

Análise da Variação Orçamentária do Governo do Distrito Federal entre 2000 e 2015

DANIEL IZAIAS DE CARVALHO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

EDGAR REYES JUNIOR
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

ADALMIR DE OLIVEIRA GOMES
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

BRUNO ARIEL REZZOAGLI

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: INTERRUPÇÕES DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO ENTRE 2000 E 2015

Resumo: A variação orçamentária de políticas públicas é um importante indicador do funcionamento dos governos, de modo que compreender os fatores que influenciam essa variação pode contribuir para aperfeiçoar o planejamento orçamentário. O presente trabalho tem como objetivo descrever a variação da execução orçamentária das funções e subfunções do Governo do Distrito Federal entre 2000 e 2015 para identificar variáveis relacionadas com essa variação. As variáveis investigadas foram: mudança de governador, de secretários de estado e os anos de governo. Os dados foram coletados no Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal – SIGGO, no Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Distrito Federal – SIGRH e no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF. Os resultados evidenciam a 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 esteja vinculada a maior parte da ocorrência de variações atípicas, essas mudanças consomem em média uma parcela muito pequena do orçamento. O estudo observou, também, 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 volume de recursos aplicados nessas variações. Outro aspecto 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.

Palavras Chave: Teoria do Equilíbrio Pontuado; Orçamento Público; Distrito Federal.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público, que representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos, configura-se como importante ferramenta de execução financeira das políticas públicas. É uma ferramenta mais complexa que a simples previsão de receitas e definição de despesas, pois acomoda as negociações sociais para execução de políticas públicas.

O processo cíclico de definição orçamentária consolida decisões já conhecidas e adotadas em períodos anteriores de negociação político-social. Essa dinâmica representa a manutenção de acordos sociais já estabelecidos e reduz o espaço para mudanças na composição das políticas públicas.

No Brasil o orçamento é autorizativo e adota limites mínimos de aplicação. 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.

A importância do orçamento público como instrumento de negociação é percebida na definição, implementação e controle das políticas públicas vinculadas à execução orçamentária. Assim, torna-se possível analisar a execução das políticas públicas por meio do orçamento público. A estrutura orçamentária adotada no Brasil, denominada de Orçamento Programa, permite apontar de maneira objetiva a esfera do gasto, o órgão responsável, as áreas da ação governamental, o tema da política pública e o que será realizado.

A classificação funcional do Orçamento Programa é composta de um rol de funções e subfunções que servem como agregadores dos gastos públicos, divididos por área de atuação governamental comum, e obrigatória nos três níveis de governo. A função representa o maior nível de agregação do setor público, enquanto a subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função, e busca evidenciar a natureza da atuação.

A variação orçamentária ao longo dos anos pode ser influenciada por diversos fatores como o aumento de receita, a mudança de marcos legal, a mudança de governo, as crises econômicas entre outras mudanças no contexto social, político e econômico.

Estudos anteriores abordam tradicionalmente as variações orçamentárias dentro do modelo incremental, que são explicadas linearmente pela variação do incremento ou redução da receita orçamentária. Esse posicionamento é explicado pela ideia de que a negociação social em torno do orçamento é mantida ao longo do tempo e a variação linear seria um mecanismo de manutenção do *status quo*.

A lacuna que motiva o presente estudo é a ausência da utilização de modelos teóricos em pesquisas orçamentárias no Brasil, pois grande parte desses trabalhos é eminentemente técnica, não se utilizando de modelos teóricos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário.

Com base nisso, o presente trabalho tem como objetivo descrever a variação da execução orçamentária das funções e subfunções do Governo do Distrito Federal no período de 2000 a 2015, e identificar variáveis relacionadas a essa variação.

O estudo é importante em termos teórico e práticos. Em termos teóricos, o estudo busca testar a adequabilidade da teoria do equilíbrio pontuado para explicar as variáveis orçamentárias de um governo. Em termos práticos, a variação orçamentária dos valores destinados e executados referentes às funções e subfunções de um governo é um importante indicador, de modo que compreender os fatores que influenciam essa variável pode contribuir para aperfeiçoar o planejamento orçamentário desse governo.

A seção seguinte apresenta lentes teóricas de análise do processo orçamentário para estabelecer abordagem aplicada à análise da execução orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O orçamento público é caracterizado por aspectos políticos, jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros, administrativos, entre outros. Surgiu formalmente na Inglaterra em 1822 para controlar a despesa pública e conter o aumento da carga tributária. Ao confrontar receitas e despesas, o orçamento instituiu um importante instrumento para disciplinar as finanças públicas e possibilitar o controle político da atuação do Poder Executivo (Giacomoni, 2010).

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 em uma ferramenta de condução dos negócios públicos e administração pública (Giacomoni, 2010). Dessa forma, o estudo orçamentário passou a representar uma perspectiva de análise da política permitindo comparações de resultados mensuráveis (Wildavsky, 1961).

As políticas públicas são decorrentes de escolhas na busca consciente e deliberada de determinados objetivos, logo as decisões e ações governamentais dirigem-se ao encontro de objetivos estrategicamente estabelecidos. Assim, o orçamento é um importante instrumento para a definição de como as políticas públicas a serão executadas (Barcelos & Calmon, 2014).

Bonafont (2004) sugere que a análise de políticas públicas pode ser feita por meio da execução orçamentária, utilizando-se as seguintes lentes teóricas: Teoria Incremental, Múltiplos Fluxos, Teoria do Equilíbrio Pontuado, Institucionalismo e Coalizões de Defesa. Complementarmente, Abreu, Mendonça, & Lima (2010) a pontam a Teoria Incremental, o Modelo do Julgamento Serial, a Teoria de Múltiplos Fluxos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado são oriundos da noção de racionalidade limitada de Simon (1957, 1977, 1983 e 1985) e

funcionam como os principais modelos de análise do processo de mudança e estabilidade nas políticas públicas.

Como 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) – Tabela 01. Por sua vez, a Teoria do Equilíbrio Pontuado busca contemplar tanto a estabilidade quanto a mudança (Baumgartner, Jones, & True, 2007; Ollaik, Wenceslau, Serpa, & Medeiros, 2011). Assim, esse estudo utilizou a Teoria do Equilíbrio Pontuado como lente teórica para avaliar o comportamento da execução orçamentária do Distrito Federal.

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.

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.1 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 periféricamente 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 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).

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).

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.

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.

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.

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).

2.2 Variação orçamentária sob teoria do equilíbrio pontuado

A estabilidade e a mudança são elementos importantes na Teoria do Equilíbrio Pontuado. Embora os processos políticos decorram de uma lógica de estabilidade incremental, ocasionalmente ocorrem grandes mudanças. Dessa forma, tanto as grandes variações como a estabilidade decorrem da interação dos subsistemas político e comportamental, que são objetos de análise dessa teoria.

A aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado ao modelo orçamentário racional em conjunto com as instituições políticas desagregadas aponta para ambientes de tomada de decisão serial e paralelo. A estabilidade das políticas públicas resulta de uma dinâmica onde tomadores de decisão governamental processam as informações em paralelo por intermédio de subsistemas, monopólios políticos, redes e outros. Assim, essa interação promove mudanças orçamentárias incrementais para manutenção de recursos na execução de políticas já pactuadas.

Quando um determinado tema relacionado a uma variável orçamentária rompe o processamento paralelo, a decisão passa ao nível de processamento serial demandando atenção do sistema macropolítico e ensejando grande mudança na sua execução orçamentária. A interrupção do equilíbrio ao longo de períodos estáveis de execução orçamentária é o caso generalizado na Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Diante disso, esse estudo procurou analisar as variações na execução orçamentária do Distrito Federal entre os anos de 2000 e 2015 para identificar variações atípicas e o padrão de sua ocorrência.

3 MÉTODO

O estudo empírico realizado pode ser considerado 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 no Distrito Federal, Brasil. A natureza da pesquisa foi descritiva, pois buscou descrever padrões referentes à execução de políticas públicas (Nascimento & Sousa, 2015). A escolha do Distrito Federal deveu-se ao fato deste ente da República Federativa do Brasil acumular as atribuições de estado e município na execução das 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. Desse 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 a distribuição das variações orçamentárias.

Os dados foram analisados por meio de 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 orçamentárias anuais representam o quanto uma função ou subfunção aumentou ou diminuiu em relação ao ano anterior. As funções e subfunções orçamentárias serão as variáveis orçamentárias utilizadas para medir a variação dos recursos aplicados na execução de políticas públicas. Em outras palavras, as funções e subfunções permitem vincular o gasto público às áreas de despesa em que a ação governamental é realizada. Neste estudo, as variações nas funções e subfunções no orçamento do Distrito Federal foram calculadas da seguinte forma:

a) 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

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

b) 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

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

Apesar da amplitude, é importante ressaltar que as funções e as subfunções, em termos gerais, se mantiveram estáveis no período a ser pesquisado. As funções e subfunções prefixadas servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo. Assim, trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória no âmbito dos municípios, dos estados e do Distrito Federal, e da União. Isso permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.



Figura 1. Funções e subfunções orçamentárias.

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). Nesse

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 utilizados para a avaliação do comportamento (variação anual) das políticas estudadas nesse trabalho foram 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. Forma utilizadas, como variáveis orçamentárias, para análise da execução das políticas públicas as funções e subfunções, que correspondem à classificação funcional da despesa governamental.

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 da amostra analisada.

As ferramentas utilizadas na análise dos dados secundários a respeito da execução orçamentária do Distrito Federal foram os seguintes: o software Discover da Oracle, usado para extrair os dados da base do SIGGO; planilhas Excel, para organizar os dados extraídos e atualizar os valores pela inflação do período; e o software SPSS, da IBM, usado 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).

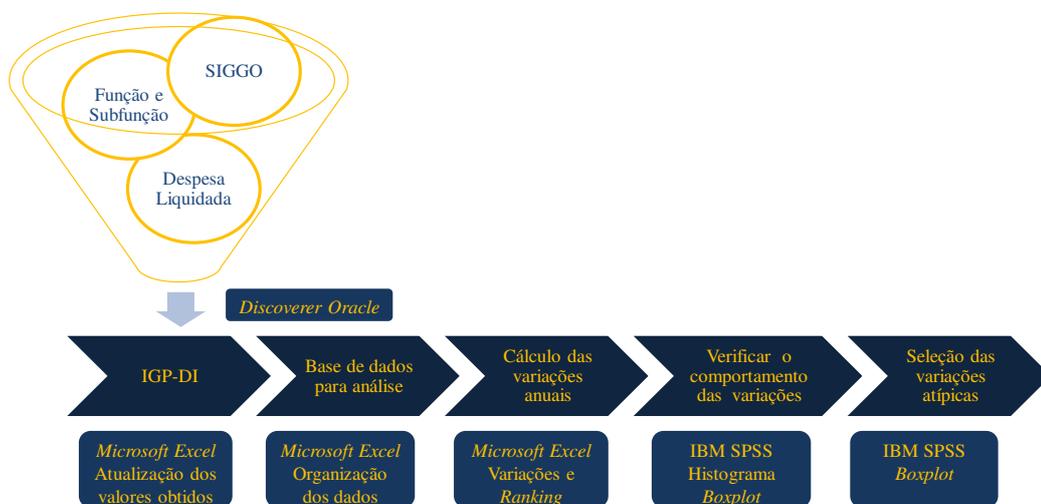


Figura 2. Mineração dos dados

A identificação das variações atípicas é uma importante etapa desse estudo, pois identifica a interrupção do equilíbrio. Para evitar a subjetividade de atribuir um percentual mínimo de variação como sendo a interrupção do equilíbrio, esse trabalho definiu as variações atípicas como interrupção do equilíbrio. Como as variações atípicas indicam a interrupção do equilíbrio, os *outliers* observados nos dados utilizados foram observados em conjunto com a ocorrência de mudança de chefe do executivo e/ou da liderança responsável pela execução direta das políticas vinculadas às funções e subfunções.

A análise das variações atípicas tem a finalidade de identificar a ocorrência das interrupções do equilíbrio ocorreram em conjunto com a mudança de governador, troca de secretários, ou seja, como se comportou nos ciclos governamentais. Essa análise permitiu observar a ocorrência de interrupções em cada ano e mandato de governo, nos períodos

eleitorais, nos períodos de mudança de governador e nos períodos de implementação de Plano Plurianual.

É importante destacar que mudanças ou erros de classificações da execução orçamentária podem gerar variações que não representam interrupção do equilíbrio. Por isso, a escolha da análise conjunta das funções e subfunções busca minimizar os erros de análise dos períodos de possível interrupção do equilíbrio.

4 RESULTADOS

As variações observadas para função e subfunção apontam para uma distribuição não normal, com valores de assimetria e curtose muito distantes de zero esses resultados indicam que a distribuição de frequência é leptocúrtica, pois Valores positivos da curtose indicam uma distribuição pontiaguda e valores negativos indicam uma posição achatada (Field, 2009). A comprovação da não normalidade foi alcançada com realização do teste Kolmogorov-Smirnov que apresentou resultado significativo de não normalidade.

As interrupções do equilíbrio identificadas por meio das variações atípicas ocorreram em média três vezes por ano para as funções orçamentárias e nove vezes para subfunções (ver Tabela 02). A alteração de governador, secretário ou ambos apareceram em 64,71% das interrupções do equilíbrio na execução das funções orçamentárias, enquanto em 35,29% não foram combinadas com mudança de governador nem de lideranças. Por subfunção, a alteração de governador, secretário ou ambos apareceram em 60,16% das interrupções do equilíbrio, enquanto 39,84% não foram combinadas com mudança de governador ou lideranças.

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 2. Variações atípicas por função e subfunção.

Fonte: Sistema de Informações Governamentais do Distrito Federal - SIGGO

A participação média das variações atípicas por função foi de 5,4% do recurso movimentando anualmente no governo do Distrito Federal, que representa um valor médio

anual de R\$792.695.861,06. A interrupção do equilíbrio consumiu 2,1% em média do orçamento anual, que representam em valor médio atualizado R\$312.039.794,78. 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.

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, Dempster, & Wildavsky, 1966; Kingdon, 1995; True, Jones, & Baumgartner, 2006).

A análise das variações bruscas por ano de governo demonstrou que o terceiro ano foi o que apresentou isoladamente a maior ocorrência de interrupções do equilíbrio. Inicialmente, essa constatação se descola de fatores como mudança de governo, implantação de PPA e ano eleitoral, embora esses eventos concentrem 68,6% de interrupções das funções e 71,9% das subfunções no período analisado.

Ao observar a participação orçamentária média das interrupções do equilíbrio por função, foram identificados o consumo médio de 7,2% e 9,6% respectivamente nos dois primeiros anos de governo. Essa informação aponta que as políticas mais amplas e debatidas no ambiente serial 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 50,1% 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. Assim, 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 dos recursos orçamentários por ano de governo.

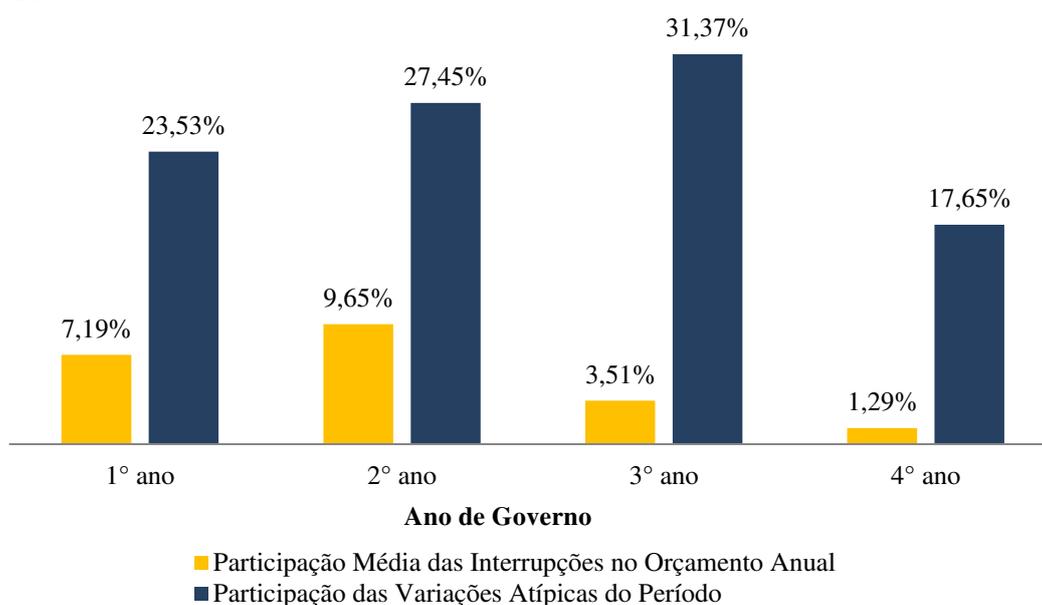


Figura 3. Consumo orçamentário médio e participação das variações atípicas por função.

Fonte: Sistema de Informações Governamentais do Distrito Federal - SIGGO

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 5,4% do orçamento anual, as subfunções sofreram 8,5 interrupções médias e consumiram 2,1% 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 como apontado por Baumgartner et al. (2007).

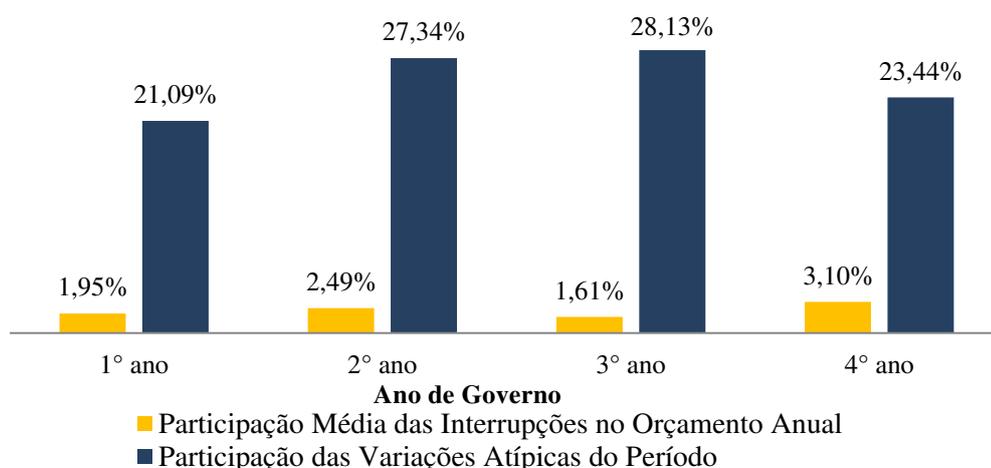


Figura 4. Consumo orçamentário médio e participação das variações atípicas por subfunção.
Fonte: Sistema de Informações Governamentais do Distrito Federal - SIGGO

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 (ver Figura 05), que foi de 8,2% no primeiro mandato e de 3,0% no segundo mandato.

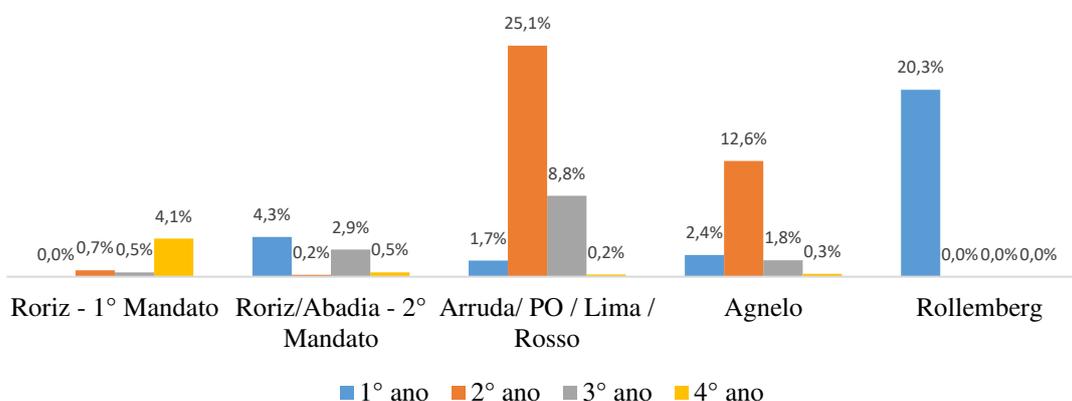


Figura 5. Consumo orçamentário médio das variações atípicas por função.

Fonte: Sistema de Informações Governamentais do Distrito Federal - SIGGO

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 05 e 06 ajudarão a compreender essa análise.

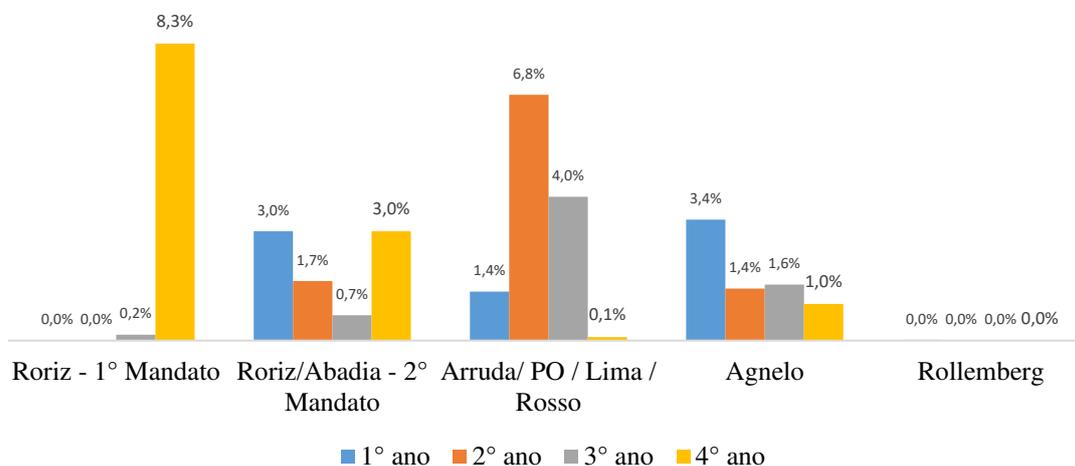


Figura 6. Consumo orçamentário médio das variações atípicas por subfunção.

Fonte: Sistema de Informações Governamentais do Distrito Federal - SIGGO

4.1 Variações conforme o mandato de governador

Observando o consumo de recursos orçamentários das interrupções de equilíbrio por função no período 1999 a 2006, no Governo Roriz, percebe-se, no período analisado, que no primeiro mandato o maior consumo ocorreu no último ano de governo (4,1% do orçamento anual), ao passo que no segundo mandato esse consumo foi maior no primeiro ano de governo (4,3% 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 3,0% 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.

Já no período de 2007 a 2011, o consumo de recursos orçamentários observado nas interrupções do equilíbrio por função, no segundo ano (implementação do PPA) do Governo Arruda, representou 25,1% 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 25,1% e 8,8% 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.

Durante o período de 2011 a 2015, o Governo Agnelo Queiroz 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 do Governo de Agnelo 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.

Por fim, o período do Governo Rollemberg (a partir de 2015) entra na análise deste estudo com apenas um ano, 2015, 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 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 Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV para complementar o pagamento de servidores inativos e pensionistas, isso nos últimos meses do ano de 2015.

O uso de recursos do IPREV provocou um aumento do gasto com a função previdência social, que representa uma parcela significativa do orçamento anual. Se o volume da variação atípica nessa função fosse excluído da observação, as outras variações seriam responsáveis por apenas 0,1% 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.

5. 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 orçamentaria 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.
- Bak, P., & Chen, K. (1991). Self-Organized Criticality. *Scientific American*, 264(1), 46–53.

- 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. 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*. (3°). São Paulo: Atlas.
- 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). *Descobrimo a estatística usando o SPSS* (2nd ed.). São Paulo: Bookman e Artmed.
- 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.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd Edition). Policy (Vol. 2).
- 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*.
- 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.
- 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.
- 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.

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.