



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



Grupo de Trabalho 3 - Análise de Políticas Públicas

A Teoria de Equilíbrio Pontuado na Distribuição Orçamentária Brasileira: Uma Análise dos Governos Estaduais e Distrito Federal

Ginésio Justino Gomes de Sá, Universidade Federal de ABC, Brasil.

Hugo Consciência Silvestre, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Brasil.

Resumo: Neste estudo procura-se descrever a decisão orçamentária nos governos estaduais brasileiros ($n=27$), com base no desenho de pesquisa de tipo *painel*, abrangendo o período entre 2002 a 2017. Seguidamente, busca-se descrever a relação entre as receitas dos governos estaduais (variáveis independentes) que melhor se relacionam estatisticamente com a alocação dos recursos (variáveis dependentes). Os resultados comprovam que: (1) a distribuição orçamentária dos governos estaduais seguem certa estabilidade, sendo que existem alterações significativas sendo estas pontuais; (2) são os serviços de saúde e educação aqueles que maior estabilidade apresentam; contrariamente (3) os serviços de gestão ambiental, saneamento e segurança pública, foram aqueles onde maiores variações se verificaram, sendo estas majoritariamente positivas; (4) as receitas de transferência demonstram uma profunda relação com o financiamento dos serviços de saúde, educação e saneamento, enquanto (5) as receitas tributárias relacionam-se com os serviços de segurança pública, previdência e gestão ambiental.

Introdução

O estudo das políticas públicas (*policy*) trata, de entre outras, de analisar a ação do Estado sob duas perspectivas: a razão pela qual age e como age (MARQUES, 2013). Primordialmente, tais pesquisas buscam analisar a forma como as decisões são tomadas e, posteriormente, executadas (EASTON, 1957). Para Sabatier (2007), tornou-se necessário o desenvolvimento de novas estruturas analíticas e para que se aprofunde o conhecimento sobre a tomada de decisão sobre quais as políticas públicas que serão selecionadas e implementadas. O desenvolvimento dessas estruturas analíticas tem-se vindo a desenvolver nas últimas décadas por conta da sua relevância no entendimento e explicação do processo político (BIRKLAND, 2015). Neste particular, destaca-se a Teoria de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*, TEP). Destaque que se verifica pela considerável expansão no número de publicações e que se explica pela sua utilidade para o entendimento das preferências políticas no que concerne à alocação de recursos públicos (CAIRNEY; HEIKKILA, 2014).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado foi originalmente desenvolvida e proposta por Baumgartner e Jones (1991: 1993) com o objetivo de melhor entender a tomada de decisão para a alocação orçamentária. Reconhecem, os proponentes da teoria, que a alocação dos

recursos para a execução das políticas públicas se caracteriza como sendo estável e incremental abarcando longos períodos. Não obstante, a alocação orçamentária é, esporadicamente, marcada por alterações profundas ou pontuações (JONES; BAUMGARTNER; TRUE, 1998). Nesse preciso, a distribuição dos orçamentos remete para a preferência e motivação política do tomador de decisão (JONES; TRUE; BAUMGARTNER, 1997). Jones et al., (2009) consideram que os orçamentos são mecanismos que resultam de processos políticos complexos, os quais abrangem a natureza das instituições decisórias; as preferências dos tomadores de decisões; e sinais informacionais de um ambiente de mudança através do qual as prioridades públicas são definidas. Ao final, as pontuações no orçamento denotam uma mudança nas prioridades governamentais (Jordan, 2003). Sendo assim, para Jones et al., (2009) é imperioso o estudo da alocação orçamentária e para que se possa melhor compreender as mudanças políticas resultantes.

Como já referenciado, vários estudos têm vindo a ser realizados com base nos preceitos da TEP, contudo não se mostram rigorosas na aplicação dos princípios teóricos propostos (KUHLMANN; VAN DER HEIJDEN, 2018). Pelo motivo ora exposto, procura-se com este estudo descrever a decisão orçamentária nos governos estaduais brasileiro e Distrito Federal ($n=27$), com base no desenho de pesquisa de tipo *painel* (BLAIKIE, 2009). Em segundo lugar, busca-se descrever a relação entre as receitas dos governos estaduais (variáveis independentes) que melhor se relacionam estatisticamente com a alocação dos recursos (variáveis dependentes) – sendo este um dos fatores de inovação deste estudo.

Várias são as razões e motivações para a seleção dos governos estaduais brasileiro enquanto unidade de análise. Primeiramente, verifica-se que a grande maioria dos estudos realizados pela utilização da TEP incidem na realidade dos países do Ocidente. Kuhlmann e van der Heijden (2018) reportam neste particular a maior incidência destes estudos nos Estados Unidos da América. Concluem os autores pela necessidade de alargamento do entendimento da alocação de recursos para outros países, cuja realidade política, econômica e social se diferencie da primeira. Só pelo alargamento a outros países é que se poderá concluir pela utilidade dos pressupostos teóricos advogados. Notavelmente, desponta a realidade nacional como de suma importância para a aplicação desta teoria fora do eixo Ocidental. Em segundo lugar, Lamba, Silvestre e Moraes (2019, *no prelo*) revelam uma raridade de estudos nacionais que se apoiam na TEP para descrever e/ou explicar a alocação orçamentária. Esta constatação surge, portanto, como o segundo fator de motivação neste estudo. Em terceiro lugar, Henrichs e de Meza (2017) avançam que apesar da descentralização havida com a Constituição de 1988, é possível constatar, aquando da tomada de decisão orçamentária, a influência da União em resultado da arrecadação de tributos que a esta está incumbida. Assume-se, portanto, o papel fundamental da União com implicações políticas e econômicas para os governos estaduais e locais (ABRÚCIO; SANO;

SYDOW, 2010). Por estes motivos, a análise dos governos estaduais se justifica, novamente, para o presente estudo.

Após esta introdução, o artigo segue estruturado da seguinte maneira: na primeira seção descreve-se, sucintamente, o método incremental das mudanças política e, em seguida, descreve-se a TEP. Segue-se, na segunda seção, a exposição dos procedimentos metodológicos utilizados neste estudo e os resultados empíricos na terceira seção. Na quarta e última seção, apresentam-se as conclusões do estudo.

1. A alocação de recursos para prestação de serviços públicos.

1.1 O Método Incremental.

Desde o final da década de 1950, e por muito tempo, as mudanças na alocação dos recursos para as políticas foram explicadas com base nos pressupostos do método incremental e que havia sido proposto por Charles Lindblom (1959, 1979). Assumiu o autor que as políticas públicas pouco ou nada variam ao longo do tempo, ou seja, as decisões do passado influenciam as decisões a serem adotadas no presente. O argumento central deste método logrou grande êxito, nomeadamente quando necessária a análise da distribuição dos orçamentos públicos (ver WILDAVSKY, 1964). Wildavsky (1964) reportou nos seus trabalhos que os orçamentos em execução em cada ano serviam como base para as decisões orçamentárias do ano subsequente, corroborando os pressupostos anteriormente propostos por Lindblom.

O uso do incrementalismo, cuja base se suporta no paradigma da racionalidade limitada (cf. JONES; BAUMGARTNER, 2005), destacou-se na explicação da afetação dos orçamentos públicos (PADGETT, 1980). Por conseguinte, foi dominante por mais de duas décadas (TUKER, 1982). Contudo, ao final da década de 1980 e inícios da década de 1990, este método veio a ser contestado. Tal contestação foi direcionada à sua base teórica, metodológica e empírica (JONES; BAUMGARTNER, 2005). Berry (1990), por exemplo, argumentou que o incrementalismo perdeu a sua utilidade analítica em razão dos seus vários significados. Já True, Jones e Baumgartner (2007) afirmavam que devido aos problemas associados aos testes empíricos realizados, o método provou ser incompleto no que se trata da explicação do processo político e visto que poucas das suas hipóteses são possíveis de falsear.

Em sequência das fragilidades apontadas, a utilização do incrementalismo para a análise da distribuição orçamentária perdeu espaço nas pesquisas sobre as políticas públicas no decorrer da década de 1990 (ROBINSON, 2006). Nesse particular e embora o incrementalismo tenha sido enfaticamente entendido como uma característica das mudanças nos resultados das políticas, foi possível concluir, através de uma análise histórica, que as

políticas passam por um longo período de estabilidade, entretanto interrompidas por períodos de grandes mudanças (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Surge, nesse preciso, a Teoria do Equilíbrio Pontuado enquanto modelo explicativo da alocação orçamentária.

1.2 A Teoria de Equilíbrio Pontuado: Caracterização.

Em contraponto das críticas apontadas ao modelo incremental, surgiu na década de 1990 a TEP (ROBINSON, 2006). Esta teoria foi proposta e desenvolvida por Baumgartner e Jones (1991). No seu direcionamento, a TEP suporta-se no modelo da racionalidade limitada proposta por Simon (1982), pela qual se assume que as decisões são suficientemente boas em resultado da limitação cognitiva dos decisores (JONES; BAUMGARTNER, 2012).

A diferença da TEP ante o modelo incremental reside nas suas características explicativas, isto é, assume-se que as políticas públicas são marcadas quer por longos períodos de estabilidade e mudanças incrementais assim como por períodos esporádicos de grandes mudanças (BAUMGARTNER; JONES, 1993; CAPELLA, 2006; TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007). Portanto, esta teoria é comumente tida como um complemento do modelo incremental (ver ROBINSON, 2006; FLINK, 2017).

Advoga-se que a mudança nos orçamentos e em consequência nas políticas públicas, não são exclusivamente incrementais (JONES; BAUMGARTNER, 1998). A partir de uma análise de distribuição empírica dos orçamentos, Jones e Baumgartner (2005) concluíram que o padrão típico da distribuição dos orçamentos é leptocúrtica. A distribuição leptocúrtica baseia-se na grande centralidade da tomada de decisões, ou seja, a maioria dessas decisões segue um padrão onde poucas mudanças na distribuição dos orçamentos são realizadas de um ano para o outro. Contudo, e em determinados momentos, a alocação dos orçamentos sofre grandes variações, razão pela qual se verifica um acúmulo de variações extremas, às quais os autores classificam de *caudas gordas* (JONES; BAUMGARTNER, 2005).

Segundo Flink (2017), o processamento desproporcional da informação e atrito institucional são dois fatores apontados na literatura como variáveis explicativas para a existência de mudanças incrementais e de pontuações. Nesse sentido e através desses fatores, Baumgartner e Jones (1991:1993) explicam os períodos de estabilidade, aqueles onde se verificam as mudanças incrementais, e os períodos de grandes mudanças, através do que denominam de imagem da política (*policy image*). A imagem de uma política baseia-se no entendimento que se assume sobre uma determinada política e/ou curso de ação, sendo esta uma mescla de informações empíricas e, também, de recursos emotivos. Assim, uma imagem que se associa a uma política aceite, prospera e, oportunamente, a ocorrência das mudanças na política se dão aquando da mudança na forma como as questões são definidas

e compreendidas ou então, pela adesão de novos atores sociais (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

Numa súmula, como argumentam Breunig e Koski (2012), os estudos sobre a alocação dos orçamentos tem atraído o interesse dos estudiosos de equilíbrio pontuado e desde a década de 1990 têm vindo a acumular evidências empíricas que comprovam que os orçamentos exibem padrões de distribuição do tipo pontuado. Em inovação, esta teoria desenvolve o método incremental, o qual passa a ser parte integrante da explicativa para a distribuição orçamentária (Breunig e Koski, 2012).

2. Estratégias Empíricas.

Para o cumprimento dos objetivos de pesquisa definidos, adotou-se neste estudo o desenho de pesquisa de tipo *painel* (ver BLAKIE, 2009). O desenho de pesquisa de tipo painel se mostra apropriado quando se pretende fazer um estudo considerando várias unidades de análise e para vários momentos (BRYMAN, 2016). Assim, selecionaram-se as decisões sobre a alocação orçamentária dos governos estaduais e do Distrito Federal, no Brasil ($n=27$).

Relembrando que a maioria dos estudos utilizando a TEP enquanto modelo explicativo, foram realizados nos países Ocidentais e principalmente nos Estados Unidos da América. Para que se possa validar esta teoria, segundo Kuhlmann e van der Heijden, (2018) é necessário alargar a sua capacidade de explicação a outras realidades. Por esta razão se justifica a seleção do caso nacional.

De sublinhar que o desenho federativo Brasileiro assenta, desde a Constituição de 1988, na perfeita coexistência da União, governos estaduais e municipais. O fato é que a União tem larga preponderância política e econômica sobre os remanescentes (ABRÚCIO; SANO; SYDOW, 2010). Tal distinção, resulta da arrecadação de tributos que é uma função basilar da União. Pela centralização da arrecadação de tributos e posterior repasse para os demais níveis de governo, poder-se-ão verificar várias influências sobre a decisão orçamentária dos governos estaduais. Por esse motivo, os governos estaduais foram eleitos como unidade de análise.

No que tange ao período em análise, considerou-se um período de dezesseis anos, isto é, entre 2002 e 2017. Duas motivações subjazem nesta escolha. A primeira, para validar a tendência dos resultados, ou seja, segundo Sabatier (2007) toda e qualquer análise de entre os processos políticos deverão incluir um período igual ou superior a dez anos. Isso acontece, porque só pela análise de um número mínimo de observações é que se poderá inferir inequivocamente sobre o fenômeno social em análise. Pela consideração do período 2002-2017, a robustez da tendência poderá ser assegurada. A segunda das motivações, deveu-se à inclusão de diferentes realidades econômicas vivenciadas no período. Assim, tem-se um

período de crescimento económico até ao ano de 2013. Já a partir de 2014, assiste-se a um período de retração, tendo sido revertida a partir de 2017.

Os pressupostos da TEP são materializados neste estudo mediante a área de orçamento. Esta, a área de orçamento, é a segunda mais pesquisada de entre os estudos aplicando a TEP (cf. KUHLMANN; VAN DER HEIJDEN, 2018). Para o presente, os dados foram coletados no banco de dados das Finanças do Brasil (FINBRA, 2018). São, portanto, *artefatos sociais* através dos quais se coletam os dados pela consulta dos dados orçamentários disponíveis (BAIKIE, 2009).

De entre os artefatos sociais, as despesas orçamentárias empenhadas foram selecionadas enquanto variáveis dependentes e nas funções: (1) despesas com segurança pública, (2) despesas com previdência social, (3) despesas com saúde, (4) despesas com educação, (5) despesas com saneamento e (6) despesas com gestão ambiental – ver Tabela A1 e Tabela A2. Foram selecionadas estas funções em decorrência das atribuições dos próprios governos estaduais, isto é, estão os governos estaduais incumbidos por lei para a prestação destes serviços às populações. Lembrando que segundo Jones e colaboradores (2009), a tomada de decisão para alocação orçamentária encontra-se dependente das preferências dos tomadores de decisão. Pela seleção das despesas nestas funções, torna-se possível o conhecimento de tais preferências.

Enquanto variáveis independentes, elegeram-se as receitas orçamentárias disponíveis para os governos estaduais, a saber: (1) receitas tributárias, (2) receitas de contribuição, (3) receitas patrimoniais, (4) receitas agropecuárias, (5) receitas industriais, (6) receitas de serviços, (7) receitas de transferências, (8) outras receitas correntes e as (9) receitas de capital – ver Tabela A1 e Tabela A2. A oportunidade para a inclusão destas variáveis, justifica-se pela consideração dos sinais informacionais do ambiente de mudança através das quais as prioridades públicas são definidas (JONES et al., 2009). Por esse mesmo motivo, o *ano* serviu no modelo como variável de controlo e uma vez que alterações económicas foram constatadas no período considerado para análise.

Finalmente, o fator Estado foi incluso enquanto variável de peso. A oportunidade da introdução decorre da necessidade de contemplar a *natureza das instituições* (JONES ET AL., 2009). Embora as regras sejam para todos os entes governativos aplicáveis, o fato é que os estados brasileiro apresentam diferentes condições políticas, económicas e sociais. Nesta motivação, e se tratando de fatores que influenciam o mecanismo do processo político, torna-se necessária à sua inclusão e para que se possam comparar as despesas e receitas em níveis equitativos entre as unidades de análise consideradas.

Para o cumprimento dos objetivos deste estudo, calcularam-se, primeiramente, as variações percentuais dos totais das despesas por funções entre os anos de 2002 a 2016. Nisso, procurou-se descrever a tendência das despesas orçamentárias empenhadas pelos

governos estaduais nacionais, ou seja, buscou-se o conhecimento da distribuição dos orçamentos: se de tipo incremental ou, ao invés, de tipo leptocúrtica. Para tanto, utilizou-se da metodologia e/ou princípio adotado por Jordan (2003), para quem toda e qualquer alteração de decréscimo no orçamento igual ou maior que 25% se configura como pontuação negativa. Em contraponto, toda a alteração de aumento no orçamento igual ou maior que 35%, classifica-se como sendo uma pontuação positiva. As demais, assumem-se como incrementais.

Tabela A1: Descrição das variáveis

Variável	Descrição
<i>Variáveis dependentes</i>	
Despesas com Segurança Pública	Total da despesa em segurança pública (R\$)
Despesas com Previdência Social	Total da despesa em previdência (R\$)
Despesas com Saúde	Total da despesa em saúde (R\$)
Despesas com Educação	Total da despesa em educação (R\$)
Despesas com Saneamento	Total da despesa em saneamento (R\$)
Despesas com Gestão Ambiental	Total da despesa em gestão do ambiente (R\$)
<i>Variáveis independentes</i>	
Receitas tributárias	Variável categórica que assume o valor 1 para níveis baixos; 2 para níveis médios; e 3 para níveis elevados de receitas tributárias
Receitas de Contribuição	Variável categórica que assume o valor 1 para níveis baixos; 2 para níveis médios; e 3 para níveis elevados de receitas contra
Receitas Patrimoniais	Variável categórica que assume o valor 1 para níveis baixos; 2 para níveis médios; e 3 para níveis elevados de receitas de patrimônio
Receitas Agropecuárias	Variável categórica que assume o valor 1 para níveis baixos; 2 para níveis médios; e 3 para níveis elevados de receitas agropecuária
Receitas Industriais	Variável categórica que assume o valor 1 para níveis baixos; 2 para níveis médios; e 3 para níveis elevados de receitas industriais
Receitas de Serviços	Variável categórica que assume o valor 1 para níveis baixos; 2 para níveis médios; e 3 para níveis elevados de receitas de serviços
Receitas Transferências	Variável categórica que assume o valor 1 para níveis baixos; 2 para níveis médios; e 3 para níveis elevados de receitas de transferências
Outras receitas correntes	Variável categórica que assume o valor 1 para níveis baixos; 2 para níveis médios; e 3 para níveis elevados de outras receitas
Receitas de capital	Variável categórica que assume o valor 1 para níveis baixos; 2 para níveis médios; e 3 para níveis elevados de receitas de capital
<i>Variável de controle</i>	
Ano	Variável nominal que assume os anos do intervalo 2002 – 2016
<i>Variável de peso</i>	
Estado	Governos estaduais e Distrito Federal

Para o cumprimento do segundo objetivo, aquele que consiste em descrever quais receitas (variáveis independentes) que melhor se relacionam com os investimentos (variável dependente) dos governos estaduais, fez-se uso da *análise multivariada de variância* – análise de *Regressão por Quadrados Mínimos Ponderados*. Para que tal fosse possível, as despesas empenhadas dos governos estaduais, por funções, foram estimadas através da proporção cumulativa da distribuição para um determinado nível. Seguindo a fórmula de Blom (1958), teve-se como base $(r - 3/8) / (w + 1/4)$ em que w é considerado a soma das ponderações de caso e r é a sua classificação. Este procedimento possibilitou assegurar a normalidade na distribuição dos resíduos entre as variáveis dependentes inclusas no modelo.

Pela utilização do teste de *Shapiro-Wilk* foi possível verificar e garantir a normalidade da distribuição dos resíduos ($p > 0.5$).

Tabela A2: Estatística Descritiva

Variável	Obs.	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<i>Variáveis dependentes</i>					
Segurança Pública	420	.000747	.9943978	-2.4979	2.9704
Previdência Social	420	.000000	.9966450	-2.9704	2.9704
Saúde	420	.000000	.9966450	-2.9704	2.9704
Educação	420	.000000	.9966450	-2.9704	2.9704
Saneamento	417	.000000	.9966249	-2.9682	2.9682
Gestão Ambiental	420	.000000	.9966450	-2.9704	2.9704
<i>Variáveis independentes</i>					
Receitas Tributárias	420	2.0119	.81884	-	-
Receitas de Contribuição	416	2.0096	.81841	-	-
Receitas Patrimoniais	418	2.0096	.81937	-	-
Receitas Agropecuárias	374	2.0107	.81861	-	-
Receitas Industriais	364	2.0110	.81979	-	-
Receitas de Serviços	419	2.0095	.81839	-	-
Receitas de Transferências	420	2.0119	.81884	-	-
Outras receitas	420	2.0119	.81884	-	-
Receitas de capital	420	2,0119	.81884	-	-
<i>Variável de controle</i>					
Ano	432	-	-	-	-
<i>Variável de peso</i>					
Estado	432	-	-	-	-

Em relação às variáveis independentes, estas foram categorizadas em: baixas; médias; e elevadas. A categorização foi calculada com base nos valores dos percentis mediante o corte igualitário. Justifica-se esta opção pela disparidade de valores absolutos verificados entre as receitas orçamentários dos vários governos estaduais. Para que seja possível a comparação, esta foi a solução atendida.

As opções estatísticas ora enunciadas possibilitaram o assegurar da validade e robustez estatística. Essa, a validade, foi afixada pela utilização do teste de Levene e tem como objetivo testar a hipótese nula de que a variância do erro entre as variáveis dependentes é igual entre grupos ($p > 0.5$). Pelos resultados do teste, a hipótese nula foi confirmada: $p = .081$ para as despesas com segurança pública; $p = 1.000$ para as despesas com a previdência social; $p = .385$ para as despesas com saúde; $p = .896$ para as despesas com educação; $p = .515$ para as despesas com saneamento; e $p = .989$ para as despesas com gestão ambiental.

Finalmente, todos os cruzamentos estatísticos foram realizados através do programa estatístico para as ciências sociais (*SPSS*, versão 24).

3. Resultados e Discussões.

Para cumprimento do primeiro objetivo do estudo, o de descrever as variações de distribuição orçamentária nos governos estaduais brasileiro, apresentam-se na Tabela B os

resultados dos cálculos efetuados sobre as variações ao orçamento durante o período considerado.

Tabela B: Variação e Frequência de Distribuições das Despesas por Função

	Despesas por Função					
	Segurança Pública	Previdência Social	Saúde	Educação	Saneamento	Gestão Ambiental
Tipos de Distribuição						
Normal	235	280	332	335	194	186
Pontuações Negativas	40	26	30	30	80	69
Pontuações Positivas	108	87	31	28	111	126

* variação percentual calculada tendo o ano de 2002 como ano base seguindo a metodologia de Jordan (2003).

Pela observação da tabela, pode-se verificar que a distribuição orçamentária segue, primordialmente, a distribuição de tipo incremental, ou seja, existem poucas variações na alocação orçamentária entre exercícios. De entre os serviços analisados, destacam-se a educação e a saúde onde essa normalidade de distribuição se mostra mais constante. Curiosamente, as pontuações para estes dois serviços, quer as positivas, quer as negativas, se equivalem no período analisado. Em contraponto, os serviços de gestão ambiental, saneamento e segurança pública, são aqueles onde maiores variações se verificaram no período. Variações essas que são na sua grande maioria do tipo positivo, ou seja, o orçamento para estes serviços apresentou um acréscimo de 35% para o período considerado. Contudo, se somadas o total de variações dos serviços de gestão ambiental e saneamento, conclui-se que as variações na distribuição orçamentária equivalem às distribuições normais.

Torna-se, portanto, evidente que a TEP é corroborada pela experiência dos governos estaduais brasileiro. Assim, temos que a distribuição dos orçamentos é do tipo incremental (ver LINDBLUM, 1959; WILDAVSKY, 1964) sendo que em determinados momentos se verificam pontuações (positivas ou negativas) (Baumgartner e Jones, 1993, 2012).

Num segundo momento e para descrever quais as receitas (variáveis independentes) que melhor se relacionam com os investimentos nos setores identificados (variáveis dependentes), fez-se uso da *análise multivariada de variância*, cujos resultados são apresentados na Tabela C.

Primeiramente, constata-se que a capacidade explicativa dos modelos é consideravelmente elevada, isto é, o seu grau de explicação é elevado. Tal poderá ser verificado pelos valores de R^2 e somando-se a significância estatística de F ($p < 0.5$). Pela análise da tabela, confere-se que são as receitas provenientes das transferências aquelas que melhor se relacionam estatisticamente com os serviços prestados. Tal poderá ser verificado pela significância, onde $p < 0.5$, e pelo valor de F , aquele que indicia o grau de relação. Assim, as receitas de transferência demonstram uma profunda relação com o

financiamento dos serviços de saúde, educação e saneamento. Pelas mesmas razões, são as receitas tributárias que melhor se relaciona com os serviços de segurança pública, previdência e gestão ambiental. Em oposição, as receitas de contribuição e receitas patrimoniais não figuram como variáveis explicativas para a alocação orçamentária.

Tabela C: Regressão por quadrados mínimos ponderados

	Variável dependente					
	Segurança Pública	Previdência	Saúde	Educação	Saneamento	Gestão Ambiental
Intercepto	.735 (.114)	.772 (.084)	.249 (1.334)	.125 (2.372)	.000* (24.885)	.837 (.043)
RTribu	.001* (6.719)	.000* (11.767)	.000* (8.310)	.078 (2.566)	.451 (.797)	.000* (8.772)
R.Contri	.170 (1.782)	.238 (1.444)	.440 (.824)	.841 (.173)	.902 (.103)	.560 (.581)
RPatrimo	.738 (.304)	.897 (.109)	.888 (.119)	.545 (.609)	.010* (4.671)	.772 (.258)
RAgrop	.032* (.006)	.027* (.014)	.045* (.001)	.040* (.002)	.033* (.005)	.061 (.000)
RIndus	.071 (.000)	.009* (.254)	.002* (.717)	.003* (.663)	.028* (.011)	.031* (.007)
RServi	.013* (.133)	.036* (.003)	.037* (.002)	.055 (.000)	.048* (.000)	.043* (.001)
RTrans	.004* (5.691)	.008* (4.956)	.000* (20.434)	.000* (20.661)	.000* (9.470)	.008* (4.851)
ROutras	.572 (.560)	.000* (9.044)	.011* (4.615)	.013* (4.425)	.218 (1.530)	.015* (4.269)
RRecap	.046* (3.104)	.124 (2.105)	.000* (11.158)	.000* (11.819)	.053 (2.959)	.042* (3.200)
Ano	.000* (3.378)	.031* (1.825)	.000* (3.637)	.000* (3.239)	.000* (6.206)	.047* (1.713)
R^2	.783	.795	.856	.853	.631	.746
Graus liberdade	33	33	33	33	33	33
Estatística F	34.364*	36.932*	56.830*	55.319*	16.304*	27.965*

^a Ponderados por *Estado*

* significância $p < 0,5$, Valor de F entre parênteses

Face à descrição ora apresentada, é notória a dependência dos governos estaduais em relação às transferências da União para a prestação de serviços públicos. Segundo Henrichs e de Meza (2017) essa dependência tem origem na ação da União em relação à arrecadação de tributos e que posteriormente serão repassados para os outros entes federativos. Nesse sentido, a União tem, de fato, implicações políticas e econômicas para os governos estaduais e como referem Abrúcio, Sano e Sydow (2010). Segundo Flink (2017) o atrito institucional poderá resultar em oscilações na distribuição orçamentária, as quais terão efeitos na permanência ou alteração da alocação dos recursos por parte dos governos estaduais. Neste preciso, comprova-se que a natureza decisória implica alterações aos orçamentos (JONES et. al., 2009)

Verifica-se, ainda, quer as receitas agropecuária, de capital e serviços, têm efeito nos investimentos dos governos estaduais. Várias ilações poderão ser aduzidas destes últimos resultados. A primeira de que os governos estaduais se encontram fortemente dependentes das receitas agropecuárias. A agropecuária é, portanto, fonte importante dos tributos para que os investimentos em serviços públicos possam ser realizados em que quanto maior a presença desta atividade econômica, maior o retorno de receitas as quais implicarão no aumento do investimento.

A segunda ilação remete para as receitas dos serviços prestados, nomeadamente para os preços praticados na prestação de serviços públicos. Assim, torna-se expectável que medidas sobre a prestação dos serviços sejam adotadas. Primeiramente, pelo aumento dos custos para os utilizadores dos serviços públicos, ou seja, é credível que aumentem futuramente. Em terceiro lugar, desenvolve-se a discussão em torno da eficiência dos atuais modelos organizacionais para a prestação desses serviços, ou seja, se através da burocracia pública, se pelos privados através dos mercados ou se através das redes de cooperação entre atores públicos (SILVESTRE; MARQUES; GOMES, 2018). Essa discussão se deve, porque os governos estaduais mostram que a baixa receita de capital leva a uma diminuição dos investimentos em serviços. Assim, tem-se em questão a necessidade de financiamento desses serviços, os quais terão de passar, quase necessariamente, pelo aumento dos preços dos serviços aos utilizadores. Em tudo o mais, a decisão orçamentária nestes casos, passa pela preferência dos tomadores de decisões e nas prioridades *a priori* definidas (JONES et al., 2009; JORDAN, 2003).

Finalmente, conclui-se o período de crescimento econômico que o Brasil experimentou entre 2002 e 2014, proporcionou uma diminuição do investimento em segurança e um aumento nos serviços de saneamento.

4. Conclusões

Dois objetivos foram propostos para a realização deste estudo. Em primeiro lugar, procurou-se descrever a variação da decisão orçamentária nos governos estaduais brasileiro e Distrito Federal. Num segundo momento, buscou-se expor a relação entre as receitas orçamentária dos governos estaduais (variáveis independentes) que melhor se relacionam estatisticamente com a alocação dos recursos (variáveis dependentes). Suportado num desenho de pesquisa de tipo painel, incluíram-se dados sobre as despesas orçamentária empenhada com serviços e receitas orçamentárias para o período de 2002 a 2017.

Foi possível concluir que: (1) a distribuição orçamentária segue certa estabilidade, sendo que alterações significativas existem na distribuição dos orçamentos dos governos estaduais; (2) são os serviços de saúde e educação, aqueles que maior estabilidade apresentam; contrariamente, (3) os serviços de gestão ambiental, saneamento e segurança pública, foram aqueles onde maiores variações se verificaram, sendo estas majoritariamente positivas; (4) as receitas de transferência demonstram uma profunda relação com o financiamento dos serviços de saúde, educação e saneamento, enquanto (5) as receitas tributárias relacionam-se com os serviços de segurança pública, previdência e gestão ambiental. Finalmente (6), o período de crescimento econômico que o Brasil experimentou entre 2002 e 2014, proporcionou uma diminuição do investimento em segurança e um aumento nos serviços de saneamento.

Pela robustez dos dados apresentados, corrobora-se os princípios da TEP fora do tradicional eixo de pesquisa com o privilégio nos países Ocidentais. Contribui este estudo, igualmente, para uma melhor compreensão deste fenômeno social e pelo qual se confirmam os resultados de outros estudos internacionais e nacionais (cf. JORDAN, 2003; SILVESTRE; ARAÚJO, 2015 *inter alia*).

De central importância, questiona-se a influência da União na tomada de decisão sobre as políticas públicas estaduais adotadas, nomeadamente quando os governos estaduais se encontram dependentes das transferências dos primeiros. Discutiu-se, ainda, o financiamento com base nas receitas dos serviços e de capital, as quais deverão levar a uma outra discussão. Notadamente, as receitas dos serviços poderão ser elevadas e tendo em consideração que as receitas de capital se mostram insuficientes para aqueles estados que apresentam baixos ou médios níveis de retorno nestas variáveis. Discussão essa que deverá incluir os modelos adotados para a prestação de serviços e pela necessidade de aumentar a eficiência dos mesmos.

Este estudo apresenta-se como uma etapa inicial para a discussão em torno da decisão sobre a distribuição dos orçamentos públicos de nível estadual. Necessariamente, novos estudos deverão ser desenvolvidos e para que sejam apuradas as razões para os resultados ora constatados. Adicionalmente, tais estudos poderão e deverão incidir a análise não só ao nível dos governos estaduais, mas incluindo igualmente a análise e interação com os governos locais.

Referências

- ABRUCIO, F.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. **BID**, Washington p. 197-234, 2010.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agenda dynamics and policy subsystems. **The journal of Politics**, v. 53, n.4, p. 1044-1074, 1991.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BERRY, W. D. The confusing case of budgetary incrementalism: too many meanings for a single concept. **The Journal of Politics**, v. 52, n. 1, p. 167-196, 1990.
- BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. 3. ed. New York: Routledge, 2015. 340 p.
- BLAIKIE, Norman. **Designing social research**. Cambridge: Polity Press, 2009. 338 p.
- BLOM, Gunnar. **Statistical Estimates and Transformed Beta-Variables**. New York: John Wiley and Sons, 1958. 179 p.

- BREUNIG, C.; KOSKI, C. The tortoise or the hare? incrementalism, punctuations, and their consequences. **Policy Studies Journal**, v. 40, n. 1, p. 45-68, 2012.
- BRYMAN, Alan. **Social research methods**. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2012. 776 p.
- CAIRNEY, P.; HEIKKILA, T. A comparison of theories of the policy process. **Theories of the policy process**, v. 3, 2014, p. 363 – 389.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)**, v.61, p. 25-52, 2006.
- EASTON, D. An approach to the analysis of political systems. **World politics**, v. 9, n. 3, p. 383-400, 1957.
- FLINK, C. M. Rethinking punctuated equilibrium theory: a public administration approach to budgetary changes. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 1, p. 101-120, 2017.
- HENRICHS, J.; A.; DE MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.
- JONES, B. D.; TRUE, J. L.; BAUMGARTNER, F. R. Does incrementalism stem from political consensus or from institutional gridlock? **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 4, p. 1319-1339, 1997.
- JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R.; TRUE, J. L. Policy punctuations: us budget authority, 1947-1995. **The Journal of Politics**, v. 60, n. 1, p. 1-33, 1998.
- JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. A model of choice for public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 3, p. 325-351, 2005.
- JONES, B. D. et al. A general empirical law of public budgets: A comparative analysis. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 4, p. 855-873, 2009.
- JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F.R. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. **Policy Studies Journal**, v. 40, n. 1, p. 1-20, 2012.
- JORDAN, M. M. Punctuations and agendas: a new look at local government budget expenditures. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 22, n. 3, p. 345-360, 2003.
- KUHLMANN, J.; VAN DER HEIJDEN, J. What Is Known about Punctuated Equilibrium Theory? and What Does That Tell Us about the Construction, Validation, and Replication of Knowledge in the Policy Sciences? **Review of Policy Research**, v. 35, n. 2, p. 326-347, 2018.
- LAMBA, J. R.; SILVESTRE, H. C.; MORÃES, A. C. As teorias do processo político na avaliação das políticas públicas brasileiras: aplicações e agenda de pesquisa. **Revista**

- Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, 1-46, 2019 (no prelo).
- LINDBLOM, Charles. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v.19, p. 79-88, 1959.
- LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. **Public administration review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.
- MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. *In*. MARQUES, E.; DE FARIA, C.A.P. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 23-46.
- PADGETT, J. F. Bounded rationality in budgetary research. **American Political Science Review**, v. 74, n. 2, p. 354-372, 1980.
- ROBINSON, Scott E. Punctuated equilibrium models in organizational decision making. *In*: **Handbook of decision making**. New York: Routledge, 2006. P. 133-149.
- SABATIER, Paul A. The need for better theories. *In*. **Theories of the policy process**. Colorado: Westview Press, 2007. p. 3-17.
- SILVESTRE, H. C.; ARAÚJO, J. F. A teoria do equilíbrio pontuado nas políticas públicas brasileiras: o caso do Ceará. **Revista de Administração Contemporânea**, v.19, n. 6, p. 697 - 711, 2015.
- SILVESTRE, H. C.; MARQUES, R. C.; GOMES, R. C. Joined-up Government of utilities: a meta-review on a public–public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. **Public Management Review**, v. 20, n. 4, p. 607-631, 2018.
- SIMON, Herbert Alexander. **Models of bounded rationality**: Empirically grounded economic reason (Vol. 2). MIT press, 1982.
- TRUE, James; JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking”, *In*. **Theories of the policy process**. Colorado: Westview Press, 2007. p. 155-187.
- TUCKER, H. J. Incremental budgeting: myth or model? **Western Political Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 327-338, 1982.
- WILDAVSKY, Aaron B. **Politics of the budgetary process**. Boston: Little brown, 1964.