



ANÁLISES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE NATAL - RN (2002-2018) SOB A ÓTICA DA TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

Denyson Cleyton Cardoso da Silva¹

Ana Karoliny Araujo Duarte²

RESUMO

O presente estudo objetivou analisar se as tomadas de decisões na execução orçamentária do município de Natal (RN). Metodologicamente a pesquisa é definida como de natureza quali quanti e teve como procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. Além disso, foi realizado o levantamento dos dados orçamentários do município de Natal/RN por meio do *site* da Secretaria do Tesouro Nacional compreendendo o recorte temporal de 2002 a 2018. Os resultados indicaram que as tomadas de decisões na execução orçamentária foram realizadas com base em períodos estáveis para a receita total, despesa total, despesas correntes com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes. As alocações de recursos nas despesas com juros e encargos das dívidas, despesas de capital com investimentos e com amortização da dívida ocorreram de forma atípica. As decisões em relação a quinze despesas por funções de governo indicaram alocações com base em mudanças bruscas para as funções judiciária/essencial à justiça; administração; urbanismo; habitação; comércio e serviços e encargos especiais. Ao analisar a execução das quinze funções de governo, os resultados apontaram para alocações de forma atípica. Este resultado indica falta de política orçamentária nas alocações de recursos nas despesas por funções de governo, haja vista que não ocorreu no cenário político-institucional situações que justificassem tais alterações. Conclui-se que este estudo pode ser utilizado como base para que os gestores planejem seus orçamentos nas alocações orçamentárias de despesas por funções de governo.

Palavras-chave (Teoria do Equilíbrio Pontuado; Execução Orçamentária; Tomadas de decisão; Município de Natal-RN)

¹ Graduado em Ciências Contábeis (UFRN), denyson84@gmail.com

² Graduanda em Gestão de Políticas Públicas (UFRN) e em Ciências Contábeis (UFRN), karolduarte@gmail.com



INTRODUÇÃO

O presente estudo visa analisar se as tomadas de decisões na execução orçamentária do município de Natal (RN), ao longo dos anos de 2002 a 2018, foram realizadas com base em períodos estáveis ou de mudanças bruscas (atípicos) sob o suporte da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Dessa forma, conforme True, Jones e Baumgartner (2006), a teoria em questão tem como objetivo explicar que os processos políticos são definidos por meio da estabilidade e do incrementalismo, todavia, ocasionalmente, há mudanças de larga escala do passado. Eventualmente, os programas governamentais significativos sofrem mudanças radicais, mesmo que, sejam continuados como no ano anterior. A estabilidade e a mudança são importantes elementos do processo político e a maioria dos modelos buscam explicar ao menos um deles, enquanto a Teoria do Equilíbrio Pontuado abrange os dois.

Nesse sentido, o presente artigo é relevante, dado que colabora com os conhecimentos acerca da elaboração orçamentária, ferramenta importante para que as políticas públicas atendam a população da melhor forma. Ocasionalmente um benefício à sociedade civil e contribuindo para o desempenho de um dos seus principais direitos, o controle social. Para além disso, os gestores públicos também poderão utilizar o trabalho para uma análise e reflexão sobre a elaboração de seus orçamentos. Por esse ângulo, a pesquisa contribuirá para o estudo de um possível comportamento equilibrado ou se há mudanças bruscas na execução orçamentária no município de Natal - RN.

Alicerçado a isso, o trabalho utilizará o método de avaliação de resultados. De acordo com Ramos e Schabbach (2012) esse tipo de avaliação objetiva a verificação se a política pública alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e consequências após a sua implementação.

Para além disso, será utilizado, por meio do método empírico da Teoria do Equilíbrio Pontuado, as variáveis orçamentárias para o exame das variações dos recursos aplicados na execução de políticas públicas. Para isso, baseou-se nas receitas e despesas orçamentárias, assim como as funções de governo, conforme a Portaria nº 42 de 1999 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 1999).

TEORIA INCREMENTAL.

Segundo Fontaine (2015), o incrementalismo não é somente um método de cálculo que mede a variação orçamentária baseada em um valor padrão, é também um mecanismo de tomada de decisão que, gradualmente, busca mudar a realidade baseada em consenso. De um lado, partidos políticos e líderes concorrentes concordam com ideias fundamentais, apesar de que possam discordar em aspectos secundários ao formular políticas setoriais individuais. Por outro lado, quando ocorre alternância de partidos e líderes nas eleições, as políticas do novo governo, revisam as políticas realizadas pelo seu antecessor.



Desse modo, o processo político é de adequação, onde soluções experientes são revisadas e aprimoradas levando em consideração os resultados produzidos.

O incrementalismo possui uma ampla abordagem e está diretamente relacionada à teoria da decisão, porém é particularmente aplicado à área de estudos de orçamentos, visto que nenhum conceito mostra ser mais tradicional nesta área do que o incrementalismo, que até hoje inspira pesquisas e estudos nesse campo (BARCELOS, 2012). Para John (2003), no incrementalismo, os formuladores de políticas públicas quase nunca revisam os orçamentos como um todo. Os tomadores de decisão têm o período anterior como base ou ponto de referência para fazer os ajustes nos gastos públicos e os políticos aplicam normas ou regras básicas para chegar a decisões.

O processo orçamentário é baseado em políticas incrementais, logo o orçamento também é incremental, e as decisões de orçamento são realizadas baseando-se em decisões tomadas anteriormente e reduzindo custos informacionais. O modelo incremental pressupõe que a elaboração orçamentária anual é composta por uma parte fixa e outra parte variável e incerta, sendo a parte fixa considerada como base orçamentária e a parte variável que não vem do incrementalismo, pode significar desvios ou mudanças de paradigmas ou mudanças de governos (ABREU; NEIVA; LIMA, 2012).

TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado tem por objetivo explicar uma simples observação de que os processos políticos são geralmente caracterizados pela estabilidade e incrementalismo, porém, eventualmente, ocorrem mudanças de larga escala do passado. Às vezes, programas governamentais importantes são radicalmente alterados, mesmo que continuem como no ano anterior na maioria das vezes. A estabilidade e a mudança são importantes elementos do processo político e a maioria dos modelos buscam explicar ao menos um deles, enquanto a Teoria do Equilíbrio Pontuado abrange os dois (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006).

Para Jhon (2013), a ideia da Teoria do Equilíbrio Pontuado é a de que grandes mudanças podem ocorrer após longos períodos de estabilidade. Essa ideia baseia-se em trabalhos de biologia sobre o progresso da evolução e a observação de que existem longos períodos em que ocorre uma lenta taxa de adaptação, e períodos rápidos de acréscimos de novas espécies, mas Baumgartner e Jones não fazem reivindicações explícitas de uma evolução do mecanismo como um conjunto genético de políticas e competição.

No modelo de Equilíbrio Pontuado, grandes períodos de estabilidade onde ocorrem alterações de modo lento, incremental e linear, são interrompidos por profundas e rápidas mudanças. Essa ideia aplica-se às agendas que sofrem alterações de um modo rápido, devido ao que é chamado de feedback positivo, onde algumas questões se tornam importantes e atraem outras, que são difundidas em um efeito cascata. Após isso, algumas questões se tornam populares e o



ocupam o lugar antes ocupado por problemas antigos, abrindo espaço para novos movimentos políticos (CAPELLA, 2006).

Segundo Ollaik et al. (2011), a finalidade da Teoria do Equilíbrio Pontuado é explicar porque processos políticos, que normalmente são tratados como estáveis e incrementais, ocasionalmente sofrem grandes alterações. O modelo do Equilíbrio Pontuado abrange tanto a estabilidade quanto às variações devido a ênfase na definição dos temas e na formação da agenda, para determinar como uma questão específica se torna importante passando a integrar a agenda, enquanto outras ficam restritas aos limites dos especialistas.

Na visão de Valle, Frossard e Cruz (2010), a Teoria do Equilíbrio Pontuado é um processo político pelo qual, geralmente, segue uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas que eventualmente sofre alterações de larga escala. A partir daí, quando uma questão chega ao ambiente macropolítico, as rápidas alterações são beneficiadas nos subsistemas onde eram anteriormente estáveis.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado coloca o processo político em uma base dupla, que são as instituições políticas e a tomada de decisão racionalmente limitada, assim como destacam se dois elementos no processo, sendo eles a definição de questões e a definição de agendas. Devido aos problemas serem definidos de maneira pública, e à medida em que as questões aumentam e diminuem na agenda pública, as políticas presentes podem ser reforçadas ou questionadas, sendo que o reforço pode criar grandes obstáculos, enquanto o questionamento de políticas públicas pode gerar oportunidades para grandes reversões nos resultados das políticas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006).

Silva e Kauchakje (2012) afirmam que o modelo do Equilíbrio Pontuado é compatível com as teorias de transferência e difusão de políticas públicas, porque os atores que fazem parte do processo de elaboração de políticas podem agir em subsistemas, introduzindo modelos no processo de agenda setting em períodos de instabilidade, que são os momentos que aparecem novos problemas e as soluções podem ser encontradas em outras alternativas já estabelecidas em outras jurisdições. Dessa forma, modelos de políticas considerados como de boas práticas podem alterar a opinião pública ou mudar o foco das decisões políticas.

O modelo do Equilíbrio Pontuado mostra que o processo de mudança é consequência da combinação de forças exógenas e endógenas, em que alguns temas ficam nos subsistemas enquanto outros fazem parte da macropolítica, os quais podem favorecer a predominância de um em relação ao outro. Esses subsistemas possuem características de mudanças graduais e incrementais, e podem existir situações no sentido de mudar esse padrão incremental de comportamento com a ruptura do subsistema, atingindo o macrossistema político e alterando a agenda governamental (PINTO; GONÇALVES, 2013).

Fontaine (2015), declara que as instituições são relativamente estáveis porque uma mudança pode implicar em um custo maior se comparado com a continuidade. Pequenas alterações no curso de uma política pode provocar uma grande mudança no subsistema ou no sistema político. Desse modo, uma



mudança em um subsistema pode afetar outros subsistemas, ou um choque externo pode ocasionar mudanças simultâneas nos subsistemas ou no sistema como um todo. Geralmente, os subsistemas de políticas tendem ao equilíbrio, enquanto os processos micropolíticos tendem à pontuação.

Conforme Jordan (2003), a análise estatística de pontuações significa estudar ocorrências grandes e pouco frequentes, levando em consideração que grande parte da teoria e análise está limitada às pequenas e comuns mudanças nos orçamentos. Dessa forma, as caudas das distribuições orçamentárias são utilizadas para o fornecimento de informações úteis sobre as pontuações.

ANÁLISES DOS DADOS

EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

A Tabela 1 mostra as variações das receitas totais, despesas totais e despesas por grupo de natureza do município de Natal (RN) durante o período de 2002 a 2018, com base na receita total e despesa total (apêndice A), nas despesas correntes por grupo de natureza (apêndice B) e nas despesas de capital por grupo de natureza (apêndice C).

Tabela 1 – Variações percentuais da receita total, despesa total e despesa por grupo de natureza

Anos	Receita Total		Despesas Correntes			Despesas de Capital	
	RT	DT	PES	JED	ODC	INV	AMD
2003*	0,394	3,769	4,4063	1,2892	11,3743	-38,6471	-0,1912
2004*	11,7534	7,8218	2,8565	-9,9036	7,7417	67,969	-4,4968
2005*	12,1213	12,1761	11,695	-0,0863	12,6898	14,6724	1,788
2006*	12,5391	17,8036	16,6613	-4,5034	10,0627	75,3237	1,7607
2007*	5,5843	12,4948	12,3907	-2,4123	-0,3617	61,1599	52,5915
2008*	19,8674	3,8482	5,4179	21,2071	-2,1174	12,2101	8,2313
2009*	-3,8625	-1,5163	12,2297	24,4367	8,268	-60,694	-5,6422
2010*	-0,1113	-2,1333	2,8565	-4,2749	-1,917	-42,2164	-8,0943
2011*	10,762	4,2641	10,4704	-31,5569	-2,2388	-19,3879	63,8397
2012*	1,1794	0,2482	0,554	-4,9844	-0,9905	11,4181	-7,5512
2013*	-6,375	0,7614	-7,9528	-0,9529	3,561	122,7004	11,4466
2014*	24,7906	33,8843	12,9271	97,6635	20,041	246,0803	33,6753
2015*	-19,1101	-19,5343	-0,2903	42,86	-8,6881	-86,0949	-5,7796
2016*	1,0443	-1,0359	-1,8066	-13,0748	3,0008	-40,1646	56,7858



2017*	2,2211	8,4818	6,8233	3,1058	11,7518	0,661	2,834
2018*	0,7843	-7,0895	-8,8506	-11,8401	-2,1243	-58,6745	-1,1628

Legenda: * variações 2003/2002 e sequências; RT = receita total; DT = despesa total; PES = Pessoal e Encargos Sociais; JED = Juros e Encargos da Dívida; ODC = Outras Despesas Correntes; INV = Investimentos; AMD = Amortização da Dívida.

Fonte: Elaboração própria dos autores, 2020.

Com o auxílio da Tabela 1 pode-se verificar as variações da receita total, despesa total, pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos e da amortização da dívida para análise da normalidade e das variações orçamentárias do período de 2002 a 2018.

A receita total apresentou o seu menor índice de oscilação no ano de 2015 com -19,11%, enquanto no ano anterior, em 2014, apresentou sua maior variação positiva com 24,79%. A

despesa total, assim como a receita total, apresentou sua maior variação negativa no ano de 2015 e sua maior variação positiva no ano de 2014, com -19,53% e 33,88%, respectivamente. Dessa forma, os anos de 2014 e 2015 são os que mais se aproximam de uma movimentação brusca, tanto na receita total quanto na despesa total.

Nas despesas correntes, onde encontram-se as despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes, destacam-se os anos de 2011, 2014 e 2015 por apresentarem oscilações de -31,55%, 97,66% e 42,86%, respectivamente, nas despesas com juros e encargos da dívida, mostrando que houve variações orçamentárias bruscas.

Quanto às despesas de capital, as informações da despesa com investimentos foram as que mais apresentaram variações bruscas no período analisado, evidenciando pontuações em onze anos. A despesa com amortização da dívida apresentou variações bruscas nos anos de 2007, 2011 e 2016 com 52,59%, 63,83% e 56,78%, respectivamente.

Os anos de 2005, 2008, 2012 e 2017 destacam-se por não apresentarem variações abruptas em nenhuma das variáveis analisadas. Nos anos mencionados, as maiores variações foram no ano de 2008 na receita total e nos juros e encargos da dívida com 19,86% e 21,20%, respectivamente.

A Tabela 3 evidencia os testes estatísticos de normalidade da receita total, despesa total e despesas por grupo de natureza, através dos testes de Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk.

Tabela 2 – Teste de normalidade da receita total, despesa total e despesas por grupo de natureza

	Kolmogorov-Smirnov(a)			Shapiro-Wilk			
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.	
RT	0,151	16	0,200*	0,96	16	0,669	***
DT	0,156	16	0,200*	0,942	16	0,371	***



PES	0,141	16	0,200*	0,953	16	0,534	***
JED	0,298	16	0	0,772	16	0,001	**
ODC	0,171	16	0,200*	0,948	16	0,465	***
INV	0,197	16	0,098	0,885	16	0,046	**
AMD	0,277	16	0,002	0,761	16	0,001	**

Legenda: df = graus de liberdade; Sig. = nível de significância; * este é um limite inferior da significância verdadeira; ** Distribuição leptocúrtica; *** Distribuição normal; (a) Correção de significância de Lilliefors.

Fonte: Elaboração própria dos autores, 2020.

A Tabela 2 apresenta os testes estatísticos Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk para verificar a normalidade da receita total, despesa total e despesas por grupo de natureza do período de 2002 a 2018 do município de Natal (RN), considerando as variações (pontuações) que constam na tabela 2.

Field (2009) afirma que a utilização dos testes de Kolmogorov-Smirnov e de Shapiro Wilk nos permite inferir se os dados da amostra não diferem significativamente de uma distribuição normal, ocorrendo quando o teste é não-significativo ($p\text{-valor} > 0,05$). No entanto, se o teste é significativo ($p\text{-valor} < 0,05$) a distribuição é significativamente diferente de uma distribuição normal, ou seja, é uma distribuição não-normal.

As variações orçamentárias anuais apresentaram uma distribuição normal para a receita total, devido ao seu nível de significância ser maior que 5%. Dessa forma, pode-se inferir que não houve variações bruscas ou interrupções durante o período analisado para esta variável.

A despesa total, assim como a receita total, apresentou uma distribuição normal quanto às variações orçamentárias anuais, tendo em vista seu nível de significância maior que 5%. Podendo-se inferir, dessa forma, que não houve variações bruscas ou interrupções durante o período analisado.

As despesas correntes com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes, se deram de forma normal, pois os níveis de significância foram maiores que 5%. Já as despesas com juros e encargos da dívida direcionou-se para uma distribuição leptocúrtica/não normal devido ao nível de significância ser menor que 5%, característica fundamental da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

As despesas de capital com investimentos e com amortização da dívida também apresentaram uma distribuição leptocúrtica/não normal devido aos níveis de significância menores que 5%. Desse modo, pode-se inferir que ambas sofreram variações orçamentárias anuais atípicas, fazendo-se aplicável a Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Sucintamente, a tabela 2 mostra que a receita total, despesa total, pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes não tiveram variações distantes da média no período de 2002 a 2018. Enquanto as despesas com juros e encargos da



dívida, investimentos e amortização da dívida tiveram variações bruscas, indicando a ocorrência de interrupções do equilíbrio durante o período.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA POR FUNÇÕES DE GOVERNO

A tabela 3 apresenta as variações das despesas por funções de governo do município de Natal (RN) no período de 2003 a 2010, com base nas despesas por função de governo (apêndices D, E, F e G).

Tabela 3– Variações percentuais das despesas por funções de governo de 2003 a 2010

Funções	2003*	2004*	2005*	2006*	2007*	2008*	2009*	2010*
LEG	0,1516	0,9127	15,3366	11,227	6,5379	-2,8673	19,8046	-8,3949
JUD/ESS	13,5227	29,2473	-78,4178	884,5751	-24,7636	3,84	20,114	114,2844
ADM	14,7811	140,1642	17,7159	-69,8995	2,0063	-16,1924	37,3523	-8,9555
SEG					-1,3162	6,1883	24,3248	20,0634
ASS	-16,1309	9,7171	4,8256	24,8397	-2,962	-5,1906	24,629	36,8266
PRE	2,7529	-13,1285	10,754	23,3228	48,5821	-55,9425	64,5367	1,4134
SAD	3,5268	-16,5661	1,7858	49,8327	3,8305	6,0094	20,1547	-0,5343
EDU	2,3573	-10,8916	22,8804	42,3259	4,1101	3,7828	17,0177	-11,8556
CUL	1,4163	-51,9673	174,6762	142,4065	17,5642	11,9386	-38,4012	34,578
URB	5,2301	-2,2458	18,114	54,2174	17,6047	6,4168	-0,5854	-30,9602
HAB						4.237,78	-65,9815	8,0462
GES			80,4821	192,8121	-9,3512	27,2787	-45	126,1556
COS	5,6914	-27,5019	-2,9038	28,6076	-35,6075	-24,4	441,0486	-43,9829
DES	-5,5884	-21,6076	-49,1024	298,8502	167,7198	-24,7202	-76,6704	26,4659
ENC	0,8763	-8,4117	0,453	-2,6771	14,355	515,748	-5,4622	-36,8352

Legenda: * variações 2003/2002 e sequências; LEG = Legislativa; JUD/ESS = Judiciária/Essencial à Justiça; ADM = Administração; SEG = Segurança Pública; ASS = Assistência Social; PRE = Previdência Social; SAD = Saúde; EDU = Educação; CUL = Cultura; URB = Urbanismo; HAB = Habitação; GES = Gestão Ambiental; COS = Comércio e Serviços; DES = Desporto e Lazer; ENC = Encargos Especiais.

Fonte: Elaboração própria dos autores, 2020

A Tabela 4 demonstra as variações das despesas por funções de governo do município de Natal (RN) no período de 2011 a 2018. Esta tabela dá continuidade das variações das execuções orçamentárias da tabela 4.



Tabela 4 – Variações percentuais das despesas por funções de governo de 2011 a 2018

Funções	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*
LEG	-1,0946	8,9317	-0,1077	4,7139	0,1285	1,1814	3,5719	-6,4148
JUD/ESS	-0,4548	-26,663	-8,2061	21,8174	-20,5452	22,6641	15,2417	-38,0796
ADM	2,7608	-5,4472	-19,3772	26,1534	-5,9202	-8,8707	-7,4251	-5,2751
SEG	4,495	1,7919	19,7423	-21,2483	-7,056	-0,2505	1,8446	1,6281
ASS	-8,8015	-6,0078	-39,6944	16,2938	30,3146	-10,0146	4,7477	-6,3113
PRE	14,1322	10,543	2,3385	16,0349	8,6124	-7,7323	44,2425	-10,6741
SAD	17,1101	3,9873	-13,2007	12,4277	-2,5451	14,3661	4,2281	-9,2018
EDU	0,9926	-5,0844	5,2158	18,9563	-6,6717	2,1545	-6,9001	-3,3136
CUL	-11,7664	-43,9471	83,8231	158,8988	-49,4307	-26,5021	25,1073	17,5401
URB	-7,8806	9,4538	7,7663	96,4162	-53,9384	-3,7085	-1,4039	-4,0081
HAB	-23,3016	-60,0014	-7,0067	92,1501	-27,6596	-6,544	57,5089	-29,1783
GES	-40,698	40,8037	-2,0956	-54,9909	25,8497	18,3019	-12,8851	54,4421
COS	-16,8948	-27,8419	-26,7567	2,6998	38,7853	-11,8998	-21,73	-24,6963
DES	2,4225	1,8302	-1,3086	17,4281	-14,7134	-34,5509	25,9955	-29,1719
ENC	8,8178	-5,0099	12,3757	35,7325	-15,2003	119,0651	-54,0552	5,7213

Legenda: * variações 2011/2010 e sequências.

Fonte: Elaboração própria dos autores, 2020

As tabelas 3 e 4 apresentam os dados das variações das despesas por funções de governo do município de Natal (RN), conforme a Portaria nº 42/1999 - MPOG (BRASIL, 1999) para aplicação do teste de normalidade e análise de incidências da Teoria do Equilíbrio Pontuado durante o período de 2002 a 2018.

Considerando que as frequências das pontuações podem variar entre menos 25% e mais 35% na média das funções de despesa para aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado, segundo Jordan (2003), as despesas por função legislativa e segurança pública foram as únicas que não apresentaram em qualquer ano do período estudado variações atípicas na execução do orçamento. Sendo a variação mais alta das funções legislativa e segurança pública no ano de 2009, com 19,80% e 24,32%, respectivamente.

Por outro lado, as funções de despesa judiciária/essencial à justiça, administração, assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, urbanismo, habitação, gestão ambiental, comércio e serviços, desporto e lazer e encargos especiais apresentaram, em pelo menos um ano, variações bruscas na execução do orçamento.

Dentre as despesas por função que sofreram interrupções abruptas durante o período estudado, as que tiveram variações mais altas foram a judiciária/essencial



à justiça, administração, cultura, urbanismo, habitação, gestão ambiental, comércio e serviços, desporto e lazer e encargos especiais. Sendo que o ano de 2006 teve o maior número de funções com variações entre menos 25% e mais 35% ocorrendo em 8 funções, seguido pelos anos de 2009 e 2010 em que cada um teve 7 funções dentro dessa variação.

As funções assistência social, previdência social, saúde e educação também apresentaram variações bruscas, porém em números menores que as funções acima citadas. Dentre estas, a função previdência social apresentou as maiores variações com 64,53% e 55,94% nos anos de 2009 e 2008, respectivamente.

As funções de despesa de governo que apresentaram as maiores variações de um ano para outro foram habitação com 4.237,78% e judiciária/essencial à justiça com 884,57%, nos anos de 2008 e 2006, respectivamente. Demonstrando, dessa forma, que houve interrupção do equilíbrio do orçamento durante o período.

Os anos de 2003 e 2011 destacam-se por demonstrarem menos funções de despesas com variações bruscas. A maior variação do ano de 2003 foi na função de despesa de assistência social, com -16,13%, enquanto a maior variação no ano de 2011 foi na função de despesa de gestão ambiental, com -40,69%.

True, Jones e Baumgartner (2006) realizaram uma análise das variações orçamentárias dos Estados Unidos da América entre os anos fiscais de 1947 e 2003 por subfunções. Para ajustar problemas de comparabilidade de valores devido ao longo período analisado, os dados foram corrigidos pela inflação. As vinte principais funções de governo são divididas entre setenta e seis subfunções, das quais o estudo eliminou dezesseis, focando nas sessenta principais subfunções de governo.

A distribuição encontrada no estudo foi claramente leptocúrtica, com um pico central muito forte indicando um grande número de pequenas mudanças; com ombros fracos indicando menos variações do que o normal, e grandes caudas revelando grandes interrupções de orçamento em relação ao ano anterior. True, Jones e Baumgartner (2006) afirmam que a Teoria do Equilíbrio Pontuado, assim como o Incrementalismo, conta com a racionalidade limitada dos tomadores de decisão, porém acrescentando a definição de agenda e alocação de atenção aos modelos incrementalistas. Esse modelo tem sido utilizado em diversos estudos em diversos países.

A Tabela 5 demonstra o teste de normalidade das funções de governo do município de Natal (RN) no período de 2002 a 2018.

Tabela 5 – Teste de normalidade das funções de governo

	Kolmogorov-Smirnov(a)			Shapiro-Wilk			
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.	
LEG	0,169	11	0,200 *	0,916	11	0,29	***



JUD/ ESS	0,281	11	0,015	0,828	11	0,022	**
ADM	0,324	11	0,002	0,799	11	0,009	**
SEG	0,182	11	0,200 *	0,929	11	0,399	***
ASS	0,196	11	0,200 *	0,937	11	0,482	***
PRE	0,214	11	0,169	0,931	11	0,421	***
SAD	0,126	11	0,200 *	0,967	11	0,85	***
EDU	0,162	11	0,200 *	0,92	11	0,322	***
CUL	0,193	11	0,200 *	0,88	11	0,105	***
URB	0,324	11	0,002	0,788	11	0,007	**
HAB	0,498	11	0	0,377	11	0	**
GES	0,121	11	0,200 *	0,939	11	0,505	***
COS	0,384	11	0	0,472	11	0	**
DES	0,154	11	0,200 *	0,928	11	0,392	***
ENC	0,361	11	0	0,582	11	0	**

Legenda: df = graus de liberdade; Sig. = nível de significância; * este é um limite inferior da significância verdadeira; ** Distribuição leptocúrtica; *** Distribuição normal; (a) Correção de significância de Lilliefors.

Fonte: Elaboração própria dos autores, 2020.

A análise da Tabela 5 permite observar a normalidade das despesas por função de governo individualmente do município de Natal (RN) conforme a Portaria nº 42/1999 - MPOG (BRASIL, 1999), levando em consideração as variações das despesas por função expostas nas tabelas 4 e 5.

Foram analisadas quinze despesas por funções de governo, dentre elas, seis funções se mostraram em uma distribuição leptocúrtica, onde a Teoria do Equilíbrio Pontuado pode ser aplicada, sendo elas as funções: judiciária/essencial à justiça, administração, urbanismo, habitação, comércio e serviços e encargos especiais.

No entanto, as despesas por funções de governo legislativa, segurança pública, assistência social, previdência social, saúde, educação, cultura, urbanismo e gestão ambiental se distribuíram de forma normal, não demonstrando interrupções bruscas durante o período analisado.



A tabela 6 apresenta o teste de normalidade para todas as funções de governo de forma conjunta do município de Natal (RN) durante o período de 2002 a 2018.

Tabela 6 – Teste de normalidade para todas as funções de governo em conjunto

	Kolmogorov-Smirnov(a)			Shapiro-Wilk			
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.	
Funções (todas)	0,385	229	0	0,141	229	0	*

Legenda: df = graus de liberdade; Sig. = nível de significância; * Distribuição leptocúrtica; (a) Correção de significância de Lilliefors.

Fonte: Elaboração própria dos autores, 2020.

Através da tabela 6 é possível verificar se os dados da execução orçamentária das despesas por função de governo de forma conjunta se deram em uma distribuição normal ou leptocúrtica. Logo, ao analisar o resultado apresentado na tabela 6, pode-se inferir que a distribuição das despesas por funções de governo de forma conjunta se deu de forma leptocúrtica/não normal devido ao seu nível de significância ser menor que 5%.

CONCLUSÃO

As políticas públicas são caracterizadas como processos complexos e multidimensionais a partir de diferentes níveis de ação e decisão. Existem diferentes tipos de atores na elaboração das políticas públicas, sendo eles: governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesses, público-alvo e organismos transnacionais. No orçamento público são definidas as políticas socioeconômicas e fiscais, onde é apontada a alocação dos recursos arrecadados, destacando os direitos sociais a serem efetivados prioritariamente.

As políticas públicas orçamentárias podem ser analisadas com fulcro nas teorias: Incremental, do Julgamento Serial, dos Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Pontuado. A Teoria do Equilíbrio Pontuado analisa o processo político pela lógica de estabilidade e incrementalismo. Neste sentido, esta investigação tem o objetivo de analisar se as tomadas de decisões na execução orçamentária do município de Natal (RN), no período de 2002 a 2018, foram realizadas com base em períodos estáveis ou de mudanças bruscas (atípicos) sob o suporte da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Quanto aos objetivos específicos, observa-se que foram atendidos. O objetivo específico de atualizar os dados da execução orçamentária do município de Natal (RN) para uma data específica consta na tabela 1. O objetivo de identificar as variações percentuais da execução orçamentária do município de Natal (RN) consta na tabela 2. O objetivo específico de verificar se as variações



percentuais da execução orçamentária apresentam comportamento normal ou atípico encontra-se representado nas Tabelas 2, 4 e 5.

Através da análise detalhada das despesas por função, foi possível observar que o comportamento da execução orçamentária do município de Natal se deu de forma incremental com algumas pontuações, sejam positivas ou negativas, durante o período analisado, indicando um certo equilíbrio orçamentário que pode ter sido quebrado por decisões de agenda.

A pesquisa limitou-se à coleta dos valores das receitas totais, despesas totais e das despesas por função anuais do período de 2002 a 2018, para realizar os testes de normalidade e analisar as variações do período. Para uma análise mais precisa, o período analisado poderia ser maior, possibilitando assim uma melhor avaliação do comportamento orçamentário do município de Natal (RN), que é prejudicado pela dificuldade de encontrar-se dados mais antigos em relação as despesas por função.

Quanto à contribuição, além de corroborar com o aumento da literatura sobre tomadas de decisão do orçamento público, o estudo possibilita aos cidadãos a exercer o controle social, e auxilia os gestores públicos a refletir sobre a elaboração e execução de seus orçamentos.

Para futuras pesquisas, recomenda-se analisar a execução orçamentária de outros municípios brasileiros com maiores períodos para um melhor resultado quanto a aplicação da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Além disso, recomenda-se também realizar comparações com outros estudos realizados sobre a Teoria.

Finalizando, observa-se que o problema de pesquisa foi solucionado. As tomadas de decisões na execução orçamentária do município de Natal (RN), no período de 2002 a 2018, foram realizadas com base em períodos estáveis para a receita total, despesa total, despesas correntes com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes. As alocações de recursos nas despesas com juros e encargos das dívidas, despesas de capital com investimentos e com amortização da dívida ocorreram de forma atípica (mudanças bruscas).

As decisões em relação a quinze despesas por funções de governo indicaram alocações com base em mudanças bruscas (atípicas) para as funções judiciária/essencial à justiça; administração; urbanismo; habitação; comércio e serviços; e encargos especiais. As funções legislativa; segurança pública; assistência social; previdência social; saúde; educação; cultura; urbanismo; e gestão ambiental ocorreram de forma estável. Ao analisar a execução das quinze funções de governo, os resultados apontaram para alocações de forma atípica (distribuição leptocúrtica). Este resultado indica falta de política orçamentária nas alocações de recursos nas despesas por funções de governo, haja vista que não ocorreu no cenário político-institucional situações que justificassem tais alterações. Conclui-se que este estudo pode ser utilizado como base para que os gestores planejem seus orçamentos nas alocações orçamentárias de despesas por funções de governo.

REFERÊNCIAS



ABREU, W. M.; NEIVA, V. M.; LIMA, N. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 63(2), p. 135–155, Jun. 2012.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: O caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/64.** 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BRASIL. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais sobre direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 09 mar. 2020.

BRASIL. Portaria nº 42, 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 abril de 1999. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento/1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view>. Acesso em 14 abr. 2020.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** – São Paulo, n 61(1), p. 25–52, 2006.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS.** 2 ed. São Paulo: Bookman e Artmed. 2009.

FONTAINE, G. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. **Revista de Ciencias Sociales.** Num. 53, Quito, pp. 11-30, set. 2015.

JOHN, P. *Agendas and Instability in American Politics.* **Oxford University Press.** set. 2013.

JORDAN, M. M. **Punctuations and agendas:** A new look at local government budget expenditures. *Journal of policy analysis and management*, Vol. 22, nº 3, p. 345-360. 2003.

OLLAIK, L. G.; WENCESLAU, J.; SERPA, S. M. H. C.; MEDEIROS, J. J. Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. **Revista Política Pública**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 347-357, jul./dez. 2011.



PINTO, P. S. A.; GONÇALVES, A. Uma análise reflexiva a partir das informações orçamentárias e contábeis da Embrapa de 2004 a 2011. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, nº 1, p. 85-110, julho. 2013.

RAMOS, Marília; SCHABBACH, Leticia. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro 46 (5):1271-294, 2012.

SILVA, E. Z.; KAUCHAKJE, S. **Entre teorias e modelos de análise: uma proposta metodológica de pesquisa sobre transferência e difusão de políticas**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil, 2012.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy making. In: SABATIER, P. A. **Theories of Policies Process**. Second edition. 2006.

VALLE, A. G. R. M.; FROSSARD, L. B. M.; CRUZ, T. M. E. Nova agenda de pesquisa para a área de estudos orçamentários no Brasil: as contribuições do modelo incremental, do modelo de julgamento seriado, do modelo MS (fluxos múltiplos) e do modelo de equilíbrio pontilhado (terremoto). ENAPG – **Anais ...** Vitória. p. 28–30, nov. 2010.