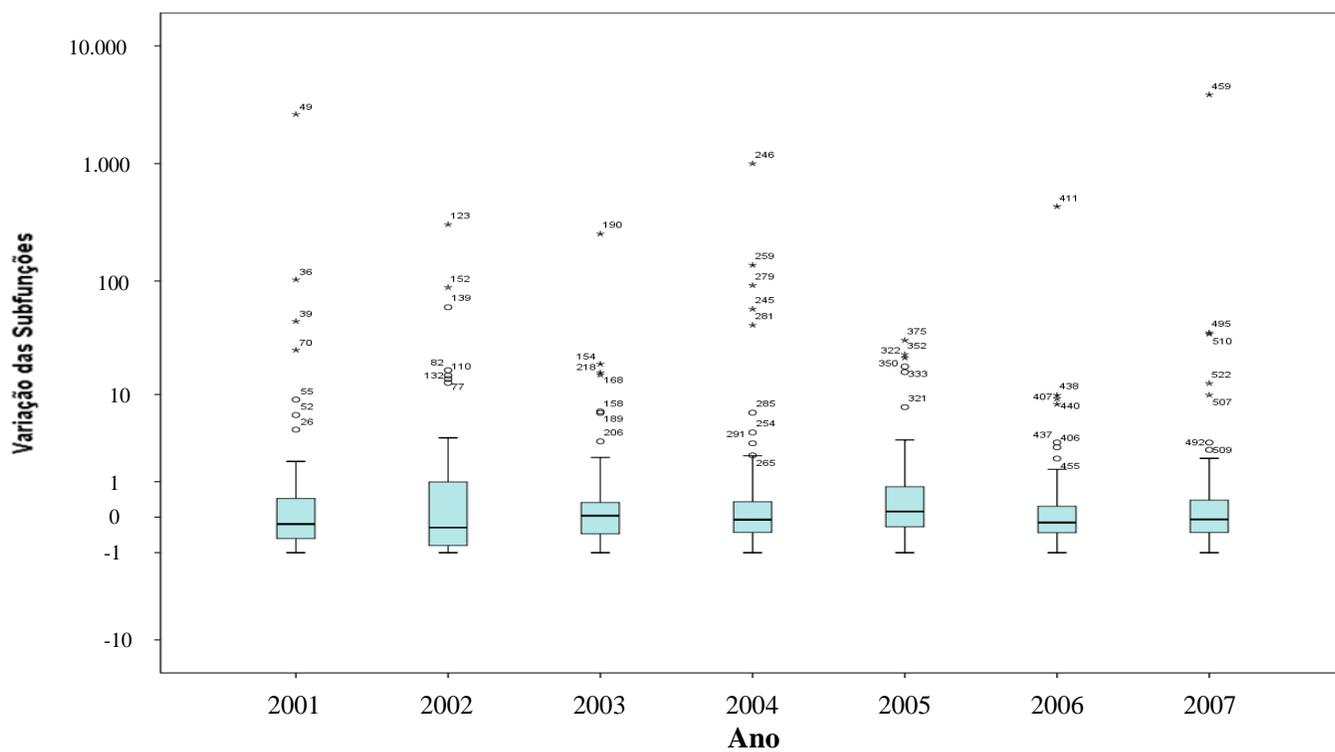


Figura 10. Boxplot das subfunções(2000 a 2007).

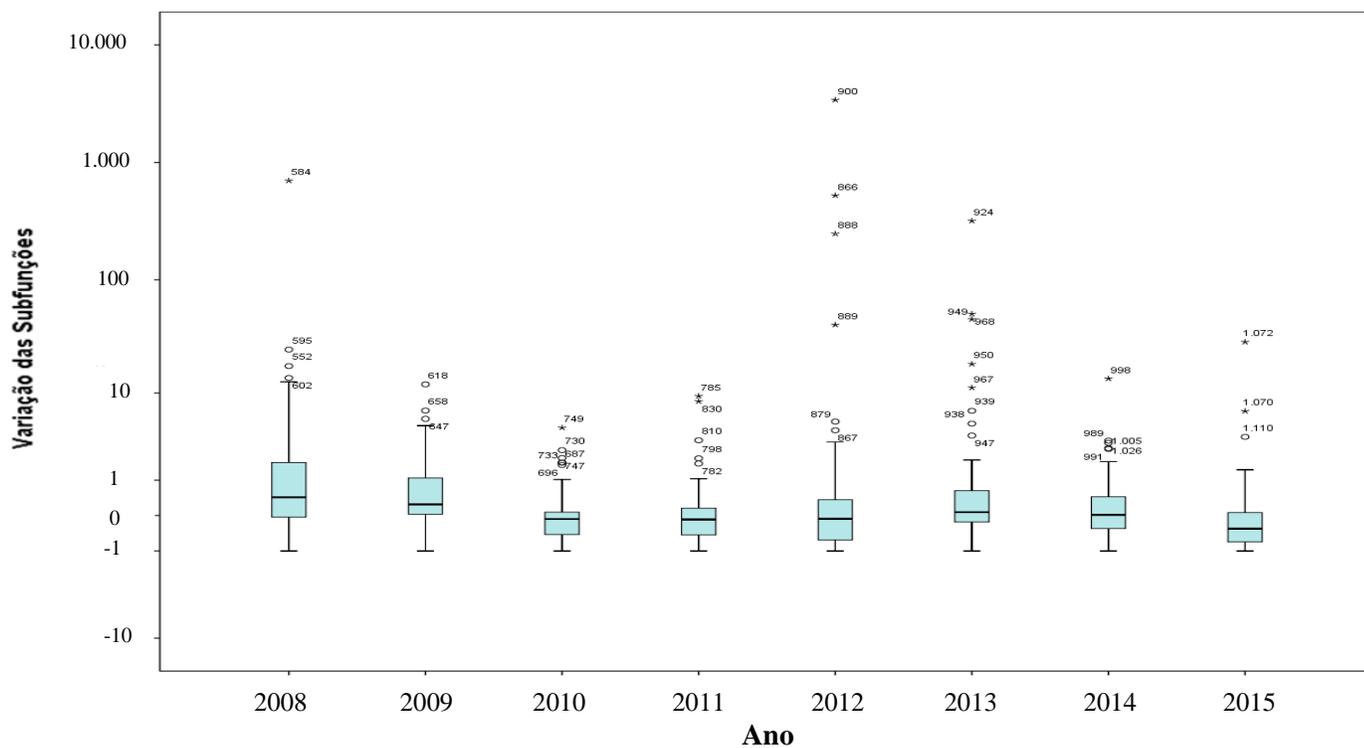


Figura 11. Boxplot das subfunções (2008 e 2015).

As interrupções do equilíbrio ocorreram em média três vezes por ano para as funções orçamentárias, ao passo que para subfunções essa média foi de nove vezes. No último ano do governo Roriz (2005), que foi substituído pela vice-governadora em 2006, ocorreram 6 variações atípicas nas funções orçamentárias. Essa quantidade de variações atípicas para funções foi repetida apenas no primeiro ano de execução do Plano Plurianual do governo Arruda (2008), combinada com a maior ocorrência de variações atípicas para subfunções (17). Dessa forma, no governo Arruda foram encontradas as maiores ocorrências de interrupção do equilíbrio tanto para funções como para subfunções – Tabela 05.

| Ano | Variações atípicas por Função | Variações atípicas por Subfunção |
|--------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| 2001 | 3 | 8 |
| 2002 | 2 | 12 |
| 2003 | 2 | 8 |
| 2004 | 3 | 10 |
| 2005 | 6 | 9 |
| 2006 | 3 | 7 |
| 2007 | 4 | 11 |
| 2008 | 6 | 17 |
| 2009 | 5 | 10 |
| 2010 | 3 | 5 |
| 2011 | 3 | 5 |
| 2012 | 5 | 8 |
| 2013 | 2 | 9 |
| 2014 | 1 | 6 |
| 2015 | 2 | 3 |
| Total | 50 | 128 |
| Média Anual | 3 | 9 |

Tabela 5. Variações atípicas por função e subfunção.

A dinâmica de variações atípicas pode ser visualizada na Figura – 12, onde nota-se maior ocorrência de interrupção do equilíbrio nas funções do último ano do governo Roriz e no segundo ano do governo Arruda. A maior variação de subfunções foi observada no segundo ano da gestão Arruda e foi combinada com a maior ocorrência de variação para funções. Dessa forma, percebe-se que a maior interrupção do equilíbrio observada entre os períodos de 2000 a 2015 foi registrada no primeiro ano do Plano Plurianual do governo Arruda.

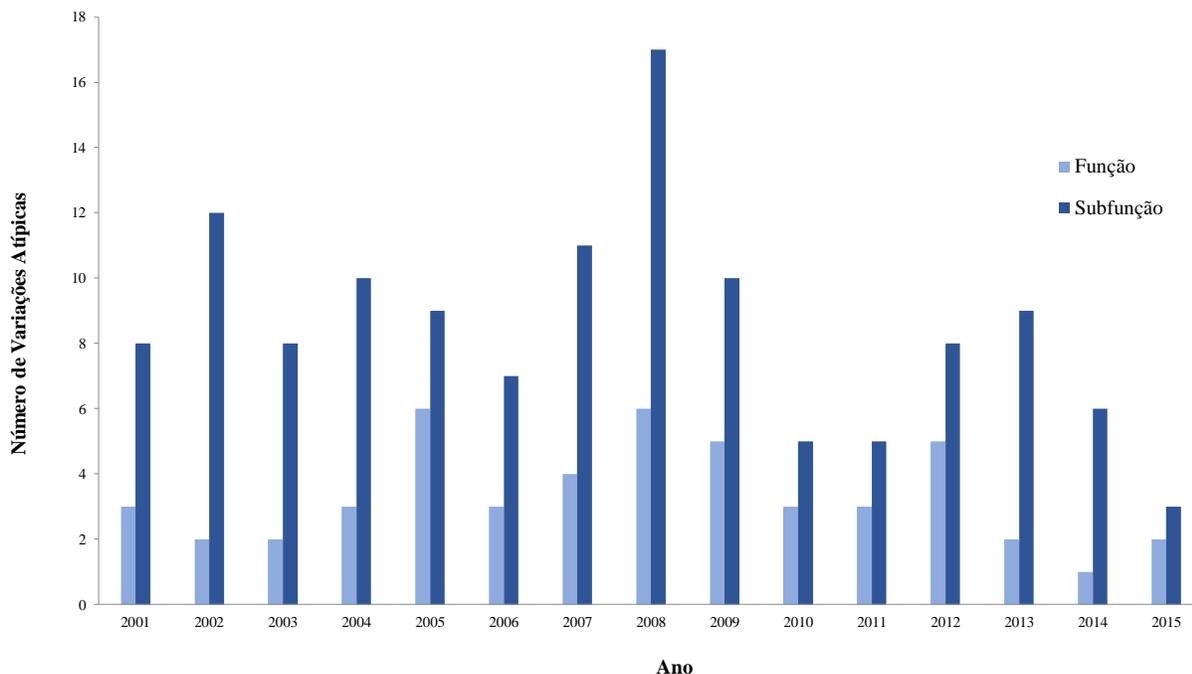


Figura 12. Variações atípicas por período.

4.1 Interrupção do equilíbrio nas funções orçamentárias

Uma vez identificadas as interrupções do equilíbrio na execução das políticas públicas, por meio das variações atípicas das funções, foram levantadas as informações sobre mudança de chefe do executivo (governador) e mudança de liderança (secretário de estado e dirigentes de órgãos governamentais) para realizar uma análise conjunta. Essa informação foi organizada da seguinte forma: as variações atípicas das funções foram selecionadas, em seguida foram levantadas as Unidades Gestoras que mais executaram os recursos dessas funções para, assim, identificar o principal executor do recurso.

Após levantar as variações atípicas, os períodos de governadores e respectivos responsáveis pela execução das funções, foi preenchida a Tabela – 06 com informação dicotômica da variação de governador e secretário. O valor zero representa a não ocorrência de variação e o valor um aponta para a presença de variação. Dessa forma, foi possível depreender da Tabela – 06 que 35,29% das variações atípicas, observadas nas funções orçamentárias no período de 2000 a 2015, não foram combinadas com mudança de governador nem de lideranças.

A alteração de governador ou secretário ocorreu em 41,18% das interrupções observadas e a troca de ambos ocorreu em 23,53% dos casos atípicos. Dessa forma, a alteração de governador, secretário ou ambos aparecem em 64,71% das interrupções observadas na execução das funções orçamentárias.

| Ano | Cód. | Função | Variação Anual | Variação de Governador | Variação de Secretário |
|------------|-------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2001 | 11 | Trabalho | -62,82% | 0 | 0 |
| 2001 | 14 | Direitos da Cidadania | 177,43% | 0 | 0 |
| 2001 | 17 | Saneamento | 73,93% | 0 | 0 |
| 2002 | 17 | Saneamento | 30394,69% | 0 | 0 |
| 2002 | 19 | Ciência e Tecnologia | 600,84% | 0 | 0 |
| 2003 | 08 | Assistência Social | 105,59% | 0 | 1 |
| 2003 | 19 | Ciência e Tecnologia | -75,32% | 0 | 0 |
| 2004 | 19 | Ciência e Tecnologia | 80,79% | 0 | 1 |
| 2004 | 22 | Indústria | -100,00% | 0 | 1 |
| 2004 | 23 | Comércio e Serviços | -94,51% | 0 | 0 |
| 2005 | 11 | Trabalho | 75,80% | 0 | 1 |
| 2005 | 17 | Saneamento | -86,98% | 0 | 1 |
| 2005 | 18 | Gestão Ambiental | 103,70% | 0 | 1 |
| 2005 | 19 | Ciência e Tecnologia | -61,55% | 0 | 1 |
| 2005 | 23 | Comércio e Serviços | 311,03% | 0 | 1 |
| 2005 | 25 | Energia | 653,07% | 0 | 0 |
| 2006 | 16 | Habituação | -81,29% | 1 | 0 |
| 2006 | 17 | Saneamento | 92,71% | 1 | 1 |
| 2006 | 23 | Comércio e Serviços | -64,46% | 1 | 0 |
| 2007 | 11 | Trabalho | -67,13% | 1 | 1 |
| 2007 | 16 | Habituação | 346,51% | 1 | 1 |
| 2007 | 19 | Ciência e Tecnologia | 2708,32% | 1 | 0 |
| 2007 | 23 | Comércio e Serviços | 1276,09% | 1 | 0 |
| 2008 | 11 | Trabalho | 98,79% | 0 | 1 |
| 2008 | 12 | Educação | 76,72% | 0 | 1 |
| 2008 | 14 | Direitos da Cidadania | 238,85% | 0 | 1 |
| 2008 | 16 | Habituação | -77,37% | 0 | 0 |
| 2008 | 23 | Comércio e Serviços | 354,37% | 0 | 0 |
| 2008 | 27 | Desporto e Lazer | 177,56% | 0 | 0 |
| 2009 | 02 | Judiciária | -86,95% | 0 | 1 |
| 2009 | 16 | Habituação | 136,83% | 0 | 0 |
| 2009 | 19 | Ciência e Tecnologia | 78,21% | 0 | 0 |
| 2009 | 23 | Comércio e Serviços | 72,53% | 0 | 1 |
| 2009 | 26 | Transporte | 71,61% | 0 | 0 |

| | | | | | |
|------|----|-----------------------|----------|---|---|
| 2010 | 02 | Judiciária | 182,10% | 1 | 1 |
| 2010 | 14 | Direitos da Cidadania | -72,14% | 1 | 1 |
| 2010 | 17 | Saneamento | -68,57% | 1 | 1 |
| 2011 | 17 | Saneamento | -67,05% | 1 | 1 |
| 2011 | 23 | Comércio e Serviços | -90,58% | 1 | 1 |
| 2011 | 27 | Desporto e Lazer | 452,77% | 1 | 1 |
| 2012 | 02 | Judiciária | -100,00% | 0 | 0 |
| 2012 | 14 | Direitos da Cidadania | 1258,47% | 0 | 1 |
| 2012 | 15 | Urbanismo | 91,97% | 0 | 1 |
| 2012 | 23 | Comércio e Serviços | 322,00% | 0 | 0 |
| 2012 | 27 | Desporto e Lazer | -85,70% | 0 | 1 |
| 2013 | 03 | Essencial à Justiça | 97,03% | 0 | 0 |
| 2013 | 23 | Comércio e Serviços | 184,98% | 0 | 0 |
| 2014 | 16 | Habitação | 177,67% | 0 | 1 |
| 2015 | 09 | Previdência social | 142,23% | 1 | 1 |
| 2015 | 16 | Habitação | -61,21% | 1 | 1 |
| 2015 | 17 | Saneamento | -93,87% | 1 | 1 |

Tabela 6. Mudança de lideranças nas variações atípicas por função.

Em média, as funções atípicas representam 5,41% do recurso movimentando anualmente no governo do Distrito Federal. Isso aponta que as interrupções do equilíbrio ocorrem em uma parcela relativamente pequena da execução orçamentária, corroborando com a lógica de estabilidade com pequenas interrupções do equilíbrio. Embora essa média seja relativamente baixa, em 2008, a participação das funções interrompidas na execução anual do orçamento foi de 25,13% e isso ocorreu porque a função educação, que sofreu interrupção do equilíbrio, representava isoladamente 22,88% do orçamento executado naquele ano.

Em 2012, as funções que apresentaram variações atípicas, alavancadas pela função urbanismo, foram responsáveis pela execução de 12,59% do orçamento anual. Em 2015 as funções atípicas representaram 20,32% do orçamento executado, mas essa participação deveu-se à variação atípica na execução orçamentária da função previdência social, que isoladamente representava 20,21% do orçamento executado daquele ano (Figura – 13).

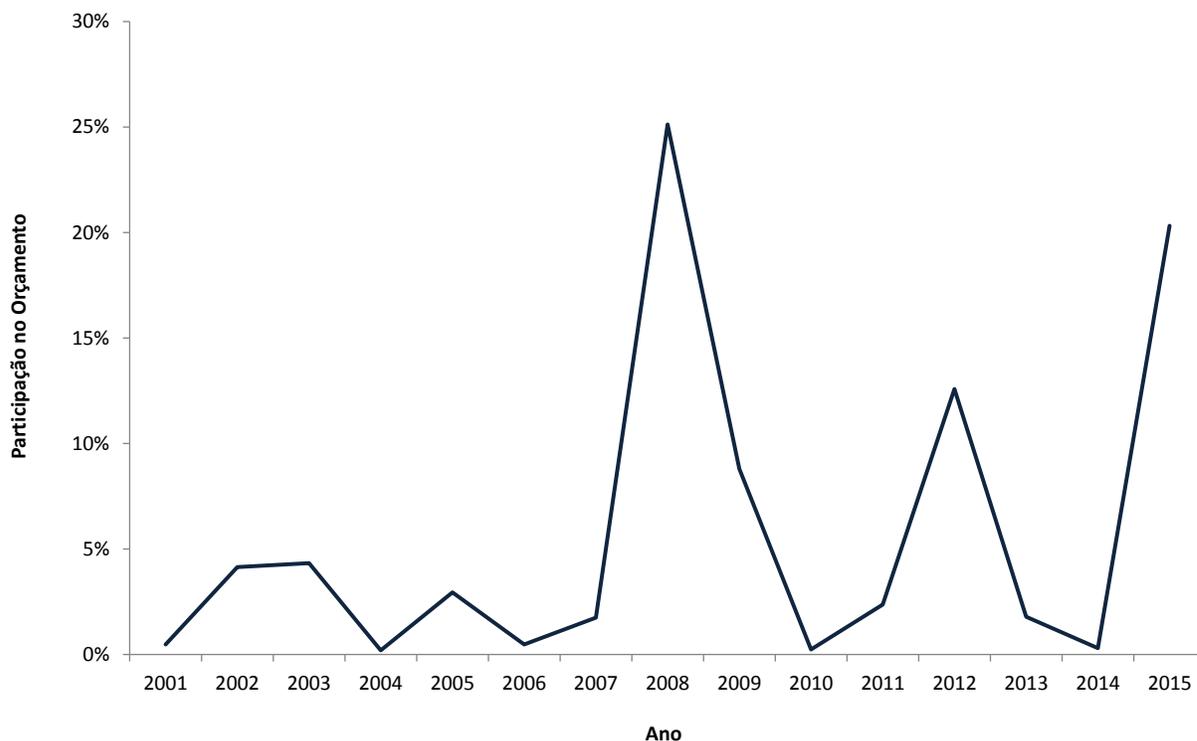


Figura 13. Participação da variação atípica por função no orçamento geral.

Conforme entrevista com servidores da Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG, a interrupção do equilíbrio na função educação em 2008 deveu-se ao aumento do gasto com pessoal provocado por aumento de salário dos servidores do magistério público e da assistência à educação do Distrito Federal. A função educação sofreu apenas uma interrupção ao longo do período estudado, obtendo a partir daí um novo padrão de equilíbrio dos gastos.

Em 2012 a função urbanismo sofreu interrupção do equilíbrio. Embora essa função seja realizada por várias Unidades Gestoras, a execução dos recursos dessa função está concentrada na Secretaria de Obras, na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACP e no Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal. A partir de 2012 a função urbanismo passou a acomodar a execução orçamentária para realização das obras da Copa de 2014, que foram predominantemente executadas pela NOVACAP. Essa informação foi obtida em entrevista com servidor daquela Companhia e esclareceu, ainda, que a execução para essa finalidade começou em 2012 e seguiu até 2015.

Observando valores já corrigidos pelo IGP-DI de dezembro de 2015, em 2011 a NOVACP executou R\$63.913.422,28; R\$1.102.132.602,42 em 2012; R\$1.061.713.096,88 em 2013; R\$1.114.073.922,48 em 2014; e R\$710.654.004,98 em 2015. Esse aumento significativo de execução na função urbanismo foi provocado pela realização das obras para a Copa de 2014, conforme entrevista com servidor da NOVACAP.

A interrupção do equilíbrio registrada na função previdência social foi resultado da crise econômica enfrentada no primeiro ano do Governo Rollemberg, que resultou em atraso e parcelamento de pagamentos de salários e obrigações com fornecedores. Após estudos que apontavam superávit financeiro do Instituto de Previdência do Distrito Federal – IPREV, o Poder Executivo analisou a possibilidade de redução do recolhimento mensal do GDF ao IPREV e a utilização do superávit, do referido fundo, para complementar o pagamento de servidores, financiados inicialmente com as fontes ordinárias de recursos públicos.

Diante disso, a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF aprovou em setembro de 2015 a Lei Complementar n.º899/2015 que autorizou o uso de superávit do Instituto de Previdência do Distrito Federal – IPREV para complementar o pagamento de servidores inativos e pensionistas nos últimos meses do ano de 2015.

Essa medida liberou recurso de fontes ordinárias para o pagamento de servidores ativos e recursos do IPREV para realizar o pagamento de inativos e pensionistas. O uso extraordinário de recursos superavitários do IPREV provocou uma interrupção do equilíbrio na execução da função previdência social. Fatores como a mudança de governo, lideranças do executivo, empreendedores políticos, estrutura do legislativo e crise econômica coincidiram com a interrupção do equilíbrio na função previdência social, corroborando com as circunstâncias teóricas descritas tanto por Baumgartner et al., (2007) como por Kingdon (1995).

Nota-se nos anos de 2008, 2012 e 2015, que as variações atípicas representaram uma parcela significativa do orçamento geral por ocorrerem em funções que historicamente consomem volume significativo do orçamento (educação, urbanismo e previdência social). Embora a identificação da interrupção do equilíbrio tenha ocorrido em todos os anos do período observado, apenas nesses três anos as variações atípicas foram responsáveis por parcela tão significativa do orçamento. Essa observação alinha-se com a lógica de estabilidade com pequenas interrupções apontadas pela Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Embora o orçamento público no Brasil tenha algumas limitações e imposições de aplicações mínimas, (Wildavsky, 1961) aponta que a configuração institucional de utilização dos recursos públicos se dá em processos de negociações ao longo do tempo. Dessa forma, a rigidez na execução orçamentária, por meio da legislação nacional, é o instrumento de negociação social adotado no Brasil para utilização dos recursos públicos.

Mesmo com essa rigidez, observou-se que em média de 5,41% do orçamento público sofreu interrupções quando analisadas sob a perspectiva das funções orçamentárias. Essa parcela representa um valor médio anual, já atualizado, de R\$792.695.861,06. Com o objetivo de verificar as interrupções por funções mais significativas, foi elaborada uma nuvem de palavras para verificar visualmente quais funções tiveram maior destaque no período observado – Figura 14.



Figura 14. Funções que sofreram interrupção do equilíbrio entre 2000 e 2015.

Essa análise apontou para a necessidade de fazer uma comparação entre as funções que mais sofreram interrupção e verificar qual foi o comportamento individual de cada uma delas. Assim apurou-se a frequência da interrupção por função no período analisado e observou-se que a função comércio e serviços foi a que mais sofreu interrupções no período observado – Figura 15.

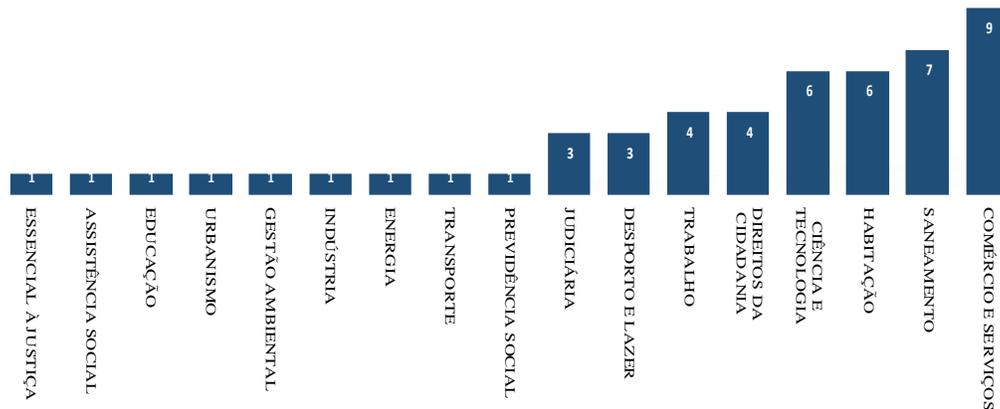


Figura 15. Quantidade de variações atípicas por função entre 2000 e 2015.

Ao observar as funções que mais sofreram interrupções, notou-se que a função comércio e serviços teve um valor médio atualizado de R\$32.460.214,56 e o período de maiores variações ocorreu no Governo Arruda entre 2007 e 2010. No primeiro ano do Governo Agnelo, houve uma redução significativa com retomada do valor executado nos anos seguintes da gestão.

A função saneamento consumiu do orçamento do Distrito Federal o valor médio atualizado de R\$69.124.709,60. No terceiro e último ano do primeiro mandato do Governo Roriz (2001 e 2002) ocorreram interrupções positivas do equilíbrio, já em 2005 houve uma redução significativa dos valores aplicados nessa função provocando uma interrupção negativa. O ano de 2006 foi o início da retomada de aplicações na função saneamento, provendo movimento equilibrado e crescente da aplicação de recursos até o último ano da Gestão Arruda. Em 2010 (Governos Arruda, Paulo Octávio, Wilson Lima e Rogério Rosso) houve interrupção do equilíbrio que seguiu com redução de recursos aplicados nessa função até o início do Governo Rollemberg (2015).

Avaliando o período observado, entre 2000 e 2005 (Governo Roriz) a função habitação estava em equilíbrio com tendência de queda na utilização de recursos. Entre 2006 e 2009 (Governo Maria de Lourdes e Arruda), essa função apresentou seguidas interrupções do equilíbrio demonstrando volatilidade na variação dos recursos utilizados com variações negativas

e positivas, essa oscilação seguiu até 2015 (Governo Rollemberg). O valor médio atualizado observado para o período analisado foi de R\$52.419.433,03.

A função ciência e tecnologia apresentou valor médio atualizado de R\$52.529.039,68 no período. As interrupções do equilíbrio ocorreram seguidamente entre 2002 e 2005 (Governo Roriz) apontando para volatilidade na variação dos recursos. Duas outras interrupções foram registradas no Governo Arruda, mas dessa vez as interrupções apontam para uma tendência de aumento na utilização de recursos nessa função, que não sofre variações atípicas nos anos do Governo Agnelo.

A função educação teve uma aplicação média atualizada de R\$2.804.794.056,49 e uma interrupção do equilíbrio no segundo ano do Governo Arruda (2008). Essa variação colocou o gasto com a função educação em outro patamar e manteve o equilíbrio na execução dos recursos até 2015. A função urbanismo, por sua vez, teve uma aplicação média atualizada de R\$1.424.173.371,67 e uma interrupção do equilíbrio no Governo Agnelo (2012). Observa-se na execução orçamentária da função urbanismo uma única interrupção e comportamento estável, ao longo do período estudado.

Nota-se que as funções que sofreram interrupção do equilíbrio com mais frequência executaram em média uma parcela pequena do orçamento do Distrito Federal e que as interrupções representaram grandes oscilações nos valores executados nas funções, sem necessariamente indicar um novo patamar de equilíbrio a cada interrupção. As funções de educação, urbanismo e transporte, que executaram valores significativos do orçamento público do Distrito Federal, tiveram apenas uma interrupção do equilíbrio e atingiram novos patamares de equilíbrio a partir dessa interrupção.

4.2 Interrupção do equilíbrio nas subfunções orçamentárias

As interrupções do equilíbrio na execução das políticas públicas, por meio das variações atípicas das subfunções, também foram confrontadas com as informações sobre mudança de chefe do executivo e de liderança para análise conjunta. Com isso, depreende-se da Tabela – 07 que 39,84% das variações atípicas, observadas nas subfunções orçamentárias no período de 2000 a 2015, não foram combinadas com mudança de governador ou lideranças. A alteração de governador ou secretário ocorreu em 39,84% das interrupções observadas e a troca de ambos ocorreu em 20,31% dos casos. Dessa forma, a alteração de governador, secretário ou ambos aparecem em 60,16% das variações atípicas observadas na execução das subfunções orçamentárias.

| Ano | Cód. | Subfunção | Variação | Variação de Governador | Variação de Secretário |
|------------|-------------|--|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2001 | 304 | Vigilância Sanitária | 453,69% | 0 | 0 |
| 2001 | 365 | Educação Infantil | 10277,29% | 0 | 0 |
| 2001 | 391 | Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico | 4495,30% | 0 | 0 |
| 2001 | 542 | Controle Ambiental | 262169,11% | 0 | 0 |
| 2001 | 572 | Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia | 635,98% | 0 | 0 |
| 2001 | 601 | Promoção da Produção Vegetal | 197,76% | 0 | 0 |
| 2001 | 602 | Promoção da Produção Animal | 896,49% | 0 | 0 |
| 2001 | 812 | Desporto Comunitário | 2523,14% | 0 | 0 |
| 2002 | 031 | Ação Legislativa | 1389,03% | 0 | 0 |
| 2002 | 123 | Administração Financeira | 1666,82% | 0 | 1 |
| 2002 | 182 | Defesa Civil | 204,33% | 0 | 1 |
| 2002 | 363 | Ensino Profissional | 1493,97% | 0 | 1 |
| 2002 | 365 | Educação Infantil | 370,76% | 0 | 1 |
| 2002 | 422 | Direitos Individuais, Coletivos e Difusos | 371,55% | 0 | 0 |
| 2002 | 512 | Saneamento Básico Urbano | 30394,69% | 0 | 0 |
| 2002 | 541 | Preservação e Conservação Ambiental | 216,87% | 0 | 1 |
| 2002 | 544 | Recursos Hídricos | 371,89% | 0 | 1 |
| 2002 | 603 | Defesa Sanitária Vegetal | 1280,89% | 0 | 0 |
| 2002 | 665 | Normalização e Qualidade | 5948,95% | 0 | 0 |
| 2002 | 846 | Outros Encargos Especiais | 8806,61% | 0 | 0 |
| 2003 | 032 | Controle Externo | 1895,21% | 0 | 1 |
| 2003 | 123 | Administração Financeira | 667,60% | 0 | 1 |

| | | | | | |
|-------------|-----|--|------------|---|---|
| 2003 | 182 | Defesa Civil | 1583,97% | 0 | 0 |
| 2003 | 366 | Educação de Jovens e Adultos | 689,40% | 0 | 1 |
| 2003 | 367 | Educação Especial | 25304,68% | 0 | 1 |
| 2003 | 392 | Difusão Cultural | 221,88% | 0 | 1 |
| 2003 | 601 | Promoção da Produção Vegetal | 340,27% | 0 | 0 |
| 2003 | 695 | Turismo | 1512,32% | 0 | 1 |
| 2004 | 241 | Assistência ao Idoso | 5737,56% | 0 | 0 |
| 2004 | 242 | Assistência ao Portador de Deficiência | 100021,84% | 0 | 0 |
| 2004 | 304 | Vigilância Sanitária | 423,73% | 0 | 0 |
| 2004 | 334 | Fomento ao Trabalho | 13690,72% | 0 | 0 |
| 2004 | 366 | Educação de Jovens e Adultos | 235,00% | 0 | 0 |
| 2004 | 571 | Desenvolvimento Científico | 9175,86% | 0 | 1 |
| 2004 | 573 | Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico | 4169,06% | 0 | 1 |
| 2004 | 604 | Defesa Sanitária Animal | 670,82% | 0 | 0 |
| 2004 | 665 | Normalização e Qualidade | 323,88% | 0 | 0 |
| 2004 | 782 | Transporte Rodoviário | 231,99% | 0 | 0 |
| 2005 | 123 | Administração Financeira | 215,26% | 0 | 1 |
| 2005 | 241 | Assistência ao Idoso | 759,12% | 0 | 0 |
| 2005 | 242 | Assistência ao Portador de Deficiência | 2150,51% | 0 | 0 |
| 2005 | 331 | Proteção e Benefícios ao Trabalhador | 1797,71% | 0 | 1 |
| 2005 | 365 | Educação Infantil | 352,46% | 0 | 1 |
| 2005 | 482 | Habitação Urbana | 1602,39% | 0 | 1 |
| 2005 | 541 | Preservação e Conservação Ambiental | 2304,20% | 0 | 1 |
| 2005 | 695 | Turismo | 198,03% | 0 | 0 |
| 2005 | 813 | Lazer | 3073,92% | 0 | 1 |
| 2006 | 304 | Vigilância Sanitária | 292,01% | 1 | 0 |
| 2006 | 305 | Vigilância Epidemiológica | 809,50% | 1 | 0 |
| 2006 | 334 | Fomento ao Trabalho | 43193,07% | 1 | 1 |
| 2006 | 604 | Defesa Sanitária Animal | 330,92% | 1 | 1 |
| 2006 | 605 | Abastecimento | 986,90% | 1 | 1 |
| 2006 | 607 | Irrigação | 911,69% | 1 | 1 |
| 2006 | 845 | Outras Transferências | 215,06% | 1 | 0 |
| 2007 | 061 | Ação Judiciária | 384972,78% | 1 | 1 |
| 2007 | 362 | Ensino Médio | 211,17% | 1 | 1 |
| 2007 | 363 | Ensino Profissional | 202,85% | 1 | 1 |
| 2007 | 365 | Educação Infantil | 272,81% | 1 | 1 |
| 2007 | 367 | Educação Especial | 215,81% | 1 | 1 |
| 2007 | 391 | Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico | 3577,40% | 1 | 1 |
| 2007 | 571 | Desenvolvimento Científico | 989,42% | 1 | 1 |

| | | | | | |
|-------------|-----|--|-----------|---|---|
| 2007 | 573 | Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico | 329,86% | 1 | 1 |
| 2007 | 601 | Promoção da Produção Vegetal | 3486,67% | 1 | 1 |
| 2007 | 695 | Turismo | 1267,80% | 1 | 0 |
| 2007 | 813 | Lazer | 201,10% | 1 | 1 |
| 2008 | 032 | Controle Externo | 284,14% | 0 | 0 |
| 2008 | 182 | Defesa Civil | 260,34% | 0 | 1 |
| 2008 | 244 | Assistência comunitária | 1765,44% | 0 | 1 |
| 2008 | 304 | Vigilância Sanitária | 322,13% | 0 | 1 |
| 2008 | 305 | Vigilância Epidemiológica | 342,34% | 0 | 1 |
| 2008 | 362 | Ensino Médio | 507,24% | 0 | 1 |
| 2008 | 365 | Educação Infantil | 736,16% | 0 | 1 |
| 2008 | 541 | Preservação e Conservação Ambiental | 872,86% | 0 | 0 |
| 2008 | 544 | Recursos Hídricos | 1270,23% | 0 | 1 |
| 2008 | 572 | Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia | 70065,53% | 0 | 0 |
| 2008 | 601 | Promoção da Produção Vegetal | 211,41% | 0 | 0 |
| 2008 | 604 | Defesa Sanitária Animal | 260,78% | 0 | 0 |
| 2008 | 605 | Abastecimento | 250,29% | 0 | 0 |
| 2008 | 606 | Extensão Rural | 199,70% | 0 | 0 |
| 2008 | 665 | Normalização e Qualidade | 2473,82% | 0 | 0 |
| 2008 | 811 | Desporto de Rendimento | 197,71% | 0 | 0 |
| 2008 | 812 | Desporto Comunitário | 1378,33% | 0 | 0 |
| 2009 | 127 | Ordenamento Territorial | 1203,89% | 0 | 0 |
| 2009 | 301 | Atenção Básica | 468,26% | 0 | 1 |
| 2009 | 364 | Ensino Superior | 382,57% | 0 | 1 |
| 2009 | 366 | Educação de Jovens e Adultos | 198,97% | 0 | 1 |
| 2009 | 391 | Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico. | 563,97% | 0 | 0 |
| 2009 | 544 | Recursos Hídricos | 680,63% | 0 | 0 |
| 2009 | 603 | Defesa Sanitária Vegetal | 250,37% | 0 | 0 |
| 2009 | 665 | Normalização e Qualidade | 242,69% | 0 | 0 |
| 2009 | 691 | Promoção Comercial | 480,81% | 0 | 0 |
| 2009 | 782 | Transporte Rodoviário | 191,56% | 0 | 0 |
| 2010 | 061 | Ação Judiciária | 182,10% | 1 | 1 |
| 2010 | 482 | Habitação Urbana | 260,12% | 1 | 1 |
| 2010 | 542 | Controle Ambiental | 182,24% | 1 | 1 |
| 2010 | 665 | Normalização e Qualidade | 208,59% | 1 | 0 |
| 2010 | 692 | Comercialização | 458,17% | 1 | 1 |
| 2011 | 273 | Previdência Complementar | 177,01% | 1 | 1 |
| 2011 | 303 | Suporte Profilático e Terapêutico | 936,62% | 1 | 1 |
| 2011 | 367 | Educação Especial | 206,83% | 1 | 1 |
| 2011 | 544 | Recursos Hídricos | 336,88% | 1 | 1 |

| | | | | | |
|------|-----|--|------------|---|---|
| 2011 | 812 | Desporto Comunitário | 834,96% | 1 | 1 |
| 2012 | 333 | Empregabilidade | 52447,87% | 0 | 1 |
| 2012 | 334 | Fomento ao Trabalho | 430,85% | 0 | 1 |
| 2012 | 451 | Infraestrutura Urbana | 529,80% | 0 | 1 |
| 2012 | 572 | Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia | 24706,43% | 0 | 1 |
| 2012 | 573 | Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico | 4082,20% | 0 | 1 |
| 2012 | 606 | Extensão Rural | 321,87% | 0 | 1 |
| 2012 | 665 | Normalização e Qualidade | 292,17% | 0 | 1 |
| 2012 | 691 | Promoção Comercial | 340413,10% | 0 | 1 |
| 2013 | 129 | Administração de Receitas | 31842,15% | 0 | 0 |
| 2013 | 304 | Vigilância Sanitária | 504,67% | 0 | 0 |
| 2013 | 305 | Vigilância Epidemiológica | 677,33% | 0 | 0 |
| 2013 | 334 | Fomento ao Trabalho | 196,81% | 0 | 1 |
| 2013 | 364 | Ensino Superior | 378,93% | 0 | 1 |
| 2013 | 366 | Educação de Jovens e Adultos | 4554,55% | 0 | 0 |
| 2013 | 367 | Educação Especial | 1841,14% | 0 | 0 |
| 2013 | 602 | Promoção da Produção Animal | 1120,13% | 0 | 1 |
| 2013 | 603 | Defesa Sanitária Vegetal | 5064,99% | 0 | 1 |
| 2014 | 031 | Ação Legislativa | 333,63% | 0 | 0 |
| 2014 | 061 | Ação Judiciária | 268,32% | 0 | 1 |
| 2014 | 127 | Ordenamento Territorial | 1356,86% | 0 | 1 |
| 2014 | 241 | Assistência ao Idoso | 273,99% | 0 | 0 |
| 2014 | 367 | Educação Especial | 314,89% | 0 | 1 |
| 2014 | 542 | Controle Ambiental | 187,08% | 0 | 1 |
| 2015 | 123 | Administração Financeira | 671,97% | 1 | 1 |
| 2015 | 125 | Normatização e Fiscalização | 2886,84% | 1 | 1 |
| 2015 | 482 | Habitação Urbana | 366,85% | 1 | 1 |

Tabela 7. Mudança de lideranças nas variações atípicas por subfunção.

Em média, as subfunções atípicas representam 2,13% do orçamento anual do governo do Distrito Federal. Assim como ocorre nas funções, as interrupções do equilíbrio nas subfunções representam uma parcela relativamente pequena da execução orçamentária demonstrando alinhamento com a lógica da estabilidade com pequenas interrupções do equilíbrio.

Os picos de participação das variações atípicas na execução orçamentária do Distrito Federal ocorreram em 2002, 2008 e 2011. Em 2002, a subfunção saneamento básico urbano alavancou as variações atípicas, com execução atualizada de R\$339.035.640,60. Em 2008, as subfunções ensino médio e educação infantil foram responsáveis pela execução atualizada de

R\$716.577.470,85. Em 2011, a subfunção desporto comunitário foi responsável pela execução atualizada de R\$ 336.177.927,67 (Figural – 17).

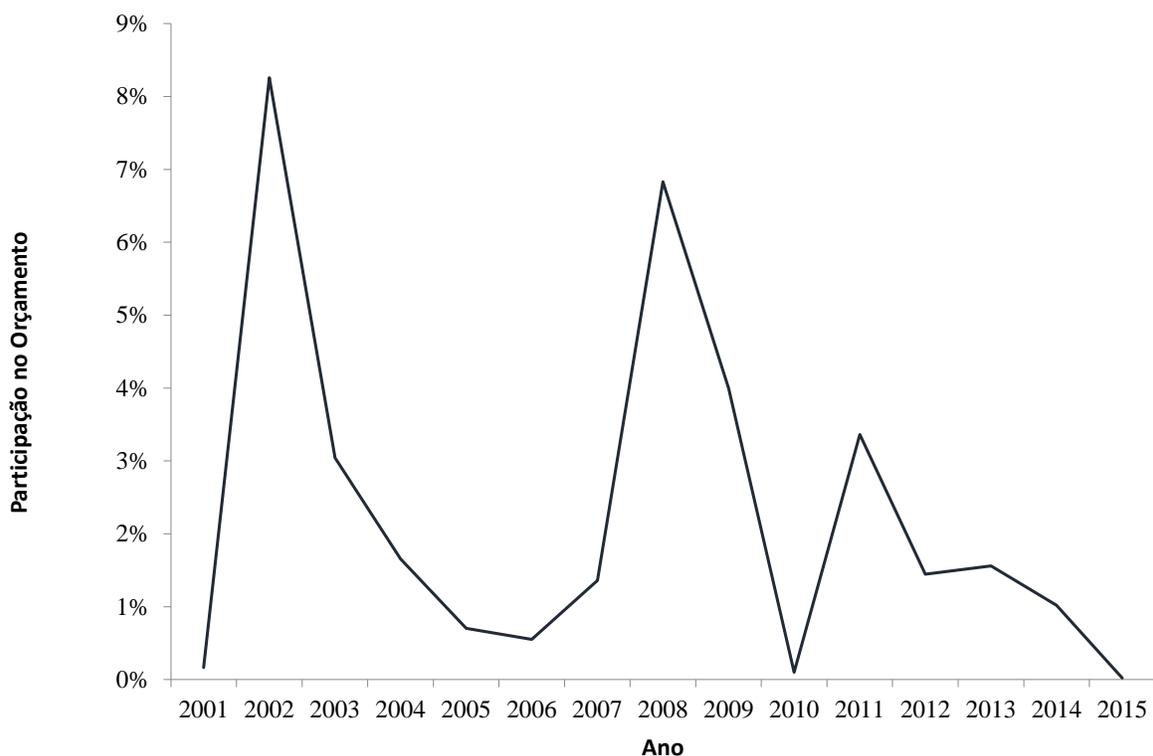


Figura 16. Participação da variação atípica por subfunção no orçamento geral.

Em 2002 a interrupção do equilíbrio na execução da subfunção saneamento foi realizada de maneira predominante pela Secretaria de Obras, que executou 99,99% dos recursos dessa subfunção. Observando os valores atualizados, a execução nessa subfunção permaneceu elevada em 2003 (R\$212.033.471,11) e 2004 (R\$205.762.662,93), já em 2005 a execução caiu para R\$26.793.120,22 e permaneceu nesse patamar pelos próximos exercícios.

A interrupção do equilíbrio ocorrida, em 2008, na função educação gerou reflexo nas subfunções ensino médio e educação infantil, que consumiu em conjunto R\$716.577.470,85. Utilizando valores atualizados pelo IGP-DI de dezembro de 2015, a subfunção ensino médio saltou de R\$77.800.709,74 (2007) para R\$472.440.727,24 (2008) e permaneceu nesse patamar pelos próximos exercícios. A subfunção ensino infantil, que apresentou o mesmo comportamento da subfunção ensino médio, saltou de R\$29.197.391,44 (2007) para R\$244.136.743,61 (2008) e

| Subfunção | Quantidade de Interrupções |
|--|-----------------------------------|
| 665 Normalização e Qualidade | 6 |
| 304 Vigilância Sanitária | 5 |
| 365 Educação Infantil | 5 |
| 367 Educação Especial | 5 |
| 123 Administração Financeira | 4 |
| 334 Fomento Ao Trabalho | 4 |
| 366 Educação de Jovens e Adultos | 4 |
| 544 Recursos Hídricos | 4 |
| 601 Promoção da Produção Vegetal | 4 |
| 31 Ação Legislativa | 3 |
| 61 Ação Judiciária | 3 |
| 182 Defesa Civil | 3 |
| 241 Assistência ao Idoso | 3 |
| 305 Vigilância Epidemiológica | 3 |
| 391 Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico | 3 |
| 482 Habitação Urbana | 3 |
| 541 Preservação e Conservação Ambiental | 3 |
| 542 Controle Ambiental | 3 |
| 572 Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia | 3 |
| 573 Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico | 3 |
| 603 Defesa Sanitária Vegetal | 3 |
| 604 Defesa Sanitária Animal | 3 |
| 695 Turismo | 3 |
| 812 Desporto Comunitário | 3 |
| 127 Ordenamento Territorial | 2 |
| 242 Assistência ao Portador de Deficiência | 2 |
| 362 Ensino Médio | 2 |
| 363 Ensino Profissional | 2 |
| 364 Ensino Superior | 2 |
| 571 Desenvolvimento Científico | 2 |
| 602 Promoção da Produção Animal | 2 |
| 605 Abastecimento | 2 |
| 606 Extensão Rural | 2 |
| 691 Promoção Comercial | 2 |
| 782 Transporte Rodoviário | 2 |
| 813 Lazer | 2 |
| 32 Controle Externo | 1 |
| 125 Normatização e Fiscalização | 1 |
| 129 Administração de Receitas | 1 |
| 244 Assistência Comunitária | 1 |

| | | |
|------------------------------|---|------------|
| 273 | Previdência Complementar | 1 |
| 301 | Atenção Básica | 1 |
| 303 | Suporte Profilático e Terapêutico | 1 |
| 331 | Proteção e Benefícios ao Trabalhador | 1 |
| 333 | Empregabilidade | 1 |
| 392 | Difusão Cultural | 1 |
| 422 | Direitos Individuais, Coletivos e Difusos | 1 |
| 451 | Infraestrutura Urbana | 1 |
| 512 | Saneamento Básico Urbano | 1 |
| 607 | Irrigação | 1 |
| 692 | Comercialização | 1 |
| 811 | Desporto de Rendimento | 1 |
| 845 | Outras Transferências | 1 |
| 846 | Outros Encargos Especiais | 1 |
| Total de Interrupções | | 128 |

Tabela 8. Variações atípicas por subfunção entre 2000 e 2015.

Ao observar as subfunções que mais sofreram interrupções, notou-se que a subfunção normalização e qualidade apresentou 6 variações ao longo do período analisado, uma execução média atualizada de R\$85.456,06 e a variação mais significativa ocorreu no Governo Roriz (2002 – R\$457.906,88). Percebe-se que a volatilidade de variação nessa subfunção não permitiu o estabelecimento de novos padrões de execução orçamentária a partir da interrupção do equilíbrio.

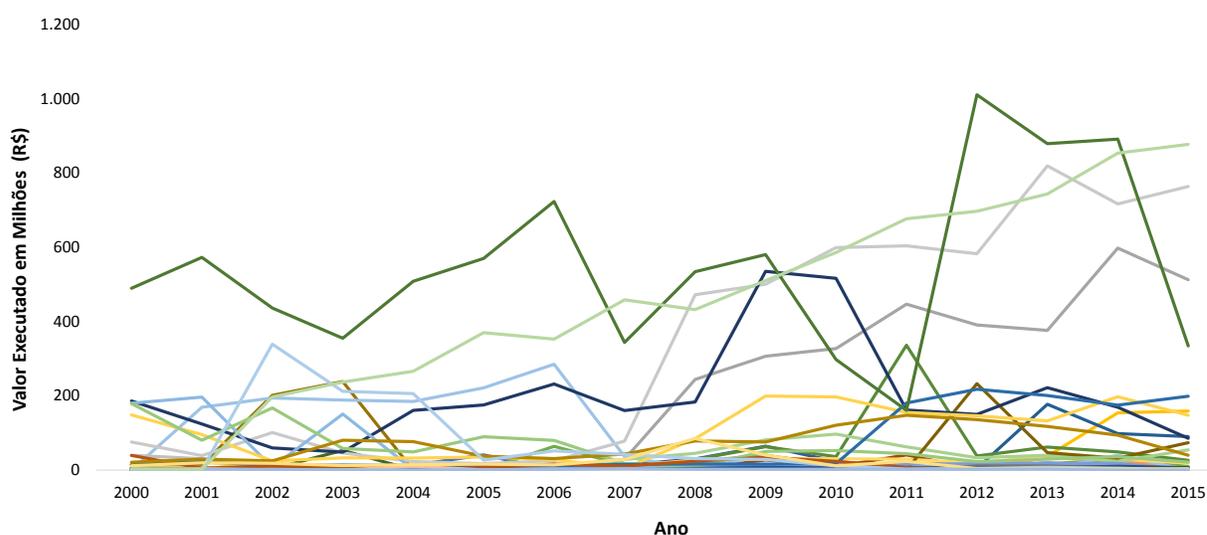


Figura 18. Execução orçamentária anual das subfunções que sofreram interrupção.

Diante de um alto número de subfunções com variações atípicas, optou-se por fazer um gráfico com o comportamento das subfunções que sofreram alguma interrupção, no período analisado, para verificar a existência de padrão nas variações. Em complemento, foi produzido um gráfico de mesma característica com as subfunções que não sofreram interrupções no período analisado.

Ao observar a Figura 18, notam-se as oscilações na execução orçamentária das subfunções que sofreram interrupções ao longo do período analisado. Em média essas subfunções, quando sofrem interrupção, representaram 2,13% do orçamento anual. A maior parte das subfunções analisadas (92,59%) teve execução anual média inferior a duzentos milhões de reais.

Na Figura 19 estão as subfunções que não sofreram interrupções do equilíbrio e consomem em média a maior parcela anual do orçamento (97,87% - R\$14.362.583.830,96). As variações com aumentos ou reduções de valores aplicados, nas funções sem interrupção do equilíbrio, são visualmente equilibradas em contraponto ao apresentado nas subfunções que sofreram interrupção do equilíbrio. Essa comparação tem aderência com a lógica da Teoria do Equilíbrio Pontuado, pois demonstra que, as subfunções que não variam de forma equilibrada consomem em média 2,13% dos recursos orçamentários, ao passo que as variações sem comportamento atípico são responsáveis pelo consumo médio anual de 97,87% dos recursos orçamentários.

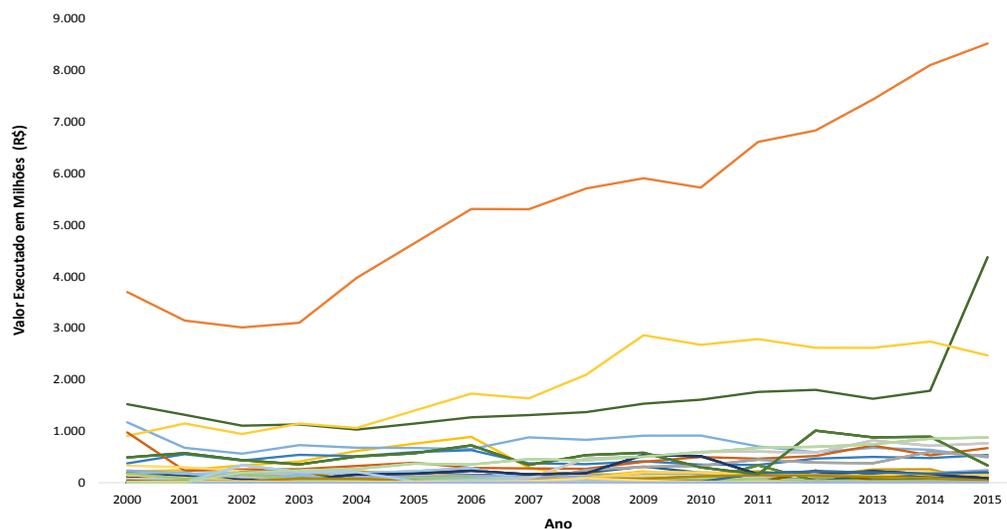


Figura 19. Execução orçamentária anual das subfunções que não sofreram interrupção.

Lindblom (1959) afirma que o processo político é uma adaptação, no qual as soluções experimentadas são revisadas e melhoradas constantemente em função dos resultados que produzem. Dessa forma, a lógica incremental da execução orçamentária é predominante e resulta de instituições orçamentárias bem estabelecidas e negociadas ao longo do tempo.

Esse estudo confirma, por meio de um teste empírico, a aderência da execução orçamentária do Governo do Distrito Federal à Teoria do Equilíbrio Pontuado para execução de políticas públicas. Embora o incrementalismo seja predominante na execução orçamentária do Distrito Federal, a ocorrência de interrupção do equilíbrio é observada na execução orçamentária.

5 Discussão

A mudança em grande escala na execução de políticas públicas é analisada como resultado de processos cíclicos, crises, mudança de governo, mudança de lideranças no congresso, alteração de gestores de órgão e empresas, reformulação de programas e ações governamentais, interação e contestação de imagens políticas, ataque a monopólios políticos, troca de presidente, alteração do posicionamento das agências por perda de confiança/legitimidade, entre outros (Baumgartner & Jones, 1993; Davis et al., 1966; Kingdon, 1995; True, Jones, & Baumgartner, 2006).

Dessa forma, a análise das variações bruscas por ano de governo pode demonstrar a frequência dessas ocorrências com o primeiro ano de governo (troca de chefe do executivo), o segundo ano de governo (início da aplicação de PPA do novo mandato de governo), o terceiro ano de governo (consolidação das políticas estabelecidas pelo governo corrente) e o quarto ano de governo (ano de eleições para troca ou manutenção do governo corrente e último ano do mandato).

Diante disso, foi feito um levantamento da quantidade de ocorrência por ano de governo das interrupções do equilíbrio e do volume de recursos orçamentários movimentados por essas interrupções – Figuras 20 e 21. Ficou evidente que o terceiro ano de governo foi o que apresentou isoladamente a maior número de ocorrência de interrupções do equilíbrio, tanto para funções como para subfunções. Inicialmente, essa constatação se descola de fatores como alteração de governo, implantação de PPA e ano eleitoral, embora esses eventos concentrem 68,63% de interrupções das funções e 71,87% das subfunções no período analisado.

Quando se trata de volume anual médio de recurso orçamentário movimentado por essas interrupções, nas funções, as maiores parcelas de 7,19% e 9,65% do orçamento estão nos dois primeiros anos de governo. Essa informação aponta que as políticas mais amplas e debatidas no ambiente serial (Figura – 03) sofreram variações significativas nos dois primeiros anos de governo, período de troca de chefe do executivo com mudança de secretariado e implementação de PPA do novo mandato. Esse foi o período em que as mudanças consumiram mais recursos e que concentraram 50,98% das ocorrências de interrupção do equilíbrio. Pederiva et al. (2010)

afirmam que as relações entre indivíduos e instituições legislativas são mediadas por instituições eleitorais e orçamentárias. Com isso, a acomodação de propostas e negociações aprovadas no debate eleitoral são implementadas nos dois primeiros anos de governo, mesmo para governos reeleitos.

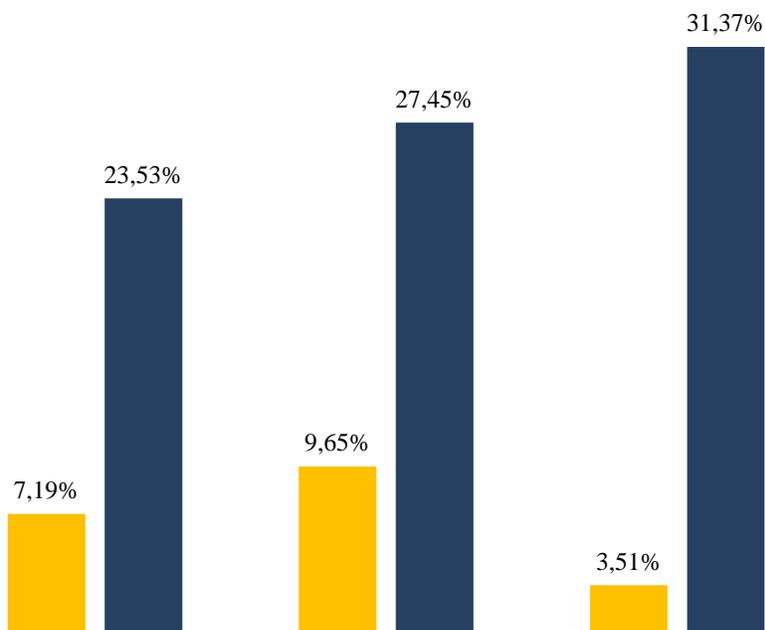


Figura 20. Consumo orçamentário médio e participação das variações atípicas por função.

Embora o terceiro ano seja o que concentra a maior frequência de variações atípicas, são nos dois primeiros anos que as funções com interrupção apresentam maior média de utilização anual dos recursos orçamentários. A maior ocorrência de variações atípicas de funções no terceiro ano não está vinculada ao aumento do volume de recursos utilizado nessas interrupções do equilíbrio. Isso aponta que a maior ocorrência de variações atípicas não coincide com o maior volume de recursos consumidos por essas interrupções.

Enquanto as funções sofreram 3,4 interrupções médias por ano e consumiram em média 5,41% do orçamento anual, as subfunções sofreram 8,5 interrupções médias e consumiram 2,13% do orçamento anual. Essa informação demonstra que o processo serial de decisão sofreu menos interrupções e movimentou um volume maior de recursos, já no processo paralelo de tomada de decisão ocorreram mais interrupções e menor utilização percentual dos recursos orçamentários.

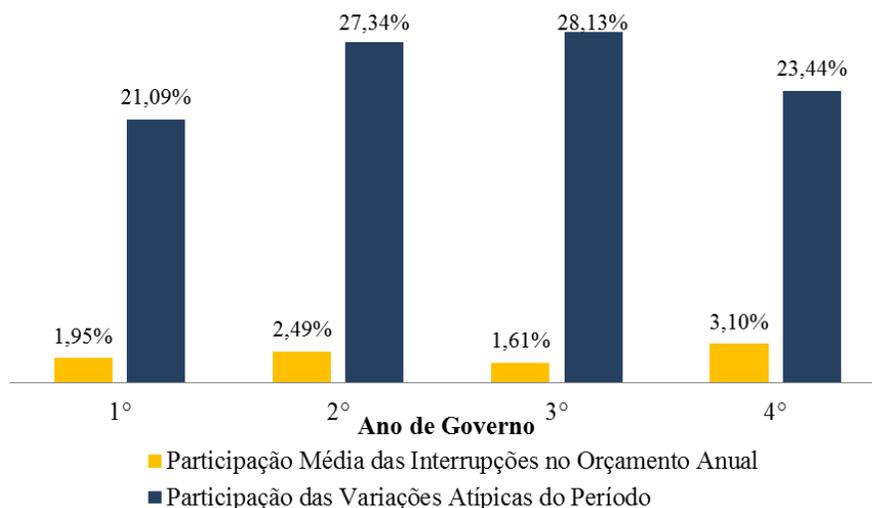


Figura 21. Consumo orçamentário médio e participação das variações atípicas por subfunção.

Nas subfunções, assim como nas funções, o terceiro ano de governo foi o que mais apresentou variações atípicas, porém foi no quarto ano (último ano de governo e período eleitoral) que ocorreu o maior consumo de recursos do orçamento com as interrupções do equilíbrio. Esse consumo de recursos orçamentários das subfunções atípicas, no quarto ano de governo, aconteceu de forma marcante nos dois Governos do Roriz (Figura – 22), que foi de 8,26% no primeiro mandato e de 3,04% no segundo mandato.

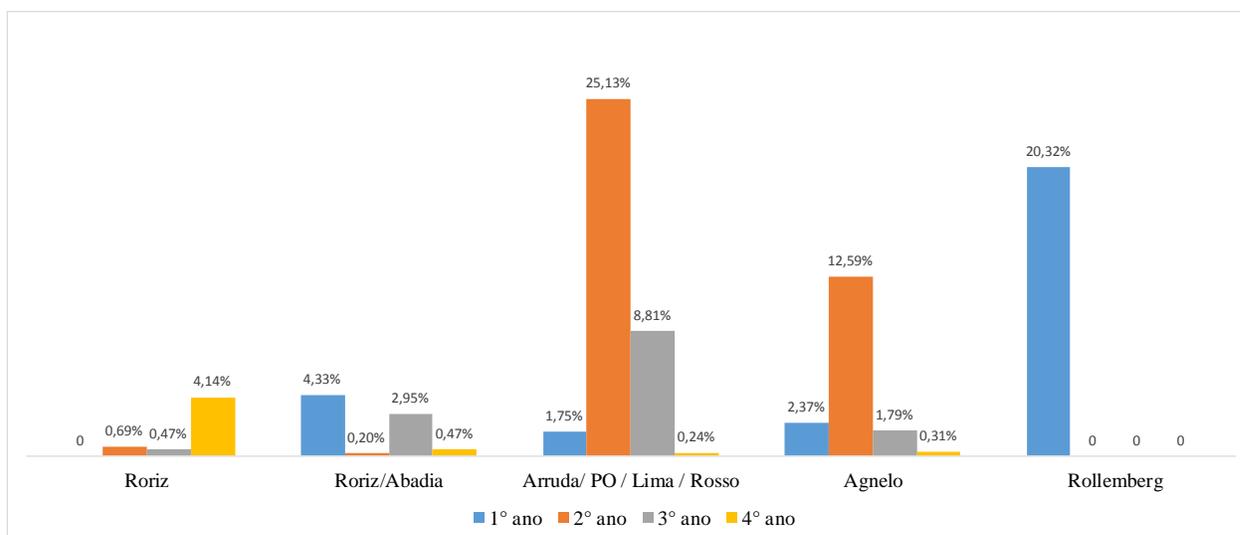


Figura 22. Consumo orçamentário médio das variações atípicas por função.

A partir dessa observação agrupada por anos de governo, serão feitas análises de cada governo para perceber a característica da interrupção do equilíbrio em cada mandato. As figuras 22 e 23 ajudarão a compreender essa análise.

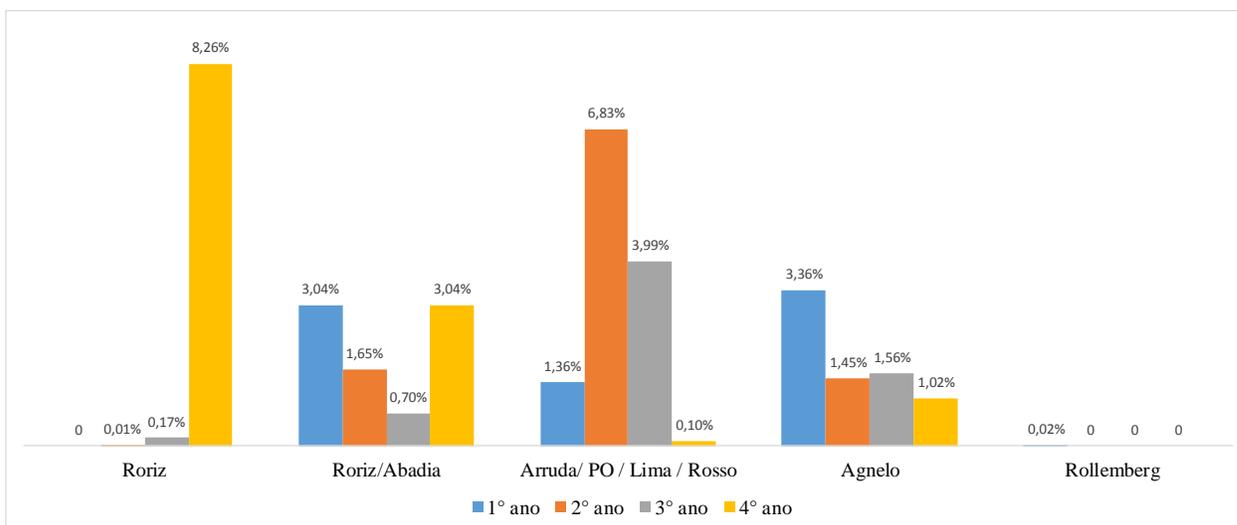


Figura 23. Consumo orçamentário médio das variações atípicas por subfunção.

5.1 Governo Joaquim Domingos Roriz e Maria de Lourdes Abadia (1999 – 2007).

Observando o consumo de recursos orçamentários das interrupções de equilíbrio por função no Governo Roriz, percebe-se, no período analisado, que no primeiro mandato o maior consumo ocorreu no último ano de governo (4,14% do orçamento anual), ao passo que no segundo mandato esse consumo foi maior no primeiro ano de governo (4,33% do orçamento anual). Como a base analisada se inicia em 2000 e o primeiro ano do primeiro mandato do Governo Roriz foi em 1999, não há como afirmar que o maior consumo por funções interrompidas do primeiro mandato tenha sido o do último ano.

Essas informações podem representar uma disponibilização de recursos orçamentários para o ambiente paralelo (subfunções) de tomada de decisões em ano eleitoral. No ambiente de tomada de decisões serial o maior volume de recursos aplicados nas variações atípicas foi no último ano do primeiro mandato e no primeiro ano do segundo mandato.

No período eleitoral em que o Governo Roriz concorria à reeleição nota-se a utilização do maior volume de recursos orçamentários (8,26% do orçamento) aplicados nas subfunções com variações atípicas, que estão no ambiente paralelo de tomada de decisões. No primeiro ano do segundo mandato e no último ano, exercido pela Governadora Maria de Lourdes, do segundo mandato foram consumidos 3,04% do orçamento de cada ano. Esse aumento de consumo de recursos no último ano do mandato pode representar uma tentativa de ampliar a disponibilização de recursos orçamentários para o ambiente paralelo de tomada de decisão, na tentativa de buscar apoio eleitoral com lideranças políticas responsáveis pela execução orçamentária.

No ambiente de decisão serial, com participação maior do Chefe do Executivo e das lideranças do Legislativo, as interrupções consumiram mais recursos no último ano do primeiro mandato e no primeiro ano do segundo mandato do Governo Roriz. O debate eleitoral pode ter promovido mudança de alocações orçamentárias pelo governador candidato que manteve essa dinâmica no ano seguinte ao da eleição para alcançar a validação necessária das propostas e ações discutidas no processo eleitoral, uma vez que houve reeleição. Dessa forma, a observação de interrupções do equilíbrio com maior aplicação de recursos por funções ocorreu de forma concentrada entre o fim do primeiro mandato e o início do segundo mandato do Governo Roriz.

5.2 Governo José Roberto Arruda, Paulo Octávio, Wilson Ferreira Lima e Rogério Rosso (2007 – 2011).

O consumo de recursos orçamentários observado nas interrupções do equilíbrio por função, no segundo ano (implementação do PPA) do Governo Arruda, representou 25,13% do orçamento anual, maior volume observado no período analisado. As funções com variações atípicas do segundo e terceiro ano de governo consumiram o maior volume de recursos orçamentário. O primeiro ano e o último ano de governo não apresentaram aplicação significativa de volumes do orçamento nas funções e subfunções com variação atípica.

Nota-se que as variações atípicas das funções no primeiro e segundo ano consumiram respectivamente 25,13% e 8,81% do orçamento anual, pouco mais de cinco bilhões de reais, representando o maior volume financeiro aplicado na interrupção das funções entre os governos

observados. O último ano do mandato teve a alternância de governadores (Paulo Octávio, Wilson Lima e Rogério Rosso) em razão da renúncia de José Roberto Arruda. Talvez essa seja a razão da menor aplicação de recursos nas variações atípicas das funções e subfunções, observadas no período analisado.

O ambiente político conturbado resultante do processo de investigações e prisão de José Roberto Arruda pode ser a razão de poucas variações significativas na aplicação de recursos orçamentários. A alternativa utilizada pelos agentes, que se reversaram na Governadoria, pode ter sido a manutenção de acordos sociais já estabelecidos no terceiro ano de governo para evitar conflitos negociais de alocações orçamentárias de um orçamento já aprovado e em execução.

É importante destacar que o maior volume de orçamento aplicado nas variações atípicas está vinculado às funções orçamentárias que representa o ambiente de processamento serial da macropolítica. De acordo com Baumgartner et al. (2007) o *locus* no caso americano foi o Congresso e a Presidência da República e no Distrito Federal pode ser analogamente reconhecido como Governadoria e Câmara Legislativa.

O volume de recursos orçamentários aplicados nas interrupções das subfunções também apresentou o maior volume observado para o período analisado, porém em volumes menores àqueles observados nas funções. Embora o maior volume de recursos esteja no ambiente de decisão serial, o Governo Arruda aplicou volume significativo nas variações do processamento paralelo de decisões, onde as alterações são resultantes de barganhas entre os interessados para enfrentar circunstâncias de mudança.

5.3 Governo Agnelo Queiroz (2011 – 2015).

O Governo Agnelo inicia seu mandato com a maior aplicação de volume orçamentário nas variações atípicas por subfunção, variações resultantes do processamento paralelo de decisões, onde as alterações são resultantes de barganhas entre os interessados para enfrentar circunstâncias de mudança. Essa observação pode apontar para a tentativa do governo em fortalecer, nesse primeiro ano, as lideranças políticas responsáveis pela execução orçamentária.

No segundo ano de governo e da implementação do PPA, o consumo de recursos orçamentários por variações atípicas das funções representou 12,59% do orçamento anual, tornando-se o maior volume consumido no Governo Agnelo com interrupções do equilíbrio (R\$2.266.161.056,59 – valores atualizados pelo IGP-DI – Dez/2015). Nos anos seguintes as variações atípicas por função e subfunção consumiram recursos do orçamento anual em níveis inferiores à média apurada no período analisado. É importante destacar que no Governo Agnelo foram executadas de maneira preponderante as obras necessárias para Brasília sediar o evento Copa do Mundo de 2014.

O último ano de Governo foi o que menos usou recursos orçamentários nas variações atípicas das funções e subfunções. Essa redução pode representar os indícios da crise fiscal manifestada no final do Governo Agnelo e que foi o tema mais abordado pelo Governo Rollemberg, não apenas no período de transição, mas no primeiro ano de seu mandato.

5.4 Governo Rodrigo Rollemberg (2015 – 2018).

O Governo Rollemberg entra na análise com apenas um ano e apresenta o segundo maior volume de recursos consumido pelas variações atípicas das funções e segundo menor aplicado nas interrupções do equilíbrio das subfunções. Essa constatação está fortemente vinculada ao tema da crise fiscal, que atualmente domina o ambiente da Administração Pública de Unidades da Federação.

A dificuldade orçamentária e financeira encontrada no primeiro ano de governo, que resultou na baixa aplicação de recursos nas interrupções do equilíbrio por subfunções, pode estar relacionada com a dificuldade de negociação com a Câmara Legislativa do Distrito Federal, uma vez que ausência de recursos para mudanças no subsistema de tomada de decisões não fortalece as lideranças políticas responsáveis pela execução orçamentária.

No primeiro ano, o Governo Rollemberg encontrou muita dificuldade para pagar o salário dos servidores, honrar compromissos resultantes da Copa do Mundo de 2014 e realizar investimentos defendidos no processo eleitoral. Para melhorar a capacidade de pagamento o GDF

utilizou recursos do IPREV para complementar o pagamento de servidores inativos e pensionistas, nos últimos meses do ano de 2015.

O impacto do uso de recursos do IPREV foi significativo e provocou um aumento do gasto com a função previdência social, que naturalmente representa parcela significativa do orçamento anual. Se o volume da variação atípica nessa função fosse excluído da observação, as outras variações seriam responsáveis por apenas 0,11% do orçamento do ano de 2015. Com essa ação o governo liberou recursos do orçamento corrente para aplicação em outras atividades, porém com poucas interrupções observadas.

6 Considerações Finais

O objetivo do trabalho foi analisar a execução orçamentária por função e subfunção no Governo do Distrito Federal entre 2000 e 2015 para testar a aderência da Teoria do Equilíbrio Pontuado e identificar o padrão das variações atípicas. Para tal, foi analisada a execução orçamentária por função e subfunção no Distrito Federal entre 2000 e 2015, verificado seu comportamento nos períodos de mudança de governo e analisadas aquelas que apresentaram grandes variações.

Quanto à análise da execução das variáveis orçamentária, os resultados apontaram que a distribuição de frequência das variações é não normal e leptocúrtica, confirmando a aderência à Teoria do Equilíbrio Pontuado. Outro resultado importante é que as funções apresentaram comportamento leptocúrtico mais acentuado que o das subfunções, o que permite inferir uma maior ocorrência de interrupções do equilíbrio na execução das subfunções orçamentárias. Com isso, comprovou-se a hipótese central, delineada na metodologia do trabalho.

Ao analisar o comportamento das funções e subfunções observam-se poucas variações atípicas ao longo do tempo, porém, a maioria das interrupções observadas ocorreram em períodos de mudança de governador e ou gestores. Embora a alteração de governo e gestores esteja em grande parte associada às interrupções do equilíbrio, a média orçamentária aplicada nas variações atípicas é pequena em relação ao orçamento total.

A análise detalhada das funções e subfunções com grandes variações permitiu verificar que o comportamento das políticas públicas no Governo do Distrito Federal é incremental com a ocorrência de pequenas variações atípicas ao longo do tempo e esse equilíbrio demonstra que a mudança de governadores não provoca grandes alterações na execução orçamentária, independente da vertente ideológica do grupo político que alcança a governadoria.

Outro ponto observado foi a ocorrência mais frequente de interrupções do equilíbrio no terceiro ano de governo, deslocada dos fenômenos de alteração de governador, de implementação do PPA e de ano eleitoral, porém não foi percebido que esse aumento nas interrupções seja seguido por variações significativas do volume orçamentário.

Embora a maior ocorrência de variações atípicas tenha registro no terceiro ano, o maior volume de recurso orçamentário movimentado nessas variações ocorreu por função nos dois primeiros anos de governo e por subfunção no último ano. Esse movimento pode indicar a presença de mudanças mais amplas promovidas no sistema serial, nos dois primeiros anos de governo. Enquanto as variações ocorridas no ambiente paralelo podem indicar uma tentativa de ampliar a participação dos executores do orçamento no período eleitoral, que é o último ano do mandato. Essa prática foi claramente observada nos mandatos do Governo Roriz.

As interrupções do equilíbrio definidas por variações orçamentárias atípicas de funções e subfunções foram extraídas da análise de intervalo interquartil dessas variações. Embora essa ferramenta de definição da interrupção do equilíbrio aponte um caminho objetivo para a definição das interrupções, representa, também, uma das limitações do trabalho, pois alguma interrupção pode ter ficado de fora da análise. No caso das subfunções observou-se que, em virtude da grande amplitude, as variações negativas de 100% não foram identificadas como variações atípicas.

O período analisado poderia ser maior para possibilitar uma avaliação mais robusta do comportamento orçamentário do Distrito Federal, porém não havia disponibilidade de informações padronizadas de períodos anteriores ao ano 2000. Outra limitação imposta ao trabalho é a possibilidade de lançamentos com erro de classificação das funções e subfunções no orçamento do Distrito Federal.

A contribuição teórica desta investigação encontra-se em apontar a aderência da execução orçamentária do Distrito Federal com a Teoria do Equilíbrio Pontuado. Também se observou que existe um potencial fortalecimento de agentes executores do orçamento em ano eleitoral, uma vez que se percebeu maior aplicação de recursos em interrupções das subfunções neste período. Observou-se que a frequência de interrupções do equilíbrio não está vinculada ao aumento do volume de recursos aplicados nessas variações, e que a maior frequência das interrupções observadas se concentra no terceiro ano de governo.

Metodologicamente as informações advindas do processo orçamentário são subutilizadas em análise de modelos teóricos de políticas públicas. Esse trabalho permite identificar e utilizar as informações orçamentárias como importante instrumento de análise científica da execução de políticas públicas.

Por fim, as sugestões para investigações futuras são: fortalecer o uso da Teoria do Equilíbrio Pontuado como instrumento de análise de políticas públicas, a partir da execução do orçamento; analisar o aumento de recursos aplicados nas variações atípicas por subfunções em período eleitoral; avaliar a relação entre frequência de interrupção do equilíbrio com o volume de recursos aplicados nessas interrupções; e analisar a ocorrência de maior frequência de interrupções no terceiro ano de governo nas unidades da federação do Brasil.

Referências

- Abreu, W. M. De, Mendonça, V., & Lima, N. (2010). Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. *Revista Do Serviço Público*, 63(2), 135–155.
- Abreu, W. M. De, Neiva, V. M., & Lima, N. (2011). Orçamento Público Brasileiro: Em Busca de Enigmas Decisórios. *Tesouro Nacional*.
- Bak, P., & Chen, K. (1991). Self-Organized Criticality. *Scientific American*, 264(1), 46–53.
- Barcelos, C. L. K. (2008). Quinze Anos sem Aaron Wildavsky: Recordando Lições Valiosas. *Encontro de Administração Pública E Governança*, 16.
- Barcelos, C. L. K., & Calmon, P. C. D. P. (2014). A reforma gerencial do orçamento brasileiro : em busca de múltiplos significados. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 159–181.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. (1991). Agenda dynamcis and policy subsystems. *The Journal of Politics*.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & True, J. L. (2007). Punctuated Equilibrium Theory. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (p. 57). Colorado.
- Bonafont, L. C. (2004). *Redes de Políticas Públicas*. (S. V. de E. Editores, Ed.). Madri: Centro de investigaciones Sociológicas.
- Capella, A. C. N. (2006). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, 61(1), 25–52.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A Theory of the Budgetary Process., 60(3), 529–547.
- Demo, P. (2007). *Metodologia científica em ciências sociais*. (3º). São Paulo: Atlas.
- Dye, T. R. (1984). *Understanding Public Policy Making*. New York: Rinehart & Winston.
- Eldredge, N., & Gould, S. (1972). Punctuated equilibria: An alternative to phyletic gradualism. In T. J. M. Schopf (Ed.), *Models In paleobiology* (pp. 82–115). San Francisco: Cooper and Co.
- Field, A. (2009). *Descobrimdo a estatística usando o SPSS* (2nd ed.). São Paulo: Bookman e Artmed.
- Fontaine, G. (2015). Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas Presentación del dossier. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (53), 11–30.
- Freitas, H., Pierre, U., & France, M. (2000). Henrique Freitas Mírian Oliveira Amarolinda Zanela

- Saccol Jean Moscarola, (3), 105–112.
- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento Público* (15°). São Paulo: Atlas.
- Givel, M. (2010). The evolution of the theoretical foundations of punctuated equilibrium theory in public policy. *Review of Policy Research*, 27(2), 187–198.
- Jones, B. D. (2001). *Politics and the Architecture of Choice*. University of Chicago Press.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1–20.
- Jones, L. R., & Mccaffery, J. L. (1994). Budgeting According to Wildavsky : A Bibliographic Essay, 16–43.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies (2nd Edition)*. Policy (Vol. 2).
- Lindblom, C. (1959). The science of “muddling through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lynn, L. E. (1980). *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica: Goodyear.
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. Editora Atlas S. A.
- Mayr, E. (1954). Change of genetic environment and evolution. *Evolution as a Process*.
- Mead, L. M. (1995). Public Policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, 1(4).
- Nascimento, F. P., & Sousa, F. L. L. (2015). *Metodologia da Pesquisa Científica*. Brasília: Thesaurus Editora.
- Ollaik, L. G., Wenceslau, J., Serpa, S. M. H. C., & Medeiros, J. J. (2011). Novas Direções Para Pesquisas Orçamentárias No Brasil, 347–357.
- Ostrom, C. W. (1978). A Reactive Linkage Model of the U . S . Defense Expenditure Policymaking Process., 72(3), 941–957.
- Padgett, J. F. (1980). Bounded Rationality in Budgetary Research., 74(2), 354–372.
- Pederiva, J. H., Marcelino, D., & Renno, L. (2010). A Conexão Orçamentária: Representação Política, Orçamento Público e Qualidade da Democracia no Brasil e na Argentina. *Américas Compartilhadas*, 115–146.
- Peters, B. G. (1986). *American Public Policy*. Los Angeles - London - New Delhi - Singapore - Whashington DC: SAGE.
- Silva, E. L., & Menezes, E. M. (2005). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação. Portal* (4a edição). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

- Silva, R. M. P. da S., Bandeira, L. F., Alfinito, S., & Calmon, P. C. D. P. (2015). Teoria do Equilíbrio Pontuado: um estudo aplicado no Orçamento Criança Adolescente, 1–20.
- Silvestre, H. C., & Araújo, J. F. F. E. (2015). Teoria do Equilíbrio Pontuado nas Políticas Públicas Brasileiras : O Caso do Ceará Punctuated Equilibrium Theory in Brazilian Public Policy : The Case of Ceará, 696–711.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20–45.
- Swain, J. W., & Hartley, C. J. J. (2001). Incrementalism: old but good? In J. R. Bartle (Ed.), *Envolving Theories of Public Budgeting*. (pp. 11–28). Amsterdam - London - New York - Oxford - Paris - Shannon - Tokyo: Emerald Group Publishing Limited.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2006). Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking, (April).
- Wildavsky, A. (1961). Political implications of budgetary reform. *Public Administration Review*, 21(4), 183–190.
- Zahariadis, N. (2007). Multiple Streams Framework: Structure, Limitations and Prospects. In *Theories of the Policy Process*. Colorado: Sabatier, Paul A.