


Artigo

Agenda governamental brasileira: prioridades e mudanças na dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária da União (2000-2021)



Felipe Gonçalves Brasil ¹Ursula Dias Peres ¹Gabriel Santana Machado ²Felipe José Miguel Garcia ¹¹ Universidade de São Paulo / Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, São Paulo / SP – Brasil² Fundação Getulio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil

Os estudos sobre agenda governamental têm adotado diversos indicadores para mensurar a atenção e as prioridades dos governos, a fim de analisar os processos de formulação e mudança de políticas públicas. Com base nas prerrogativas da teoria do equilíbrio pontuado sobre os padrões de mudanças na dinâmica das políticas, a distribuição do orçamento público tem se destacado como um dos instrumentos que melhor expressam os níveis de atenção e as prioridades dos governos em diferentes setores. Nesse contexto, alinhado a uma agenda internacional, este estudo busca investigar o padrão da atenção governamental acerca da distribuição orçamentária no Brasil. Assim, o objetivo deste trabalho é mapear a dinâmica da atenção governamental sobre a disposição do orçamento aprovado da União ao longo das últimas duas décadas (2000-2021), identificando os níveis percentuais de atenção aos diferentes setores de políticas públicas ao longo do tempo e os fatores conjunturais e institucionais que balizam os níveis de atenção governamental na classificação orçamentária. Para isso, foi formulado um banco de dados do orçamento aprovado de 2000 a 2021, no qual as 814 combinações de funções e subfunções de gastos foram codificadas em 21 setores, conforme metodologia do *comparative agenda project* (CAP). Os resultados indicam que a atenção governamental sobre essa distribuição opera sob um padrão majoritariamente incremental no decorrer do tempo, mas permeado por pontuações no equilíbrio em políticas setoriais específicas, comprovando a teoria do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium theory* [PET]) no cenário nacional. De igual modo, apontam para a necessidade de mais estudos setoriais que expliquem as causas e os efeitos das pontuações na atenção governamental, suas relações com mudanças na agenda legislativa e os impactos de momentos de crises institucionais na definição de prioridades na distribuição orçamentária, apontados como agendas futuras a partir deste trabalho.

Palavras-chave: agenda governamental; orçamento público; equilíbrio pontuado; atenção governamental; incrementalismo; dinâmicas orçamentárias.

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220394>ISSN: 1982-3134 

Artigo recebido em 16 dez. 2022 e aceito em 10 jul. 2023.

Editora-chefe:Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editora adjunta:**Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) **Pareceristas:**Claudia Ferreira da Cruz (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) Flávio Sergio Rezende Nunes de Souza (Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Brasília / DF – Brasil) 

Dois dos revisores não autorizaram a divulgação de suas identidades.

Relatório de revisão por pares: o relatório de revisão por pares está disponível neste [link](#).

Agenda del gobierno brasileño: prioridades y cambios en la dinámica de atención a la distribución del presupuesto federal (2000-2021)

Los estudios sobre la agenda gubernamental adoptaron varios indicadores para medir la atención y las prioridades de los gobiernos a los efectos de analizar los procesos de formulación y cambio de políticas públicas. Desde las prerrogativas de la teoría del equilibrio puntuado sobre los patrones de cambios en la dinámica de las políticas, la distribución del presupuesto público se ha destacado como uno de los instrumentos que mejor expresan los niveles de atención y las prioridades de los gobiernos de los diferentes sectores. En ese contexto, de acuerdo con una agenda internacional, este estudio busca investigar cuál es el patrón de atención gubernamental respecto a la distribución presupuestaria en Brasil. Así, el objetivo de este trabajo es mapear la dinámica de atención gubernamental sobre la distribución del presupuesto federal aprobado en las últimas dos décadas (2000-2021), identificando (i) cuáles son los niveles porcentuales de atención a los diferentes sectores de las políticas públicas a lo largo del tiempo y (ii) los factores coyunturales e institucionales que orientan los niveles de atención del gobierno en la clasificación presupuestaria federal. Para ello, se creó una base de datos del presupuesto aprobado de 2000 a 2021, en la que se codificaron las 814 combinaciones de funciones y subfunciones del gasto en 21 sectores, según la metodología del Proyecto de Agenda Comparada (CAP). Los resultados indican que la atención del gobierno sobre la distribución del presupuesto opera en un patrón mayoritariamente incremental en el tiempo, pero permeado por puntajes de equilibrio en políticas sectoriales específicas, demostrando así la teoría del equilibrio puntuado a nivel nacional. Asimismo, señalan la necesidad de mayores estudios sectoriales que expliquen las causas y efectos de los puntajes en la atención del gobierno, sus relaciones con los cambios en la agenda legislativa y los impactos de los momentos de crisis institucional en la definición de prioridades en la distribución presupuestaria, identificadas como futuras agendas a partir de este trabajo.

Palabras clave: agenda gubernamental; presupuesto público; equilibrio puntuado; atención gubernamental; incrementalismo; dinámica del presupuesto.

Brazilian policy agenda: priorities and changes in the dynamics of attention on the federal budget distribution (2000-2021)

Studies on policy agenda have adopted several indicators to measure the attention and priorities of governments to analyze the processes of policy change and policy dynamics. Based on the Punctuated Equilibrium Theory (PET) applied on the patterns of policy change, the distribution of the public budget has stood out as one of the instruments that best express the levels of attention and priority for governments in different sectors. This study seeks to investigate the pattern of government attention on the federal budget distribution in Brazil. Thus, this work maps the dynamics of government attention on the distribution of the federal approved budget over the last two decades (2000-2021), identifying (i) what are the percentage levels of attention to the different sectors of public policies over time and (ii) the conjunctural and institutional factors that guide the levels of government attention in the budget distribution of the federal government in Brazil. A database of the federal approved budget from 2000 to 2021 was created, in which the 814 combinations of expenditure functions and subfunctions were coded into 21 sectors according to the methodology of the Comparative Agenda Project (CAP). The results indicate that government attention on the distribution of the Brazilian federal budget operates in a mostly incremental pattern over time, permeated by punctuations in specific sectoral policies, thus proving the Punctuated Equilibrium Theory at the national level. As for future research agenda, the study shows the need for further sectoral studies that explain the causes and effects of changes on government attention, their relationships with the legislative agenda, and the impacts of moments of institutional crisis in defining priorities in budget distribution.

Keywords: policy agenda; public budget; punctuated equilibrium theory; government attention; incrementalism; budget dynamics.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – processos 2020/07485-3, 2021/02716-0 (Jovem Pesquisador – JP), 2022/16019-1 e 2013/07616-7 (Centro de Estudos da Metrópole – CEPID); e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Projeto Universal – 4440859204783378, pelo financiamento da pesquisa.

1. INTRODUÇÃO

A teoria do equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory* – PET) proposta por Baumgartner e Jones, no início dos anos 1990, nos Estados Unidos, vem se consolidando, ao longo das últimas três décadas, como um dos mais relevantes referenciais teóricos e metodológicos para a análise dos processos de formação e de mudança da agenda governamental. Apesar das particularidades e das inovações propostas por ela, as quais serão tratadas na próxima seção, grande parte de seus preceitos fundamentais está diretamente conectada com estudos anteriores que, em certa medida, inauguraram o campo de conhecimento sobre a agenda governamental (*policy agenda-setting*), buscando entender o competitivo processo pelo reconhecimento e pela priorização de temas (*issues*), por parte de atores governamentais, num cenário de incertezas, de racionalidade limitada, e marcado pela assimetria no processamento das informações.

De forma geral, os estudos de agenda governamental partem do pressuposto de que a capacidade dos governos em reconhecer problemas e formular políticas públicas é limitada. Por diversas limitações – cognitivas, orçamentárias e de tempo –, os tomadores de decisão não conseguem lidar com (nem reconhecer) todos os problemas de uma sociedade ao mesmo tempo, cabendo a eles priorizar e selecionar as questões que serão consideradas em determinado momento, em detrimento de tantos outros temas que ficarão fora da agenda. Os estudos da *policy agenda* buscam entender e analisar os processos pelos quais os governos priorizam determinadas questões e a dinâmica da mudança em políticas públicas.

Dessa maneira, a atenção governamental é central para a análise desse processo dinâmico e competitivo, sendo reconhecida como um dos recursos limitados que aparecem em destaque nos grandes modelos de análise de políticas públicas. Retomando propostas antes colocadas nos trabalhos seminais de Cobb e Elder (1971, 1972) e Kingdon (1984), a PET manteve lugar central para o papel da atenção governamental como um fator que impulsiona e explica o processo e as mudanças em políticas públicas. A grande inovação que ela traz para o campo de agenda é a compatibilização de duas lógicas sobre o padrão de mudanças das políticas que até então pareciam opostas: o incrementalismo (Lindblom, 1959) e as mudanças rápidas (Cairney, 2013; Kingdon, 1984).

Com base numa nova estrutura metodológica, organizada por meio da construção de dados que mapeiam e mensuram a distribuição da atenção governamental ao longo do tempo, a teoria relaciona a distribuição da atenção em perspectiva longitudinal com mudanças em políticas públicas. Analisando as variações da alocação de atenção sobre diferentes políticas, o equilíbrio pontuado explica a distribuição da atenção no centro de sua teoria a respeito do processo de políticas. Ao tratar dos processos de mudanças em políticas públicas, a PET concilia grandes períodos incrementais, caracterizados por pequenos ajustes nas políticas públicas, com breves momentos de grandes transformações, chamados de pontuações no equilíbrio.

Diversos são os documentos utilizados para testar a PET, não apenas no contexto dos Estados Unidos, mas como em todo o mundo. Esses documentos também são chamadas de indicadores de

atenção governamental por intérpretes da literatura no campo nacional (Capella, Brasil, & Sudano, 2015) e podem ser oriundos de proposições e atos normativos, como projetos de leis e decretos; de falas e discursos presidenciais; de reportagens midiáticas; da opinião pública e da distribuição do orçamento. Eles têm atestado um padrão de equilíbrio pontuado na dinâmica da atenção sobre as políticas públicas, no qual as mudanças se apresentam num padrão incremental, mas com mudanças abruptas em momentos específicos.

A distribuição orçamentária é um dos principais indicadores utilizados por Jones e Baumgartner (2015) para demonstrar essa teoria no sistema estadunidense. Estudos conduzidos pelos autores e replicados em outros países (Baumgartner, Foucaut, & François, 2006; Baumgartner et al., 2017; Breunig, 2006; Breunig & Koski, 2006; Jones et al., 2009; Robinson, Caver, Meier, & O’Toole, 2007; Ryu, 2009; Sebok & Berki, 2018) consideram dados da distribuição orçamentária, de 1948 a 2003, para os diversos setores de políticas públicas nos Estados Unidos. Os resultados evidenciam ajustes discretos em diversos setores, mas também aumentos expressivos que dobram ou triplicam os valores designados para determinadas políticas setoriais em momentos específicos. Há para a PET, portanto, uma relação direta entre a atenção governamental e os percentuais de destinação orçamentária aos diferentes setores de políticas públicas.

Os recursos financeiros, escassos e finitos, são alocados e distribuídos como forma de operacionalizar as prioridades em políticas públicas dos tomadores de decisão. Ao mensurar e comparar os níveis percentuais de recursos distribuídos para as diferentes áreas setoriais de atuação do Estado, conseguimos capturar, pelas lentes da PET, a dinâmica da atenção governamental, bem como seus padrões, mudanças e balizas institucionais.

Com o objetivo de aproximar a literatura brasileira desse debate internacional, este artigo busca investigar o padrão da atenção governamental sobre a distribuição orçamentária da União. É possível observar as mesmas dinâmicas incrementais e de pontuação encontradas em estudos internacionais? De que forma arranjos institucionais e contextuais nacionais balizam ou impactam os padrões de distribuição orçamentária no país?

Este artigo, que adota o orçamento público como objeto de análise, por meio das peças aprovadas da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2000 a 2021, se junta a uma série de esforços e estudos nacionais que buscam analisar os processos de formação e de mudança da agenda governamental brasileira sob as lentes de teorias e modelos sintéticos. Ele apresenta, pela primeira vez, o mapeamento e a análise longitudinal e transversal dos dados orçamentários brasileiros, bem como sua distribuição entre diferentes setores de políticas públicas, com base numa estrutura metodológica internacionalmente difundida pelo *Comparative Agenda Project* (CAP).

O orçamento público federal está e sempre esteve nas manchetes e no cotidiano da política nacional. Mas o que, de fato, muda na agenda governamental nacional no que diz respeito às prioridades na distribuição orçamentária? Quais setores de políticas recebem aporte financeiro? Quanto recebem? Quais ficam de fora? Até que ponto o constante processo de reformas e revisões normativas baliza e altera o processo de distribuição orçamentária entre as políticas públicas? Oscilações contextuais, mudanças de governo e crises alteram, de alguma forma, os montantes destinados à saúde e à educação – por exemplo, entre as políticas sociais brasileiras? Quais fatores contingenciam as dinâmicas desse processo?

Nesse contexto, alinhado a uma agenda internacional, o objetivo deste trabalho é mapear a dinâmica da atenção governamental sobre a distribuição do orçamento aprovado da União ao longo

das últimas duas décadas (2000-2021), identificando os níveis percentuais de atenção aos diferentes setores de políticas públicas e os elementos conjunturais e institucionais que balizam os níveis de atenção governamental nesse arranjo.

Para isso, foi formulado um banco de dados a partir da disposição do orçamento aprovado de 2000 a 2021, no qual as 814 combinações de funções e subfunções de gastos foram codificadas e organizadas em 21 setores de políticas públicas, conforme o CAP, criada de estudos de Baumgartner e Jones, operacionalizando e expandindo a PET para além do contexto dos Estados Unidos. O banco de dados, disposto em perspectiva longitudinal, evidencia a dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária em cada uma das 21 políticas setoriais no decorrer de duas décadas.

Com base nisso, os dados são analisados de acordo com os padrões gerais de mudança proporcional da atenção. Num segundo momento, as políticas setoriais são destacadas do conjunto total de dados e agrupadas de acordo com seu comportamento transversal, ou seja, considerando o horizonte temporal e a posição proporcional em relação às demais variáveis. Ainda que não seja possível explicar as particularidades sobre o comportamento de cada uma das 21 políticas setoriais, apontando motivos específicos para oscilações nos percentuais de recursos destinados pelos tomadores de decisão, apontamos caminhos e eventos que podem denotar causalidade em estudos futuros que se dediquem a análises setoriais.

Este artigo está organizado em sete seções, além desta introdução. A próxima apresenta o modelo teórico de agenda, com análise do equilíbrio pontuado desenvolvido por Baumgartner e Jones. A terceira seção contextualiza o processo orçamentário no Brasil a partir das mudanças ocorridas após a Constituição de 1988. A quarta seção detalha o caminho metodológico percorrido para a construção do banco de dados orçamentário e sua codificação. Na sexta seção, são apresentados os resultados da análise dos dados orçamentários comparados nesses 22 exercícios orçamentários. Por último, fazemos considerações relevantes para a presente agenda de pesquisa e seus futuros passos.

2. TEORIA DE AGENDA E O ORÇAMENTO PÚBLICO

A formação da agenda governamental (*agenda-setting*) pode ser entendida como um competitivo processo de escolhas no qual diversos temas e assuntos buscam ocupar a lista de prioridades dos tomadores de decisão (Capella, 2007; Cobb & Elder, 1971, 1972; Kingdon, 1984). Sustentada pelos pressupostos da racionalidade limitada (Simon, 1977) e marcada por altos custos de transação e de informação (Baumgartner & Jones, 1993, 2015; Jones & Baumgartner, 2005), a atenção dos *policy makers* é a unidade de análise privilegiada nos estudos de formação e de mudança na agenda governamental. A atenção governamental se torna uma variável de primeira importância, uma vez que não é possível reconhecer todos os problemas sociais, o que, portanto, não permite ao governo lidar com todos ao mesmo tempo.

Assim, é igualmente impossível formular e implementar políticas públicas que ofereçam alternativas para solucionar todos os problemas públicos presentes em dada sociedade. Nesse contexto, é preciso identificar e selecionar os assuntos que entram e os que ficarão de fora das prioridades governamentais.

É exatamente nesta linha que se desenvolvem os estudos sobre a *policy agenda-setting*: na análise do processo de priorização, de escolhas e de vetos dos tomadores de decisão em determinadas sociedades, em certo período (Capella, 2007; Kingdon, 1984). Diversos são os modelos, as teorias e os objetos de estudos incorporados pela literatura de agenda, sobretudo após as publicações que inauguraram o

campo dos modelos sintéticos de análise de políticas públicas (Baumgartner & Jones, 1993; Kingdon, 1984; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Adotando ferramentas metodológicas e analíticas diferentes, os modelos de Baumgartner e Jones se tornaram referência nos estudos de formação e mudança da agenda governamental.

Destaque será dado nesta análise para a PET, de Baumgartner e Jones (1993), que parte de um pressuposto teórico que vincula os níveis de atenção governamental e o processamento da informação com o processo de agendamento de políticas públicas, destacando a dinâmica de mudanças em políticas públicas. Baumgartner e Jones (2015) entendem que os sistemas políticos estão sujeitos a múltiplos fluxos de informação oriundos de atores e de instituições que buscam interpretar e definir novas imagens sobre problemas, objetivando a mudança de políticas públicas.

Ao mesmo tempo, grupos e instituições que detêm o monopólio sobre a imagem dessa política (*policy monopoly*), ou seja, aqueles que operam o subsistema da política pública (*policy subsystem*) e conduzem problemas e soluções acerca das mais variadas políticas setoriais, oferecem grande resistência à participação de novos atores, dificultando a redefinição dessa imagem (Jones & Baumgartner, 2005). Assim, “essa dinâmica leva a mudanças em políticas que se apresentam, em sua maioria, por alterações pequenas e incrementais, com algumas mudanças realmente grandes e poucas moderadas que se adaptam à gravidade do problema que o sistema político enfrenta. Os formuladores de políticas ignoram o problema enquanto ele ainda não é considerado grave ou reagem exageradamente quando atinge proporções quase incontroláveis” (Brasil & Jones, 2020, p. 1491).

Entendendo a atenção como um recurso limitado, os autores destacam a racionalidade limitada como um grande impedimento para os governos responderem a todas as informações geradas em todos os setores e subsistemas de políticas públicas. Para os autores, o processo de formação da agenda consiste em alocar a atenção governamental para alguns assuntos específicos, e, nesse processo, mudanças nas prioridades definidas podem levar a mudanças em políticas públicas (Baumgartner & Jones, 2015; Jones & Baumgartner, 2005).

Dessa forma, Baumgartner e Jones (1993) criaram um sistema que acompanha a atenção governamental sobre diferentes políticas setoriais em diversos documentos, aqui entendidos como indicadores de atenção governamental (Capella et al., 2015). O projeto criado pelos autores, o *Policy Agenda Project* (PAP), buscou, desde o início, acompanhar a atenção governamental sobre diferentes políticas públicas ao longo de centenas de anos, a fim de aferir mudanças e permanências nos níveis de atenção dados a cada política setorial.

Entre os documentos privilegiados na análise, Baumgartner e Jones – e os demais autores que os seguiram em projetos nacionais vinculados ao CAP – selecionaram falas, discursos e atos normativos, tanto do poder Executivo quanto do Legislativo, assim como dados do orçamento, da mídia e da opinião pública, monitorando e analisando a entrada e a saída de temas na agenda com potencial de influência no enquadramento dos problemas públicos e na formação da agenda governamental (Baumgartner et al., 2017; Breunig & Koski, 2006; Breunig, Koski, & Mortensen, 2010).

No que diz respeito ao processo orçamentário, a análise dos autores demonstra que a priorização de despesas seguirá essa disputa na arena da política por priorização de diferentes setores, refletida no volume de dotações orçamentárias. Como já apontado por Lindblom (1959) e Wildavsky (1969), os orçamentos públicos evoluem incrementalmente. Assim, o *status quo* é a regra primordial, uma vez que a cognição humana é incapaz de gerenciar a enorme quantidade de variáveis envolvidas no processo orçamentário. O crescimento incremental, combinado com a sobreposição de regras orçamentárias complexas e a escassez de recursos, leva à rigidez na definição do gasto público.

Há momentos de mudanças sistêmicas, todavia, em que os formuladores de políticas enfrentam problemas urgentes e imediatos ou em que ocorrem grandes mudanças políticas, as quais produzem um pico de atenção sobre uma questão específica, às vezes levando a uma realocação orçamentária (Baumgartner & Jones, 2005). Nesse processo, é importante ressaltar que a governança orçamentária envolve uma tensão natural entre, de um lado, o peso das regras institucionais e o incrementalismo, levando à manutenção do *status quo* – isto é, dos espaços cativos no financiamento público –, e, de outro, a pressão de novas demandas por inclusão, mudando o nível de prioridades programáticas.

Dessa forma, as despesas orçamentárias e a forma como são distribuídas na LOA aprovada são um indicador de destaque bastante utilizado por pesquisadores do cenário internacional. O argumento principal é que o percentual do orçamento aprovado e destinado a cada setor de política traduz o resultado das prioridades sobre políticas públicas dos governos. A análise da dinâmica da atenção governamental sobre a distribuição orçamentária, em perspectiva longitudinal, pode revelar mudanças nas prioridades e, portanto, em políticas públicas.

Ao calcular mudanças percentuais nas alocações orçamentárias em diferentes categorias de políticas setoriais dentro de uma única nação, evidenciando a distribuição de frequência, os autores chegaram a resultados que mostram um perfil de distribuição diferente da distribuição padrão, o que seria esperado num sistema orçamentário incremental. Há, portanto, no processo de distribuição do orçamento entre as diferentes políticas públicas, variações de grande impacto, ou seja, mudanças de grande escala (pontuações).

Assim, a distribuição do orçamento é entendida como um indicador de atenção governamental de grande relevância para os estudos acerca da dinâmica de mudanças das políticas públicas, haja vista que variações nessa alocação significam mudanças de prioridades governamentais (Jones et al., 2009). Para os autores, “como os orçamentos são reflexos de prioridades, e as alterações nas distribuições orçamentárias refletem prioridades em mudança, a dinâmica das alterações indica a ocorrência de pontuações na atenção e de urgência sobre o mundo externo” (Jones et al., 2009, p. 870).

Diversas análises sobre a atenção governamental e a dinâmica das mudanças das políticas têm sido desenvolvidas com base em dados orçamentários no âmbito do CAP, e é curioso notar que esses dados têm comprovado a hipótese do equilíbrio pontuado em diversos países, sistemas políticos e nível de governo, apesar das diferenças políticas e institucionais entre eles (Baumgartner et al., 2009).

Em um estudo comparativo sobre as distribuições de mudanças orçamentárias entre sete democracias desenvolvidas, Jones et al. (2009) encontraram pontuações no equilíbrio em todos os casos examinados. Fagan, Jones, e Wlezien (2017) também descobriram que todas as distribuições nacionais que estudaram eram caracterizadas por curtose substancial, tal como a distribuição combinada apresentada acima. A curtose positiva também caracteriza governos subnacionais, incluindo estados dos EUA (Breunig & Koski, 2006) e governos locais dos EUA (Jordan, 2003), estados indianos (Karmakar, 2016), governos locais dinamarqueses (Jones et al., 2009) e distritos escolares do Texas (Robinson, 2004). Políticas setoriais específicas, dentro de sistemas políticos únicos, também parecem ser caracterizadas por pontuações (True, 2000). Jones, Sulkin, e Larsen (2003) consideraram vários estágios do processo político nos EUA, e Baumgartner et al. (2009) o fizeram em três países ocidentais; ambas as equipes descobriram que a fricção aumentou do estágio de entrada para o estágio de formulação de políticas e para o estágio de saída de políticas (Jones, Epp, & Baumgartner, 2019, pp. 11-12).

Na análise empreendida neste texto, importa compreender como se deu a distribuição de recursos orçamentários nas diferentes áreas de políticas públicas financiadas pelo orçamento do governo federal, compreendendo momentos de estabilidade e de pontuação e mudança. O modelo analítico utilizado no projeto CAP foca na análise da posição de dotações orçamentárias por setores de políticas aprovadas na lei anual. Neste estudo utilizaremos esse foco, apesar de sabermos que, para o caso brasileiro, importa também analisar as alterações da hierarquia de prioridades.

A execução orçamentária tem especial importância no Brasil, haja vista que a LOA é autorizativa e que a instabilidade econômica e política muitas vezes leva os governos a alterarem prioridades poucos meses após a aprovação legal. Essa alteração das despesas se dá mais fortemente na parte discricionária do orçamento, que é a menor, dado que boa parte do orçamento brasileiro segue regras constitucionais legais que determinam seu nível de rigidez (Rezende, 2015). Além disso, parte das alterações na execução orçamentária de um ano são absorvidas na LOA seguinte, levando a pequenos ajustes incrementais ao longo dos anos, os quais podem ser captados na comparação longitudinal.

3. A INSTITUCIONALIDADE ORÇAMENTÁRIA E O CONTEXTO ECONÔMICO BRASILEIRO

A análise do equilíbrio pontuado empreendida nos estudos de Baumgartner e Jones implica a comparação de dados longitudinais de longo período que permita captar o processo de estabilidade de financiamento das políticas públicas, seu crescimento incremental em termos de dotações orçamentárias e eventuais rupturas, demonstradas pela perda de atenção orçamentária em alguns setores e pelos ganhos importantes em outros, ou mesmo pela criação de novas funções orçamentárias.

Além da racionalidade limitada dos tomadores de decisão que denotam o processo de formação de agenda e a respectiva distribuição da atenção governamental entre diferentes setores de políticas públicas, esse processo também é permeado por diversas contingências institucionais. No contexto de engendramento das regras legais (instituições) que balizarão a distribuição das prioridades orçamentárias, os atores políticos realizam cálculos que visam atender suas preferências alocativas. No entanto, uma vez que essas regras já estão estabelecidas, elas passam a entrar no cálculo dos novos processos de tomada de decisão, ainda que possam ser eventualmente alteradas.

Dessa forma, para uma adequada utilização do modelo de equilíbrio pontuado no caso brasileiro, é importante entender o arranjo institucional que compreende as regras orçamentárias adotadas no país e suas mudanças, tanto em função de fricções políticas quanto de mudanças no contexto econômico.

No Brasil, o processo orçamentário é caracterizado por certa contradição entre sua estrutura de planejamento programático e sua prática, muitas vezes dominada pelo incrementalismo e pela inércia das despesas públicas (Core, 2001). A estrutura orçamentária definida para todos os níveis federativos no Brasil é a do orçamento programa, fortemente influenciado por técnicas estadunidenses como o *Planning and Programming Budget System* (PPBS) e o *performance budget* (Machado, 2012). Essa estruturação foi definida a partir da aprovação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, às vésperas do governo militar no Brasil, e aprimorada em portarias e outras legislações durante a década de 1970 (Core, 2001).

Ainda que o modelo proposto tenha sido bastante estruturado em termos de informações detalhadas de despesas para a elaboração e a execução do orçamento, elementos fundamentais

ao processo de planejamento e decisão, como sistemas de custos e indicadores de desempenho, não foram desenvolvidos de forma adequada (Core, 2001; Rezende, 2015). Décadas após a adoção desse novo modelo, o processo orçamentário brasileiro continuava, na prática, muito próximo ao modelo tradicional do orçamento, criticado por Simon (1977), no qual a cada ano a proposta orçamentária passa a ser refeita com base, fundamentalmente, nas despesas de anos anteriores, reajustada a partir de algum deflator, sendo marcada por forte inércia e incrementalismo (Piscitelli, 1988). Além disso, ao ser reformulada durante a execução orçamentária, a prioridade das despesas é alterada, ou seja, a agenda governamental no caso brasileiro muda não apenas a cada ano, mas durante o ano.

Pesou negativamente ao desenvolvimento do orçamento programático o fato de ter sido implementado durante governos militares, nos quais a disputa política, necessária para definição de prioridades e agenda, foi velada e controlada por uma cúpula tecnocrata e política avessa ao diálogo democrático. Esse processo foi em parte alterado com a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que garantiu equilíbrio de poderes ao Executivo e ao Legislativo no processo orçamentário. A constituição trouxe também prioridades de despesas legais nas áreas sociais, protegendo-as da arena política, mas infelizmente não as protegeu da inflação (Bacha, 1994).

Esse processo teve alteração importante no início dos anos 2000, com a reforma orçamentária capitaneada pelo ministro Bresser-Pereira, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (Core, 2001). Nessa reforma, há uma reestruturação do orçamento público brasileiro, vigente até hoje, no qual a definição programática passa a ser priorizada no plano quadrienal (PPA), detalhada e operacionalizada na LOA, sendo o programa o elo d entre os dois instrumentos legais (Core, 2001).

Em adição a essa mudança de estrutura, é importante destacar que, nessa reforma, também foi aprovada, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que trouxe critérios para a redução do endividamento dos entes e limites para despesas com pessoal, gerando importantes consequências para as despesas orçamentárias, com criminalização de déficit e dívidas públicas, bem como priorização da política de superávit primário como forma de sinalização de bons governos (S. P. Nunes & R. C. Nunes, 2002).

Todo esse processo de alteração ocorrido desde a mudança constitucional de 1988 buscou aumentar o controle do processo orçamentário – primeiro pelo combate à inflação, com o Plano Real, em 1994, e depois com as demais mudanças normativas supracitadas. Essas alterações levaram a uma inflexão importante de agenda, pois o foco na luta contra a inflação e no controle do endividamento levou à despriorização de áreas sociais como educação, saúde e assistência social, com o intuito de garantir um fundo de estabilização fiscal, que se tornaria permanente até meados dos anos 2000.

A evolução do processo orçamentário, dos anos 1980 até a primeira década dos anos 2000, culminou num enrijecimento orçamentário federal, com a diminuição do espaço da discricionariedade do governante e a sobreposição de regras fiscais e daquelas voltadas à priorização de gastos sociais, como educação, saúde e seguridade social, que contam com proteção da arena da política por terem vinculação de impostos e contribuições (Rezende, 2015).

Essa sobreposição de agendas fiscal e social foi bastante conflitiva no Brasil. Já antes dos governos militares, o orçamento brasileiro sofria de intenso conflito distributivo, no qual a soma das despesas desejadas supera a previsão de receitas, como é natural de qualquer orçamento público. No Brasil, porém, a negociação orçamentária, na maior parte das vezes, é restrita à arena política, com pouca

compreensão da sociedade, em parte por sua tecnicidade e em parte pela hierarquização da tomada de decisão governamental.

A dificuldade de resolução de conflitos está bastante associada ao fato de que a tentativa de acomodação se dá nas despesas públicas, havendo enorme dificuldade de discutir e reformar a estrutura de receitas brasileiras, especialmente as tributárias, que são ineficientes e regressivas, onerando sobretudo os mais pobres (Afonso & Castro, 2020; Lazzari, 2021; Lazzari, Arretche, & Mahlmeister, 2022).

O não enfrentamento do conflito distributivo leva à busca de mecanismos de ajuste para dar sustentação técnica e política à LOA. Assim, o incrementalismo é um mecanismo eficiente, pois parte de dotações orçamentárias que já estiveram acordadas entre grupos de interesse e permite ajustes marginais. Ao longo de décadas, a inflação também serviu, em conjunto com esse incrementalismo, como um mecanismo de ajuste, ao garantir a ilusão de que seria possível incluir na LOA toda a pressão de despesas, que seriam reduzidas pela inflação durante a execução orçamentária (Bacha, 1994; Guardia, 1993).

A aprovação de regras fiscais também tem papel relevante ao alterar o foco de disputa e política, uma vez que não cabe aos políticos definir o nível de ajuste, o qual já está definido em norma legal. Isso ocorreu com a aprovação da LRF e, mais recentemente, da Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida como Emenda do Teto de Gastos. Assim, todo conflito que não pode ser resolvido é de responsabilidade do teto de gastos. Dessa forma, a necessidade de novas despesas para enfrentar a pobreza, a desnutrição, a crise ambiental, entre outras, terá de se acomodar a esse limite na LOA, até que se resolva enfrentar o conflito distributivo fundamental da sociedade brasileira.

É nesse cenário de significativas mudanças no regramento sobre as despesas e a construção orçamentária no Brasil que este artigo propõe uma abordagem analítico-descritiva a respeito da dinâmica da atenção governamental sobre a distribuição orçamentária da União, entre 2000 e 2021, observadas pelas lentes teóricas da formação da agenda, em especial da PET (Baumgartner & Jones, 1993). Observar, descrever e analisar a distribuição orçamentária significam, na abordagem das teorias de agenda, entender a dinâmica da atenção governamental e os padrões de mudanças de políticas públicas no Brasil.

Assim, unindo análises longitudinais e transversais, este estudo permite entender tanto os padrões de alocação do orçamento aprovado ao longo do tempo quanto isolar a destinação orçamentária percentual para políticas setoriais específicas, em comparação com outras políticas setoriais que, juntas, constituem a peça orçamentária com suas respectivas despesas fixadas.

4. METODOLOGIA

A compreensão da composição e da estrutura do orçamento público federal, sua dinâmica distributiva por política setorial e posterior análise dos eventos de incrementalismo e pontuação se darão por meio de métodos qualitativos e quantitativos para análise de dados, usando a metodologia de análise de conteúdo, sobretudo pautada em ferramentas de codificação e construção de bancos de dados realizada a partir de variáveis predeterminadas pelo CAP (Quadro 1).

A partir deste ponto, a primeira etapa é a da coleta de dados do orçamento público federal, entre 2000 a 2021, no Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

(Siop), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). As despesas analisadas correspondem à dotação inicial da LOA, ou seja, dizem respeito às despesas propostas pelo Poder Executivo no Projeto da Lei Orçamentária Anual (Ploa) e aprovadas pelo Poder Legislativo após discussão, modificações e votação. Já a classificação das despesas analisadas corresponde à função e à subfunção, pois estas permitem identificar o setor de políticas públicas a que diz respeito a despesa orçamentária

As despesas referentes aos grupos de “juros e encargos da dívida” e “amortização da dívida” foram excluídas, uma vez que não dizem respeito a políticas setoriais, que são o foco deste artigo. Assim, o objeto do estudo são os setores de políticas públicas que disputam a parcela do orçamento que será alocado para as políticas setoriais. Além disso, essa escolha metodológica permite e potencializa a comparação do caso brasileiro com outros casos internacionais.

As despesas analisadas neste artigo são referentes às despesas da União, e não apenas às dotações criadas pelo Executivo federal. Desse modo, essas despesas incluem as emendas parlamentares de todas as naturezas, ou seja, individuais, coletivas e, mais recentemente, as de relator (apelidadas de “orçamento secreto”). Além disso, englobam os três orçamentos da LOA: fiscal, que contempla a maior parte e diz respeito às despesas de todos os órgãos e poderes da administração direta e indireta; da seguridade social, que diz respeito ao orçamento de saúde, assistência social e previdência, com caráter funcional, podendo permear todos os órgãos da administração federal; investimento das empresas, que “compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” (Giacomoni, 2010, pp. 226-227).

Após a seleção dos dados orçamentários, as funções e as subfunções foram codificadas conforme o método de classificação utilizado pelo *Brazilian Policy Agenda Project* (BPAP). O processo de codificação é um instrumento de análise de conteúdo que consiste em organizar e categorizar os dados em categorias predefinidas. Para cada combinação de função e subfunção da despesa, foi atribuída uma categoria de acordo com os padrões do *codebook* brasileiro, que é dividido em 21 políticas setoriais, apresentadas no quadro 1.

As categorias analíticas apresentadas a seguir foram criadas por Bevan (2019) como variáveis que representam 21 categorias distintas de políticas setoriais. Essas categorias, chamadas de macrocódigos (*major topics*), são padronizadas e utilizadas por todos os países membros do CAP, incluindo o Brasil, o que permite futuras agendas de estudos comparados. A adequação, a tradução, a revisão e a exemplificação para o caso nacional foi realizada pelos coordenadores do BPAP, em 2019.

QUADRO 1 CLASSIFICAÇÃO DO CODEBOOK BRASILEIRO QUANTO ÀS POLÍTICAS SETORIAIS

Código	Política setorial
1	Macroeconomia
2	Direitos civis, políticos, liberdades e minorias
3	Saúde
4	Agricultura, pecuária e pesca

Continua

Código	Política setorial
5	Trabalho, emprego e previdência
6	Educação
7	Meio ambiente
8	Energia
9	Imigração e refugiados
10	Transportes
12	Judiciário, justiça, crimes e violência
13	Políticas sociais
14	Habitação, infraestrutura e reforma agrária
15	Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno
16	Defesa, forças armadas, militares e guerra
17	Ciência, tecnologia e comunicações
18	Comércio exterior, importações e exportações
19	Relações internacionais e política externa
20	Governo e administração pública
21	Território e recursos naturais
23	Cultura, esporte e lazer

Fonte: Bevan (2019).

Para garantir confiabilidade, o processo de codificação dos dados foi realizado por dois pesquisadores, em sistema *double-blind*, e checado por um terceiro pesquisador, com base em critérios definidos conjuntamente pelo método CAP. Após a codificação, foi feita a análise quantitativa dos dados. Essa etapa corresponde ao mapeamento e à investigação da dinâmica de distribuição orçamentária de forma longitudinal, segundo a mensuração da participação percentual de cada política setorial no total das despesas das políticas, de modo que a soma do percentual de todas as categorias corresponde às despesas setoriais totais do ano. O valor absoluto das despesas, assim como sua variação, não será objeto deste estudo.

Na sequência, o primeiro balanço será a percepção, de forma transversal e comparada, dos percentuais de distribuição em cada ano, apontando as prioridades dos gastos previstos aprovados. Outro ponto de observação é identificar se o período analisado foi marcado pelo incrementalismo ou se houve indícios de pontuações consideráveis, buscando, em caso afirmativo, entender o contexto em que elas potencialmente ocorreram. Essa verificação consistirá em análise norteada pela PET e nos métodos utilizados pelos membros do CAP.

5. PROCESSO DE CODIFICAÇÃO

Foram identificadas 814 combinações diferentes de funções e subfunções dos anos de 2000 a 2021, sendo que nem todas as combinações são identificadas em todos os anos da série histórica, já que, em alguns anos, há criação ou exclusão dessas categorias, em especial das subfunções. Destaca-se ainda que, a partir da publicação da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão, “as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas” (Art.1º § 4º), de modo que uma subfunção que seria típica de determinada função pode ser combinada com outras. Por exemplo, a subfunção “atenção básica” é típica da função “saúde”, porém pode aparecer em qualquer outra função, como “educação” (Core, 2001).

O processo de codificação consistiu na verificação de cada uma das combinações de função e subfunção para identificar o setor de política pública a que diz respeito tal combinação, a fim de que, a partir disso, fosse atribuído um dos códigos listados no Quadro 1. O fato de uma única função contemplar subfunções de diversas áreas complexifica o processo de classificação orçamentária, de modo que a codificação só pode ser feita com a análise dos dois níveis.

Para elucidar algumas escolhas do processo de codificação, os principais critérios serão listados adiante.

- 1) As despesas referentes a salário de funcionários, contida principalmente na subfunção “administração geral”, foram alocadas na respectiva função, por considerar que esse tipo de despesa é um dos principais recursos para materialização da política pública e expressa uma priorização do setor.
- 2) As despesas identificadas como benefícios da burocracia, como auxílio saúde ou alimentação, foram classificadas na categoria que trata da burocracia (código 20), por não expressar uma despesa referente propriamente a uma política específica.
- 3) As despesas da subfunção “formação de recursos humanos” foram alocadas nas respectivas funções.
- 4) Despesas previdenciárias, tanto do regime geral quanto do regime estatutário, foram alocadas na categoria de previdência social e trabalho (código 5).
- 5) Todas as despesas referentes a tecnologia da informação, desenvolvimento científico e comunicação social, independentemente do setor a que pertencem, foram alocadas na categoria “ciência, tecnologia e comunicações” (código 17).
- 6) Despesas educacionais ou de saúde realizadas por qualquer outro setor foram classificadas como despesas educacionais ou de saúde, exceto quando diziam respeito a benefícios burocráticos, conforme critério 2.
- 7) Em virtude do alto nível de especificidade de dois tipos de despesas, duas categorias adicionais foram criadas: código 99, que diz respeito à reserva de contingência, e código 28, que trata de outras despesas não identificadas no orçamento e que será desconsiderado nas análises.¹

¹ O código 99, que diz respeito à reserva de contingência, apesar de não se tratar de uma política setorial, no contexto da execução orçamentária, será traduzido numa política setorial, por isso se optou pela sua manutenção nas análises realizadas. Por outro lado, o código 28, que em sua maior parte diz respeito a “encargos especiais”, foi excluído por não se tratar de uma política setorial nem vinculado à produção de um bem ou serviço específico.

Com base nos critérios e na análise de cada uma das 814 combinações de funções e subfunções, todas foram codificadas nas 23 categorias do *codebook* do BPAP – duas foram criadas especificamente para este artigo –, de modo que cada despesa da base de dados com 9.925 despesas de todo o período (2000-2021) passou a ter um dos 23 códigos do *codebook*. Posteriormente, essas despesas foram somadas por categoria e ano, conformando uma tabela com 22 linhas,² correspondente aos setores de políticas públicas, e 22 colunas, correspondentes a cada um dos anos, totalizando 484 valores.

6. RESULTADOS

O orçamento público é o instrumento mais objetivo pelo qual os governos podem expressar suas preferências e prioridades pelos diferentes setores de políticas públicas. A maior parte das políticas públicas demanda recursos financeiros para a sua materialização, de modo que a alocação orçamentária entre esses diferentes setores expressa sua atenção na agenda governamental. Evidentemente, essas expressões são contingenciadas por fatores institucionais e contextuais, que delimitam a ação dos governos.

Entre os fatores institucionais, podemos destacar, por exemplo, a vinculação de recursos, as despesas obrigatórias e as regras de responsabilidade fiscal. Entre os contextuais, podemos destacar os ciclos econômicos, que são um dos determinantes dos níveis de receitas e, conseqüentemente, de despesas. Assim, a alocação orçamentária pode ser compreendida como o resultado da subtração dos fatores institucionais e contextuais que as contingenciam da soma das preferências governamentais.

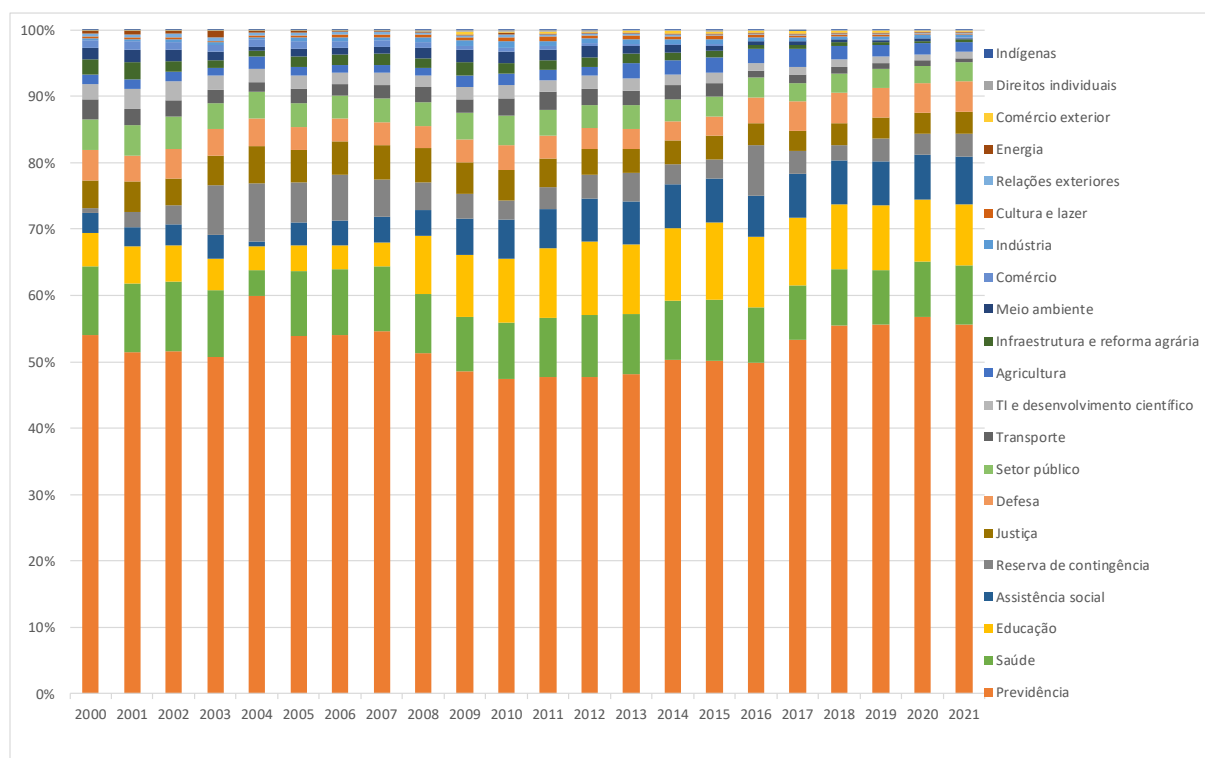
À luz da PET, as análises empíricas desta seção buscam identificar a dinâmica da atenção governamental sobre a distribuição orçamentária, investigando, no caso brasileiro, o incrementalismo e pontuações na atenção governamental das prioridades orçamentárias da União que, potencialmente, denotam mudanças nas políticas públicas. Destaca-se mais uma vez a ausência de pretensão de esgotar a identificação dos fatores explicativos do incrementalismo e a pontuação da atenção governamental de todos os setores de políticas públicas.

6.1. Atenção orçamentária do orçamento total da união

O Gráfico 1 mostra a atenção governamental sobre a distribuição orçamentária em diferentes setores de políticas públicas. Os setores com maior média de volume de recursos entre 2000 e 2021 são previdência, saúde, educação, assistência social e reserva de contingência, respectivamente. Ao longo dos anos, os percentuais de atenção apresentam variações e indicam a mudança de prioridades dadas pelos governos aos diferentes setores de políticas públicas. No entanto, essas cinco áreas correspondem a pelo menos 70% do orçamento em quase todos os anos da série e, a partir de 2015, superam a marca de 80% do orçamento. O grande destaque em todos os anos está na previdência social, que está sempre próxima de 50%, sendo que as despesas com saúde e educação também figuram com alto nível de atenção na maior parte dos anos.

² A classificação orçamentária utilizada não identificou nenhum tipo de despesa com a categoria de imigrantes e refugiados (código 9).

GRÁFICO 1 ATENÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS POLÍTICAS SETORIAIS DE 2000 A 2021



Nota: O ordenamento das categorias foi feito com a média de todos os anos.

Fonte: Dados da pesquisa.

A alta atenção governamental na designação de orçamento para a previdência social se deve, em grande medida, ao fato de esse tipo de despesa contar com um grande contingente de beneficiários e ser obrigatória, de modo que tais amarras institucionais, fruto de disputas políticas que se expressam também pela produção legislativa, fazem com que o governo não possa deixar de executá-la (Giacomini, 2010). Mudanças normativas podem gerar alterações na atenção governamental sobre a distribuição orçamentária, impactando a dinâmica da atenção e desencadeando transformações nas políticas públicas. Todavia, não obstante a distribuição do orçamento ser impactada por mudanças nas regras do jogo, não se trata apenas de cumprir o estabelecido. Ainda assim, há margem para expressões de prioridades na distribuição do orçamento para além dos pisos impostos pelas normas.

Nesse mesmo sentido, os altos índices de atenção governamental sobre a distribuição orçamentária para despesas com saúde e educação esbarram em balizas de obrigatoriedades institucionais e de vinculação de recursos definidos por lei. Na educação, essa vinculação é prevista na Constituição Federal desde 1988 e corresponde a 18% da receita de impostos, que são vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE), no caso da União. Já no caso da saúde, a vinculação sofreu algumas alterações desde 2000, quando foi instituída por meio da Emenda constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 e passou a ser correspondente aos valores executados no ano anterior, devendo crescer proporcionalmente ao Produto Interno Bruto (PIB).

Com a Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, houve manutenção dos percentuais de estados, municípios, e sanções para descumprimento, permanecendo uma polêmica em relação à regra para a União. A Emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015 definiu percentuais mínimos em relação à receita corrente líquida (RCL) para a União: de 13,2%, em 2016, a 15, em 2020. Já a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2015, aprovada em primeiro turno na Câmara, propunha novos percentuais mínimos para a União, os quais seriam alterados aos poucos: 14,8% da RCL, em 2017; 15,5%, em 2018; 16,2%, em 2019; e crescentes, até 19,4%, em 2024 (Levi, 2016). Porém, em 2016, a Emenda Constitucional do teto de gastos (Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016) antecipou o percentual de 15% de vinculação de recursos para a saúde, mas acabou com a vinculação de receitas para saúde e educação ao fixar o piso de ambas as áreas, em 2017, por um período de 20 anos (Bassi, 2018; Rossi & Dweck, 2016).

Entre o conjunto de setores de políticas públicas com os menores percentuais de atenção, destacam-se as despesas com políticas indígenas, direitos individuais, comércio exterior, energia e relações exteriores, respectivamente. Ao longo dos anos, a atenção que cada uma dessas áreas recebe via aprovação de despesas varia, porém elas figuram quase sempre entre os setores com menor percentual na distribuição do orçamento da União.

6.2. Atenção orçamentária setorial da união

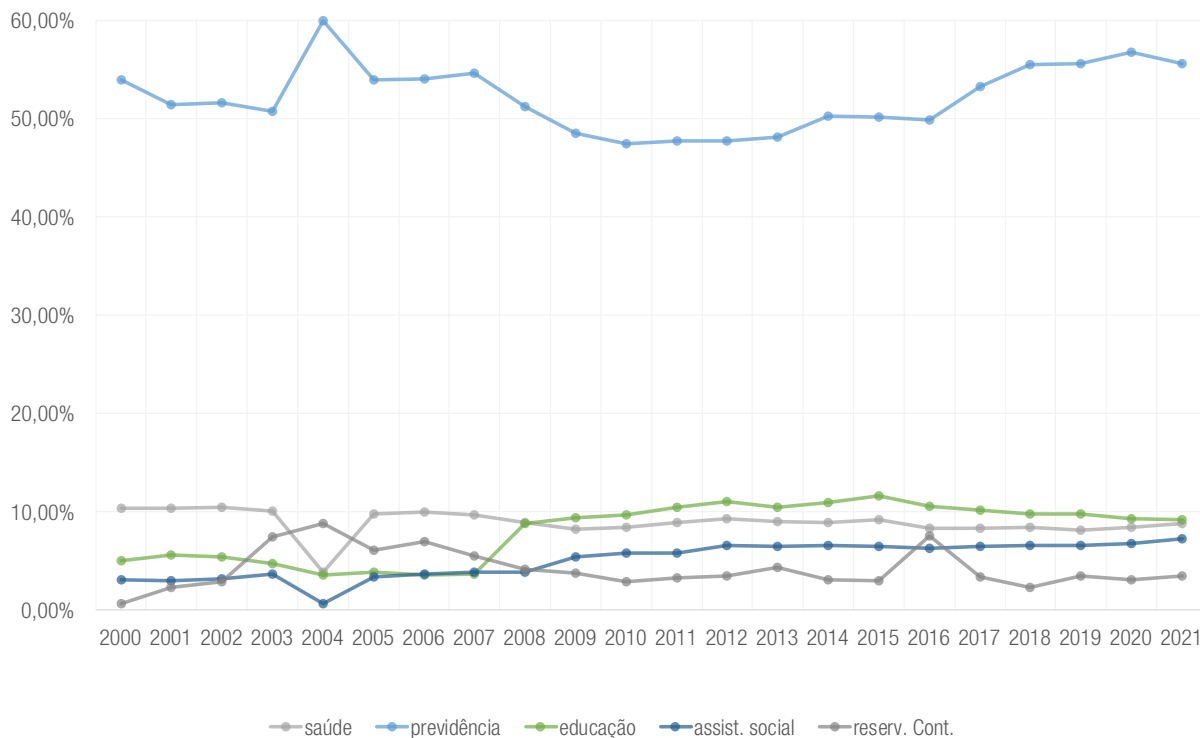
A análise setorializada do orçamento possibilita a verificação das dinâmicas da atenção governamental das prioridades orçamentárias da União em cada um dos setores de políticas públicas, de modo a identificar pontuações, incrementalismo e decrementalismo, que é marcado por ajustes marginais decrescentes da atenção governamental. Nesta subseção, os diferentes setores de políticas públicas foram agregados por nível de atenção orçamentária e por proximidade de comportamento.

O Gráfico 2 reúne os quatro setores de políticas sociais de maior atenção governamental e as reservas de contingência. Os altos níveis de atenção sobre essas políticas e sua dinâmica fortemente incremental ao longo do tempo se dão, sobretudo, pela consolidação de normas e de legislações que obrigam os governos a destinarem altos recursos para esses setores. Ainda que os percentuais se mantenham altos e estáveis, mudanças pontuais no padrão de atenção são percebidas nessas políticas.

A primeira grande pontuação observada no gráfico está em 2004, no qual há um aumento expressivo das despesas previdenciárias e uma queda das despesas com saúde e assistência social. O fato de o orçamento da seguridade social reunir essas três políticas (Giacomoni, 2010) é um potencial elemento explicativo do fenômeno. Observa-se outra pontuação na atenção governamental em 2007, com a política educacional, em virtude da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que elevou o percentual de recursos aportado pela União a 10% do que estados e municípios destinavam para o fundo (Bernardo, Abrantes, Almeida, & Rodrigues, 2020; Pinto, 2014).

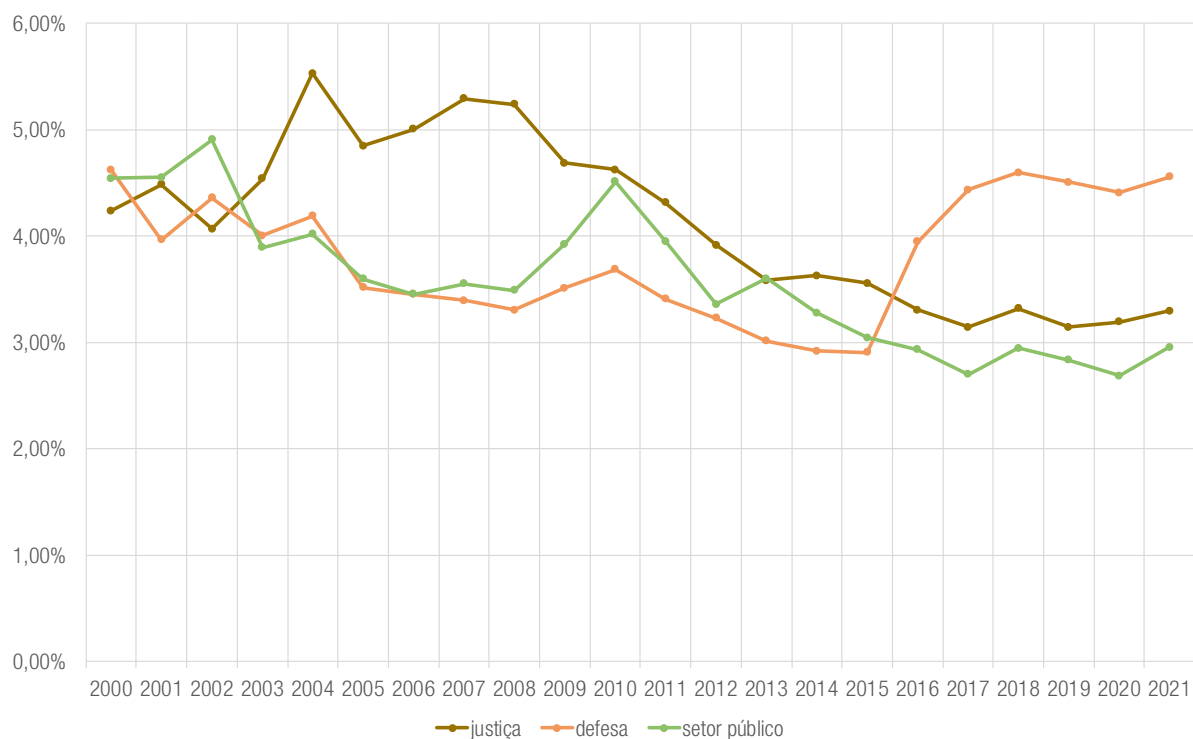
Por fim, destaca-se uma pontuação das reservas de contingência em 2016, potencialmente explicada pela crise política do momento, que demandava a indefinição de uma maior parcela de despesas do orçamento para que essas definições ocorressem no decorrer da execução orçamentária, de acordo com as necessidades políticas.

GRÁFICO 2 ATENÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE SAÚDE, PREVIDÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2000 A 2021



Fonte: Dados da pesquisa.

O Gráfico 3 apresenta três setores da administração pública que também apresentam alta atenção orçamentária, embora sejam menores que os setores apresentados no Gráfico 2. Além disso, observam-se maiores pontuações na atenção governamental no Gráfico 3 em relação ao anterior. Tratando especificamente do setor público, observa-se que, malgrado as pontuações, sua trajetória é de queda em todo o período analisado. Explicações potenciais para essa trajetória podem estar associadas à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), que limita o crescimento do setor público, em especial as despesas de pessoal (S. P. Nunes & R. C. Nunes, 2002). Essas explicações também podem ser atribuídas ao setor de justiça, que tem como um dos principais tipos de despesas aquelas destinadas a pessoal, assim como de defesa, que apresenta queda até 2015.

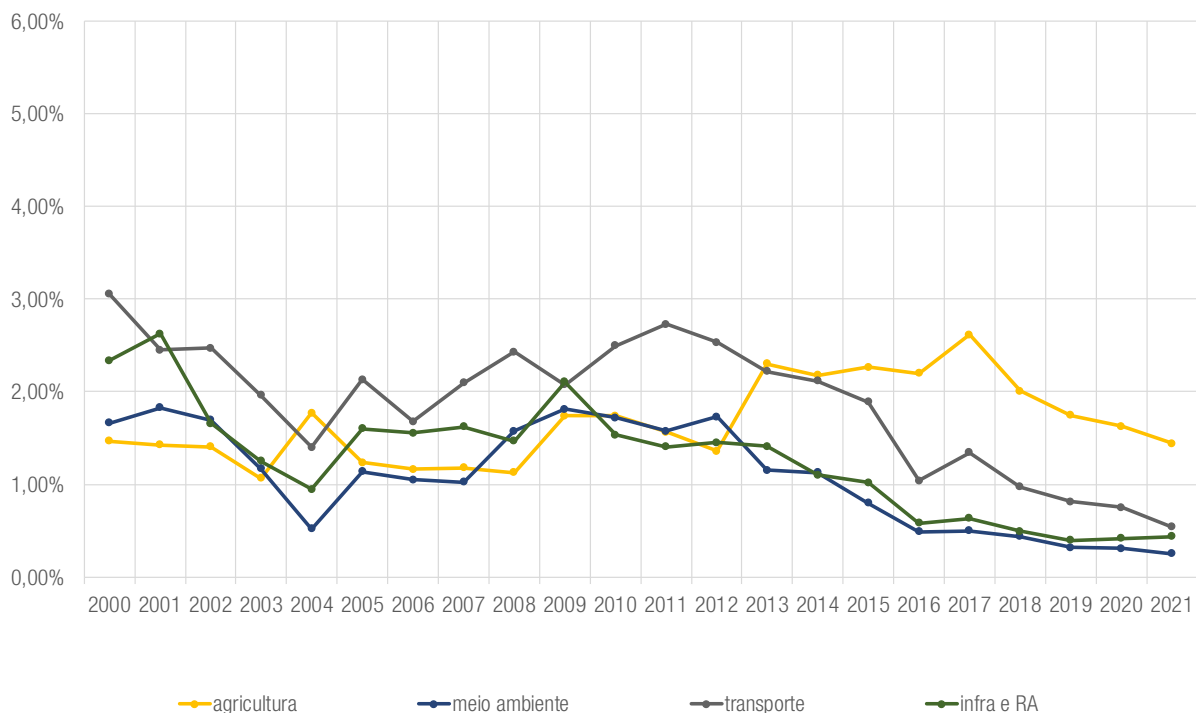
GRÁFICO 3 ATENÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE JUSTIÇA, DEFESA E SETOR PÚBLICO DE 2000 A 2021

Fonte: Dados da pesquisa.

No Gráfico 4, as políticas de agricultura, meio ambiente, transporte e infraestrutura apresentam um comportamento similar ao das de justiça, defesa e setor público, uma vez que há pontuações durante o intervalo estudado, seja com o aumento na participação no orçamento, seja na sua diminuição. No entanto, essas políticas têm média atenção orçamentária, representada na participação de 1% a 3% do total das despesas. Observando de maneira pormenorizada, as políticas agrícolas apresentam pontuação que pode estar atrelada às políticas de preços mínimos, estoques reguladores e custeio agropecuário (Santos & Freitas, 2017). Entre 2012 e 2013, há, segundo a LDO de 2012, uma expansão do crédito agrícola para o agronegócio, via Banco do Brasil, e a compra de alimentos da agricultura familiar para garantir estoques reguladores para famílias de baixa renda.

No período pós-2017, é clara a redução orçamentária nas quatro políticas, com destaque para agricultura e transporte, uma vez que, já estando em vigência a regra do teto de gastos (Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016), as despesas primárias não poderiam crescer além do reajuste inflacionário. Como as despesas previdenciárias crescem e há um mínimo a ser gasto em saúde e educação, segundo valores mínimos de 2017, as demais áreas, que dizem respeito a despesas discricionárias, acabam por ser contraídas, em especial aquelas associadas à infraestrutura, relativas, basicamente, a investimentos públicos, e não a gastos obrigatórios, como despesas de pessoal (Souza & Ferreira, 2020).

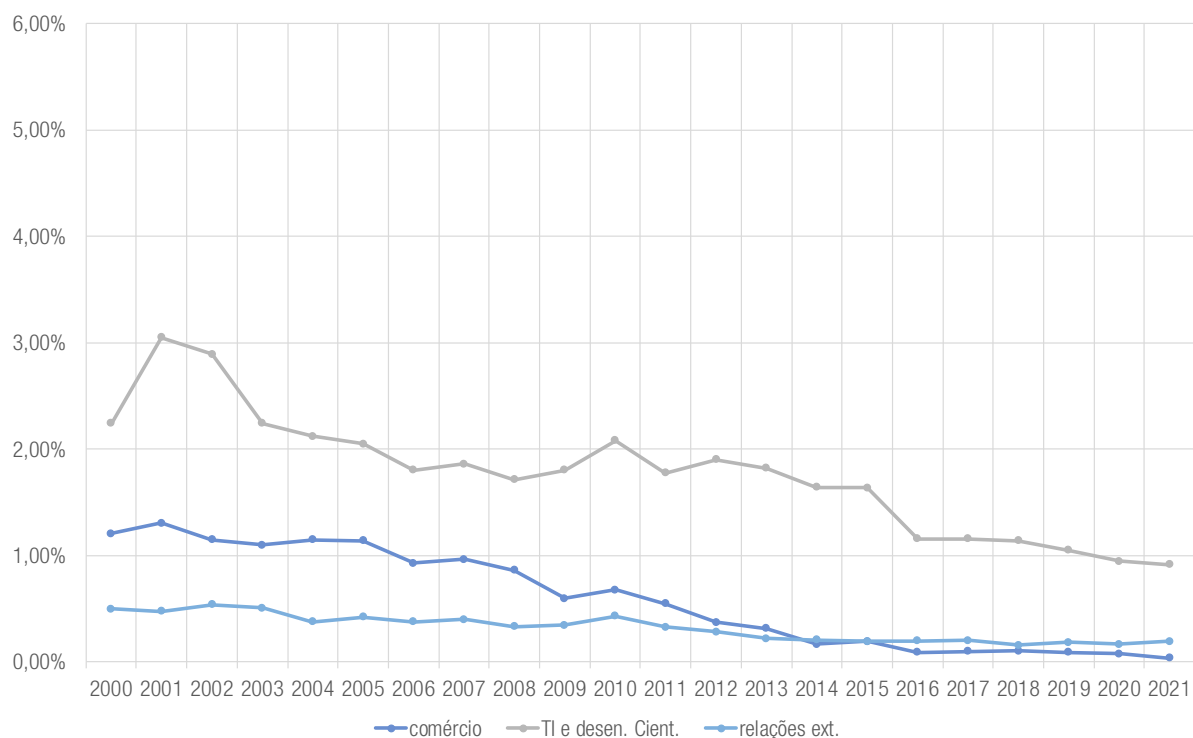
GRÁFICO 4 ATENÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE, TRANSPORTE E INFRAESTRUTURA DE 2000 A 2021



Fonte: Dados da pesquisa.

Já o Gráfico 5 apresenta decréscimo nas políticas de comércio, tecnologia da informação, desenvolvimento científico e relações exteriores. Essas políticas perderam a atenção orçamentária ao longo de 22 anos, diminuindo em até 50% a participação na LOA. Um ponto importante é que, ao contrário dos demais gráficos, as pontuações são consideravelmente menores e as variações percentuais de um ano para outro são menos abruptas, o que justifica o agrupamento setorial. Apesar da prevalência desse comportamento, ainda se observam algumas indicações de pontuações no período analisado.

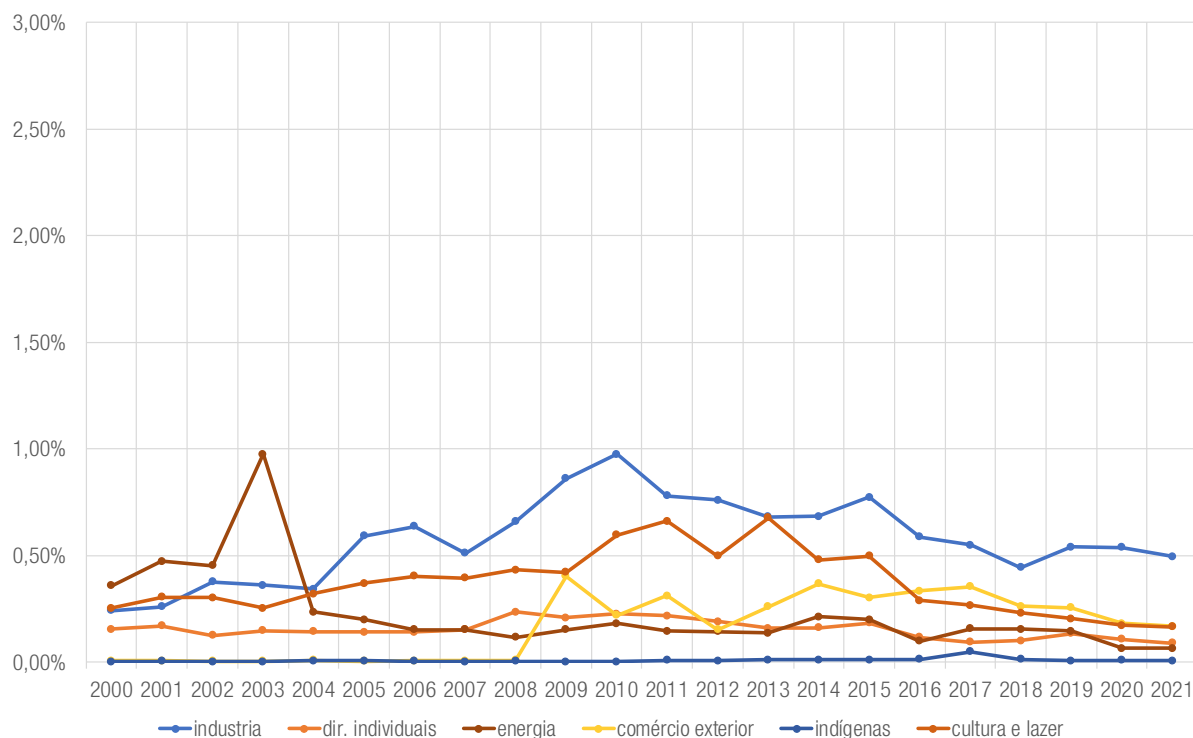
GRÁFICO 5 ATENÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE COMÉRCIO, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E RELAÇÕES EXTERIORES DE 2000 A 2021



Fonte: Dados da pesquisa.

Por fim, no Gráfico 6, o grupo das políticas públicas de indústria, direitos individuais, energia, comércio exterior, indígenas, cultura e lazer corresponderam às mais baixas proporções da atenção governamental das prioridades orçamentárias, de modo que, em sua medida, as participações proporcionais na LOA representaram valores menores que 1%. Entretanto, as trajetórias são de quedas e crescimentos, demonstrando que há grandes oscilações na atenção governamental nesses setores durante o intervalo estudado. Dentro desses seis elementos, a que tem um comportamento diferente das características supracitadas é a política indígena. Tal temática teve a particularidade de, nos 20 anos estudados, manter uma estabilidade constante e com valores baixos, próximos a zero.

GRÁFICO 6 ATENÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE INDÚSTRIA, DIREITOS INDIVIDUAIS, ENERGIA, COMÉRCIO EXTERIOR, INDÍGENAS, CULTURA E LAZER DE 2000 A 2021



Fonte: Dados da pesquisa.

As políticas de cultura no âmbito federal sempre dependeram fortemente de leis de incentivo fiscal, como a Lei Rouanet e a do Audiovisual, com pouco acesso ao fundo público garantido pelo Orçamento Geral da União (OGU). Essa situação teve alguma inflexão de mudança durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e no primeiro de Dilma Rousseff, quando houve um esforço de construção de um sistema único para a Cultura, que previa o aumento de recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) para repasse aos municípios, de forma a garantir equilíbrio e equidade de recursos tanto regionalmente quanto por tipo de ação cultural, algo que não é garantido pelo incentivo fiscal.

Essa construção pressupunha a adesão de municípios e transferências condicionadas e coordenadas pelo Ministério da Cultura (MinC). Esse processo de construção, no entanto, foi desestruturado a partir de 2016, com a mudança de governo e novas regras orçamentárias, que culminaram, inclusive, na extinção do MinC. As áreas de direitos individuais e indígenas também sempre foram bastante negligenciadas em termos de financiamento federal. O Gráfico 6 mostra que houve um esforço de maior espaço orçamentário nos governos Lula 2 e Dilma 1. Porém, como várias outras áreas pautadas por despesas discricionárias, ou seja, não protegidas por regras constitucionais legais, essas também foram fortemente desfinanciadas após 2017, como mostra o relatório do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2022).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a construção e a análise de um inédito banco de dados sobre a distribuição do orçamento da União no Brasil ao longo de duas décadas (2000-2021), este estudo se estruturou sob as lentes teóricas e a aplicação da PET para compreender a dinâmica da formação da agenda governamental e as mudanças em políticas públicas no contexto nacional. Entre os principais resultados encontrados em nossas análises transversais, ou seja, aquelas que consideram a distribuição setorial da peça orçamentária aprovada anualmente e suas variações ao longo do tempo, pudemos observar, em estreito contato com a literatura de *policy change*, um processo marcado pela forte estabilidade e por baixas mudanças na designação orçamentária proporcional, numa dinâmica em que há a prevalência de incrementalismo.

Há, no entanto, pontuações e mudanças mais bruscas e significativas na atenção governamental no processo de destinação orçamentária em alguns setores de políticas públicas, destoando a dinâmica incremental vigente na maior parte do período analisado. Tais mudanças pontuadas podem ser mais bem compreendidas quando destacamos o comportamento de políticas setoriais em análises longitudinais.

Assim, os resultados deste artigo são densamente amparados pelas postulações da PET e corroboram, em grande medida, os estudos internacionais do campo que se debruçam sobre outros casos a partir da mesma perspectiva teórica dessa teoria de agenda governamental e de mudança em políticas públicas. Portanto, este artigo demonstrou que a PET, aplicada à análise da distribuição orçamentária brasileira, expande as fronteiras dos países desenvolvidos e pode ser observada em países do eixo sul, com estruturas e sistemas diferentes daqueles em que o modelo tem sido recorrentemente aplicado. Além disso, junto com os estudos do caso estadunidense, este é um dos poucos artigos empíricos que se utilizam da estrutura do CAP para analisar a atenção sobre o orçamento num país presidencialista e federativo, o que também contribui para a expansão dos horizontes de verificação da teoria.

As especificidades do contexto brasileiro, tanto aquelas perenes quanto as que são datadas, não podem ser ignoradas, mas devem subsidiar a aplicação da teoria ao caso brasileiro e iluminar os achados da pesquisa. Assim, mencionamos as mudanças na destinação orçamentária ocorridas na transição entre os governos de Fernando Henrique e Lula, quando tem início a construção de uma nova agenda de políticas públicas, sobretudo sociais, e também entre os anos de 2015 e 2021, período marcado por forte instabilidade institucional, pelo *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, pelo início do Governo Temer e de Jair Bolsonaro, quando há alterações importante nas regras fiscais e na implementação de reformas, como previdenciária e trabalhista, além da desestruturação de diferentes sistemas de políticas públicas, no período mais recente (Fagnani, 2017).

As diversas pontuações setoriais na atenção governamental podem ser observadas em diferentes momentos do período analisado e em diferentes setores de políticas públicas. A despeito dos esforços para apontar elementos normativos e conjunturais que ao menos iluminem essas mudanças na atenção setorial, ficará a cargo de trabalhos futuros a exploração dos mecanismos causais que explicam as pontuações e as dinâmicas da atenção governamental de cada uma das políticas setoriais, assim como seus efeitos objetivos para as políticas públicas dos respectivos setores. Todavia, como buscou ser explorado no artigo, as mudanças setoriais parecem estar fortemente ligadas a mudanças de governo, nos quais as ideias e os valores tendem a mudar com a eleição de novos atores.

Outra conclusão que podemos apontar se refere à forma como as prioridades governamentais expressas na agenda decisória, com aprovação de normas e legislações, têm potencial para afetar

a dinâmica da atenção governamental e produzir mudanças na distribuição do orçamento. Essas análises impõem impactos setoriais que também poderão ser analisados com base nos resultados encontrados neste trabalho.

Mais do que um nítido processo de desfinanciamento em alguns setores de políticas públicas, há uma segunda preocupação latente demonstrada nesse cenário e que indica caminhos para futuras investigações: a mudança de forças na relação de poderes entre os atores que integram o processo de definição – e, posteriormente, de execução – do estrato discricionário do orçamento, cuja função é financiar a produção e a implementação de políticas públicas.

A atuação de atores do Legislativo, suportada pela dinâmica de aprovação de emendas parlamentares, individuais e coletivas, e, mais recentemente, no “orçamento secreto”, tira do Executivo cada vez mais o poder de definição da agenda orçamentária e de financiamento e produção de políticas públicas. Da mesma forma, a transparência no acompanhamento das prioridades e da previsão de recursos passa a residir não mais apenas nas preferências do Executivo, mas também na agenda dos atores legislativos e de suas emendas.

A partir das análises conduzidas, este artigo buscou aproximar o Brasil da literatura mais recente sobre as prioridades governamentais observadas nas peças orçamentárias anuais. Corroborando com os estudos sobre *policy process*, *policy change* e *agenda-setting*, em especial com a aplicação da PET no Brasil, este trabalho não se encerra com as análises aqui elaboradas. Com os achados e as análises apresentados, novas agendas surgem, como a da relação entre os poderes Executivo e Legislativo na atuação sobre o orçamento, as análises comparadas sobre prioridades e mudanças entre o projeto de Ploa apresentado, a LOA e o orçamento executado, assim como agendas setoriais que busquem analisar e entender a dinâmica de setores específicos de políticas públicas, seus momentos incrementais, causas e efeitos de eventuais pontuações no equilíbrio ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

- Afonso, J. R. R., Lukic, M. R., & Castro, K. P. (2018). ICMS: crise federativa e obsolescência. *Revista Direito GV*, 14(3), 986-1018. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/2317-6172201837>
- Bacha, E. L. (1994). O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, 14(1), 1-17. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0101-31571994-0799>
- Bassi, C. M. (2018). *Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública* (Texto para discussão, nº 2407). Brasília, DF: Ipea. Recuperado de <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8692>
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensen, P. B., Nuytemans, M., ... Walgrave, S. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603-620. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00389.x>
- Baumgartner, F. R., Carammia, M., Epp, D. A., Noble, B., Rey, B., & Yildirim, T. M. (2017). Budgetary change in authoritarian and democratic regimes. *Journal of European Public Policy*, 13(7). Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.129648>
- Baumgartner, F. R., Foucaut, M., & François, A. (2006). Punctuated equilibrium in French budgeting processes. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 1086-1103. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13501760600924191>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2015). *The politics of information: problem definition and the course of public policy in America*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Bernardo, J. S., Abrantes, L. A., Almeida, F. M., & Rodrigues, C. T. (2020). Implicações dos repasses constitucionais na qualidade da educação municipal das regiões Norte e Nordeste do Brasil. *Educação e Pesquisa*, 46, e218302. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046218302>
- Bevan, S. (2019). Gone fishing: the creation of the comparative agendas project master codebook. In F. R. Baumgartner, C. Breunig, & E. Grossman (Eds.), *Comparative policy agendas: theory, tools, data*. Oxford, UK: Oxford Academic.
- Brasil, F., & Jones, B. (2020). Agenda setting: policy change and policy dynamics a brief introduction. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1486-1497. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0034-761220200780x>
- Breunig, C. (2006). The more things change, the more things stay the same: a comparative analysis of budget punctuations. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 1069-1085. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13501760600924167>
- Breunig, C., & Koski, C. (2006). Punctuated equilibria and budgets in the American States. *Policy Studies Journal*, 34(3), 363-379. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00177.x>
- Breunig, C., Koski, C., & Mortensen, P. B. (2010). Stability and punctuations in public spending: a comparative study of budget functions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3), 703-722. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/jopart/mup028>
- Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Orgs.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz.
- Capella, A. C. N., Brasil, F., & Sudano, A. D. (2015). O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In *Anais do 39º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, Caxambu, MG.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *Journal of Politics*, 33(4), 892-915. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2128415>
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

- Core, F. G. (2001). *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento* (Texto para Discussão, nº 44). Brasília, DF: Enap. Recuperado de <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/663>
- Emenda constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.* (2000). Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm
- Emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.* (2015). Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm
- Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.* (2016). Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm
- Fagan, E. J., Jones, B. D., & Wlezien, C. (2017). Representative systems and policy punctuations. *Journal of European Public Policy*, 24(6), 809-831. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1296483>
- Fagnani, E. (2017, junho). *O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)* (Texto para discussão, nº 308). Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas. Recuperado de <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3537/TD308.pdf>
- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento público* (4a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Guardia, E. R. (1993). *Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente (1985/1991)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. Instituto de Estudos Socioeconômicos. (2022). *Balanco do orçamento 2019-2021 revela desmonte generalizado de políticas sociais*. Recuperado de <https://www.inesc.org.br/balanco-do-orcamento-2019-2021-revela-desmonte-generalizado-de-politicas-sociais-diz-inesc>
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: how government prioritizes problems*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., Foucault, M., ... Walgrave, S. (2009). A general empirical law of public budgets: a comparative analysis. *American Journal of Political Science*, 53(4), 855-873. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00405.x>
- Jones, B. D., Epp, D. A., & Baumgartner, F. R. (2019). Democracy, Authoritarianism, and Policy Punctuations. *International Review of Public Policy*, 1(1), 7-26. Recuperado de <https://doi.org/10.4000/irpp.318>
- Jones, B. D., Sulkin, T., & Larsen, H. (2003). Policy Punctuations in American Political Institutions. *American Political Science Review*, 97(1) 151-169. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0003055403000583>
- Jordan, M. M. (2003). Punctuations and agendas: a new look at local government budget expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3), 345-60. Recuperado de <https://doi.org/10.1002/pam.10136>
- Karmakar, K. (2016). *Essays in fiscal policy and budgeting* (Tese de Doutorado). Georgia State University, Atlanta, GA.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (3a ed.). New York, NY: Harper Collins.
- Lazzari, E. A. (2021). *Sistemas tributários regressivos em democracias desiguais: o caso brasileiro* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Lazzari, E. A., Arretche, M., & Mahlmeister, R. (2022, junho). *O que o Congresso brasileiro prefere em matéria tributária?* (Nota Técnica, nº 17). São Paulo, SP: Centro de Estudos da Metrópole. Recuperado de https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_anexos/17-nota_tecnica_congresso_tributacao.pdf
- Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.* (2000). Estabelece normas de finanças públicas

voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. (2012). Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

Levi, M. L. (2016). *Sistema de saúde no Brasil: redistributividade no modelo de financiamento e provisão.* *Revista Parlamento e Sociedade*, 4(7), 33-63. Recuperado de <https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/42>

Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/973677>

Machado, J. T., Jr. (2012). A experiência brasileira em orçamento-programa: uma primeira visão. *Revista de Administração Pública*, 46(4), 1157-1175. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000400012>

Nunes, S. P., & Nunes, R. C. (2002). O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In C. M. Figueiredo, & M. Nóbrega (Orgs.), *Administração pública, direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas* (pp. 1-34). São Paulo, SP: Revista dos Tribunais. Recuperado de http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf

Piscitelli, R. B. (1988). O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Brazilian Journal of Political Economy*, 8(3), 88-100. Recuperado de <https://centrodeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/1106>

Pinto, J. M. R. (2014). Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*, 44(153), 624-644. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/198053142946>

Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. (1999). Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do §1 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. Brasília, DF. Recuperado de http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneis/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/

Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2015. (2015). Altera o inciso III da letra “d” do art. 159 da Constituição Federal e suprime o § 4º do mesmo artigo, para destinar, de forma mais coerente e equânime, recursos oriundos do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) para estados e municípios. Brasília, DF. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119624>

Rezende, F. (2015). *A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública* (elementos para o debate da reforma do processo orçamentário). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

Robinson, S. E. (2004). Punctuated equilibria, bureaucratization, and school budgets. *Policy Studies Journal*, 32(1), 25-40. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.0190-292X.2004.00051.x>

Robinson, S. E., Caver, F. S., Meier, K. J., & O’Toole, L. J., Jr. (2007). Explaining policy punctuations: bureaucratization and Budget Change. *American Journal of Political Science*, 51(1), 140-150. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00242.x>

Rossi, P., & Dweck, E. (2016). Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. *Cadernos de*

Saúde Pública, 32(12), 1-5. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/0102-311X00194316>

Ryu, J. E. (2009). Exploring the factors for budget stability and punctuations: a preliminary analysis of state government sub-functional expenditures. *Policy Studies Journal*, 37(3), 457-473. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00323.x>

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Santos, G. R., & Freitas, R. E. (2017). *Gasto público com a agricultura no Brasil: uma abordagem a partir de dados agregados* (Boletim regional, urbano e ambiental, nº 17). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8159>

Sebok, M., & Berki, T. (2018). Punctuated equilibrium in democracy and autocracy: an analysis of Hungarian budgeting between 1868-2013. *European*

Political Science Review, 10(4), 589-611. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S1755773918000115>

Simon, H. A. (1977). *The new science of management decision* (3a ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall/Englewood Cliffs.

Souza, G. J., & Ferreira, J. R. (2020). Impactos do Novo Regime Fiscal nos investimentos públicos em infraestrutura do Governo Federal. In *Anais do 10º Congresso UFSC de Controladoria e Finanças*, Florianópolis, SC. Recuperado de http://ccn-ufsc-cdn.s3.amazonaws.com/10CCF/20200715230426_id.pdf

True, J. L. (2000). Avalanches and Incrementalism. *American Review of Public Administration*, 30(1), 3-18. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/02750740022064524>

Wildavsky, A. (1969). Rescuing policy analysis from PPBS. *Public Administration Review*, 29(2), 189-202. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/973700>

Felipe Gonçalves Brasil

<https://orcid.org/0000-0001-7282-0110>

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); Docente nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP); Coordenador do Brazilian Policy Agendas Project (Jovem Pesquisador da FAPESP). E-mail: fbrasil.pp@gmail.com

Ursula Dias Peres

<https://orcid.org/0000-0002-7853-0576>

Doutora em Economia pela Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP); Docente nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Mestrado em Mudança Social e Participação Política da Universidade de São Paulo (USP); Pesquisadora associada ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM/USP). E-mail: uperes@usp.br

Gabriel Santana Machado

<https://orcid.org/0000-0003-0997-6360>

Doutorando e mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP); Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). E-mail: gabriel.santana.machado@alumni.usp.br

Felipe José Miguel Garcia

<https://orcid.org/0000-0002-3481-9319>

Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP); Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP); Membro pesquisador do Brazilian Policy Agendas Project (BPAP). E-mail: felipejmgarcia.pp@gmail.com

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Felipe Gonçalves Brasil: Curadoria de dados (Suporte); Análise de Dados (Suporte); Administração de projeto (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

Ursula Dias Peres: Curadoria de dados (Suporte); Análise de Dados (Suporte); Administração de projeto (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

Gabriel Santana Machado: Curadoria de dados (Liderança); Análise de Dados (Liderança); Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

Felipe José Miguel Garcia: Curadoria de dados (Liderança); Análise de Dados (Suporte); Administração de projeto (Suporte); Supervisão (Suporte); Validação (Suporte); Visualização (Suporte); Escrita - rascunho original (Igual); Escrita - revisão e edição (Igual).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi disponibilizado no repositório do Comparative Agendas Project com os identificadores: Brazil; Dataset; Federal Budget. Recuperado de <https://www.comparativeagendas.net/brazil>