

## Análise da execução orçamentária do Governo Federal Brasileiro em saúde e educação, 2000-2018, sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado\*

Análisis de la ejecución presupuestaria del gobierno federal brasileño en salud y educación, 2000-2018, desde la perspectiva de la teoría del equilibrio puntuado

Analysis on the budget execution of the Brazilian Federal Government in health and education, 2000-2018, from the perspective of Punctuated Equilibrium Theory

### Resumo:

Este estudo tem o objetivo de analisar sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET, sigla em inglês) se as tomadas de decisões nas execuções orçamentárias no Governo Federal Brasileiro nas áreas da saúde e educação foram realizadas com base em processos estáveis ou em momentos de mudanças bruscas (atípicas), no período de 2000 a 2018. As análises foram realizadas com os dados atualizados para o dia 30 de novembro de 2019, sendo utilizados os Testes de Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk para testar a normalidade das alocações dos recursos. Os resultados apontaram que as decisões foram tomadas com base em processos estáveis. As variações percentuais das aplicações dos recursos ocorreram com bases incrementais (distribuição normal). Esta pesquisa contribui com a literatura que trata das análises das alocações dos recursos públicos ao utilizar o modelo teórico. Os achados mostram que é necessário repensar as alocações dos recursos orçamentários das áreas da saúde e educação no Brasil, que as tomadas de decisões incrementais precisam ser revistas e que a judicialização na área da saúde pública necessita de uma discussão aprofundada dos Poderes Legislativo e Executivo.

**Códigos JEL:** I18, I28, M49.

**Palavras-chave:** Orçamentos da saúde e educação, teoria do equilíbrio puntuado, Governo Federal Brasileiro.

### Resumen:

Este estudio tiene como objetivo analizar, desde la perspectiva de la Teoría del equilibrio puntuado (PET, sigla en inglés), si la toma de decisiones en las ejecuciones presupuestarias en el gobierno federal brasileño, en las áreas de salud y educación, se llevó a cabo con base en procesos estables o en momentos de cambios repentinos (atípicos) en el período de 2000 a 2018. Los análisis se realizaron con datos actualizados para el 30 de noviembre de 2019, utilizando las pruebas de Kolmogorov-Smirnov y Shapiro-Wilk para evaluar la normalidad de las asignaciones de recursos. Los resultados mostraron que las decisiones se tomaron con base en procesos estables. Los cambios porcentuales en el uso de los recursos ocurrieron de forma incremental (distribución normal). Esta investigación contribuye a la literatura que se ocupa del análisis de la asignación de recursos públicos cuando se utiliza el modelo teórico. Los hallazgos revelan que es necesario repensar las asignaciones de recursos presupuestarios en las áreas de salud y educación en Brasil, que la toma de decisiones incremental necesita ser revisada y que la judicialización en el área de la salud pública necesita una discusión en profundidad de los poderes legislativo y ejecutivo.

**Códigos JEL:** I18, I28, M49

**Palabras clave:** Presupuestos de salud y educación, teoría del equilibrio puntuado, Gobierno Federal de Brasil.

### Abstract:

This study aims to analyze, from the perspective of the Punctuated Equilibrium Theory (PET), whether the decision making in budgetary executions in the Brazilian Federal Government, in the areas of health and education, were carried out based on stable processes or in moments of sudden (atypical) changes in the period from 2000 to 2018. The analyzes were performed with updated data for November 30, 2019, using the Kolmogorov-Smirnov and Shapiro-Wilk tests to test the normality of resource allocations. The results showed that the decisions were made based on stable processes. The percentage changes in the use of resources occurred on an incremental basis (normal distribution). It is observed that this research contributes to the literature that deals with the analysis of the allocation of public resources when using the theoretical model. They highlight the findings that it is necessary to rethink the allocations of budgetary resources in the areas of health and education in Brazil; that incremental decision-making needs to be reviewed and that judicialization in the area of public health needs an in-depth discussion of the Legislative and Executive Powers.

**JEL Codes:** I18, I28, M49

**Keywords:** Health and education budgets, punctuated equilibrium theory, Brazilian Federal Government.

### Author notes

<sup>a</sup> Autor de correspondência. E-mail: prof.mauricioasilva@gmail.com

## Introdução

A Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016) implementou um novo regime fiscal com um limite para os gastos do governo federal brasileiro, que vigorará pelos próximos 20 anos. Esse novo regime valerá até o ano de 2036, sendo o teto fixado para o ano de 2017 correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016, acrescido da inflação daquele ano. Para a educação e a saúde o ano-base será 2017, com início de aplicação em 2018. Qualquer mudança nas regras só poderá ser feita a partir do décimo ano de vigência do regime, e será limitada à alteração do índice de correção anual.

O teto dos gastos públicos impede o gozo de um direito fundamental universal, pois não há como se promover o desenvolvimento econômico sem o acesso do povo às políticas públicas mais básicas, como a saúde e a educação (Mariano, 2017). A formulação de políticas públicas de saúde, educação, mercado de trabalho e previdência, por parte dos gestores públicos, são direcionadas a segmentos da estrutura etária, conseqüentemente devem levar em conta o processo de transição demográfica (Brito, 2007).

Analisar uma política pública governamental é um desafio para os estudiosos da Ciência Política e requer respaldos metodológicos que balizem as pesquisas para que estas tenham valor e relevância tanto acadêmica quanto política (Soares & Alves, 2015). As políticas públicas orçamentárias podem ser analisadas por vários quadros teóricos: estágios heurísticos, escolha racional institucional, múltiplos fluxos, estrutura de equilíbrio pontuado, quadro de coalizão de advocacia, estrutura de difusão de políticas, incremental e o funil de causalidade (Sabatier, 2007).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, segundo Jones & Baumgartner (2012), nasceu da insatisfação com os modelos de processos políticos que enfatizavam a estabilidade, as regras, o ajuste incremental e o “impasse”, enquanto ocorria a mudança na política muitas vezes desarticulada, episódica e nem sempre previsível. Nos primeiros modelos de processos de políticas, desenvolvidos principalmente nas décadas de 1950 e 1960, a tomada de decisões era considerada como incremental, os subsistemas pareciam eternos e a ordem política era estável. Para os autores, nada é resolvido na investigação científica, nem deveria ser. De fato, o sucesso do conceito pode estar em sua obsolescência futura, porque novas formas de pensar devem ser capazes de incorporar na Teoria do Equilíbrio Pontuado uma maneira mais ou menos transparente.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET, sigla em inglês) argumenta que a formulação de políticas nos Estados Unidos é caracterizada por longos períodos de mudança incremental, pontuados por breves períodos de grande mudança de política. Este último ocorre quando os oponentes conseguem criar novas imagens de políticas e explorar os múltiplos locais da política característicos dos Estados Unidos. Originalmente desenvolvido para explicar mudanças na legislação, esse arcabouço foi expandido para incluir análises muito sofisticadas de mudanças de longo prazo nos orçamentos do governo federal (Sabatier, 2007).

Diante do contexto abordado, questiona-se: As alocações de recursos nos orçamentos da saúde e educação no Governo Federal Brasileiro, no período de 2000 a 2018, ocorrem de que forma? Assim, o objetivo deste estudo é analisar se as tomadas de decisões nas execuções orçamentárias no Governo Federal Brasileiro nas áreas da saúde e educação foram realizadas com base em processos estáveis ou em momentos de mudanças bruscas (atípicas), no período de 2000 a 2018.

A averiguação da alocação dos recursos públicos servirá para compreender como tem sido elaborado o orçamento público, nas áreas da saúde e educação, no Governo Federal Brasileiro nas perspectivas prática e teórica na proposta de Alves (2016). Assim, o estudo se justifica pela relevância que os gastos públicos nas áreas da saúde e educação têm como direitos sociais garantidos constitucionalmente. Com esta investigação espera-se estimular a reflexão sobre o desenvolvimento de pesquisas relativas à aplicação das teorias para dar suporte às análises sobre as execuções orçamentárias no Brasil e em outros países.

O estudo preenche uma lacuna teórica ao tratar de forma diversa das pesquisas de Flink (2017), Fittipaldi et al. (2017) e Carvalho (2018), as análises das tomadas de decisões sobre as alocações de recursos nos orçamentos da saúde e educação do Governo Federal Brasileiro. Os autores tratam os gastos públicos como

funções de governo, o que no Brasil é demonstrado pela Portaria 42/1999, mas que pode ser considerado também como orçamento próprio (previsões, alocações e execuções de recursos).

Dada a complexidade do processo de políticas públicas, o estudo utiliza a Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) como suporte e espera contribuir teórica e empiricamente com o avanço da literatura que trata da política orçamentária no Brasil. Desse modo, para cumprir com o objetivo proposto, o estudo está dividido em cinco tópicos. Após essa introdução, o tópico seguinte trata do referencial teórico seguido dos procedimentos metodológicos (esclarecimentos de como foi elaborado o estudo), dos resultados e discussões. O estudo é finalizado com o tópico das considerações finais e das referências utilizadas.

## Revisão da literatura

### Teoria do Equilíbrio Pontuado

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET), para True et al. (2007), explica a estabilidade e a mudança na formulação de políticas públicas. O incrementalismo e as teorias racionais de maximização de preferência não conseguem analisar os períodos de atenção limitados nos governos e nas pessoas. Na Teoria Incremental, segundo Davis et al. (1966), a base orçamentária é o valor autorizado pelo congresso no ano anterior, sua utilização defende o *status quo* contra as demandas por mudanças da relação política e orçamentária.

As pesquisas da PET em políticas públicas ocorreram quando os cientistas políticos Frank Baumgartner & Bryan Jones, tomando emprestados os primeiros resultados científicos do equilíbrio pontuado de Gould e Eldredge, argumentaram que a taxa de mudança na política pública normalmente ocorre lenta e gradualmente. No entanto, ocasionalmente, a mudança na política pública também pode ocorrer acentuadamente, explosivamente e em um curto período devido a uma perturbação externa –como um evento desencadeador–, seguida novamente por uma lenta mudança gradual na política (Givel, 2010).

John & Bevan (2012) esclarecem que a intuição básica por trás da ideia de pontuações em políticas é que a agenda política é estável por longos períodos de tempo, mas também está sujeita a mudanças ocasionais que são de grande magnitude. Isso significa que, de tempos em tempos, a política se desvia de seu equilíbrio estabelecido há muito tempo e as questões mudam de processos decisórios incrementais dentro de subsistemas institucionais para o reino da macropolítica. Quando ocorre uma mudança como em resposta a um evento externo pode haver grandes mudanças na atenção dos formuladores de políticas para certos problemas.

A PET se estabelece como uma nova visão de fazer política pública, na proporção que tem como propósito explicar os longos períodos de estabilidade que definem as ações públicas e as rápidas mudanças que pontuam o equilíbrio (Araújo & Rodrigues, 2017). Além disso, Gomide (2008) diz que o modelo demonstra que a definição de um problema e a sua localização institucional beneficia a inércia ou a mudança. Ou seja, os processos criam resultados e as decisões são respostas aos contextos em que estão inseridos.

Da década de 1960 até o final da década seguinte o modelo incremental de análise de políticas públicas transformou-se no paradigma por excelência dos estudos sobre o Estado em ação. Sua vertente de estudo do processo orçamentário se constituiu no primeiro esforço analítico para a formulação de uma teoria orçamentária, desfrutando ainda hoje de certa capacidade de explicação para o processo de orçamentação. Todavia, as modificações na regulamentação do processo de elaboração orçamentária nos Estados Unidos e as novas evidências empíricas derivadas das alterações legislativas, corroeram parte da capacidade analítica do incrementalismo (Fittipaldi et al., 2017).

De acordo com Fowler et al. (2017), a PET sugere que o processo político é caracterizado por longos períodos de mudança incremental e curtos períodos de mudança pontuada. O impulso para o último é geralmente um evento de enfoque que quebra monopólios de políticas abertas, permitindo grandes mudanças na decisão legislativa. Para Xiao et al. (2019), a PET faz uma ampla referência aos procedimentos

burocráticos que regulam a tomada de decisão orçamentária com suposições razoáveis sobre a influência desses procedimentos na dinâmica da alocação de recursos.

No Brasil os orçamentos públicos são, de forma geral, elaborados de forma incremental, ou seja, utilizam-se os dados do orçamento do ano anterior e acrescenta projeções e estimativas de receitas e despesas para o novo orçamento. Uma vez que a PET contempla análises incrementais (estabilidade) e atípicas (pontuadas), essa teoria constitui um referencial relevante para as análises das execuções orçamentárias.

## **Orçamento público**

O orçamento público é uma ferramenta de planejamento para organização das finanças públicas, em que os gestores podem ter como respaldo para traçar uma meta para os gastos públicos, e, assim, empregarem os recursos corretamente. Desta forma, o programado deve ser resultado de decisões presentes, de exames de impactos futuros para se ter uma dimensão temporal dos recursos utilizados (Costa, 2017).

Os governos estaduais, municipais, distrital e o federal brasileiro devem alocar recursos na área da saúde e da educação, além de outras áreas (segurança pública, judiciária, administração, assistência social etc.), conforme esclarecimentos contidos na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (Portaria 42/1999). A Constituição Federal Brasileira de 1988 (Constituição de 1988) determina que a União (Governo Federal) aplicará, anualmente, nunca menos de 18 %, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25 %, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No caso da saúde, a União (Governo Federal) aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual. Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12 % da arrecadação dos impostos deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15 % da arrecadação dos impostos. As ações de saúde das três áreas de governo (federal, estaduais e municipais) são denominadas de Sistema Único de Saúde (SUS).

O SUS representa um dos maiores programas de assistência à saúde do mundo, sendo que a União é o principal financiador da saúde pública no Brasil. Os orçamentos da saúde estabelecem limites financeiros aos gastos com medicamentos e tratamentos. Assim, pela dificuldade de acesso a determinados tratamentos ou medicamentos, parte da população recorre a procedimentos judiciais para resolver esse problema. Em decorrência, uma parte dos recursos orçamentários que seriam destinados à saúde da população em geral é direcionada para atender demanda específica de parcela da sociedade que recorre a esses meios para garantir a fruição de tratamentos e remédios de maior eficiência ou não disponíveis no SUS (Scheren et al., 2017).

As políticas públicas de saúde são temas de maior relevância nas sociedades contemporâneas e tópicos recorrentes em debates sobre as relações políticas, econômicas e sociais (Brasil & Capella, 2019). A regionalização do sistema público de saúde traz à tona os temas políticos relacionados à descentralização territorial ou à municipalização. A análise de política de saúde é um campo de pesquisa relativamente consolidado no exterior, mas ainda em formação no Brasil (Esperidião, 2018).

Os recursos arrecadados e gerenciados pelos orçamentos públicos devem atender a população em diversas áreas. A população cresce, envelhece e demanda mais recursos. Contudo, os recursos a serem arrecadados são escassos. De acordo com Giacomelli et al. (2016), o Brasil encontrase em um período importante da dinâmica populacional. A população ativa brasileira ainda cresce em maior volume do que as parcelas dependentes da população. Assim, os gestores devem realizar investimentos públicos, especialmente em educação, para que essa fase possa ser aproveitada e gere benefícios econômicos que garantam que a próxima fase da

transição demográfica seja enfrentada de forma eficiente, sem apresentarse como um problema, mas como uma característica de um país que se aproxima do desenvolvimento.

Entre 1940 e 2000, a população brasileira teve um acréscimo de 129 milhões de habitantes, uma média de 21,5 milhões por década. O conjunto de políticas públicas que são condicionados pela estrutura etária da população, como, por exemplo, as políticas de educação, saúde, mercado de trabalho e previdência, deve levar em conta as mudanças demográficas. Caso contrário, reduzirá sua eficiência e se afastará dos objetivos maiores de um desenvolvimento econômico com redução das desigualdades sociais (Brito, 2007). O processo de envelhecimento da população brasileira tem sido muito acelerado, particularmente na Região Sudeste. Em 1980, o Brasil possuía cerca de 560 mil idosos com mais de 80 anos; já em 2006, esta parcela da população aumentou para quase dois milhões de habitantes (Nogueira et al., 2008).

Os orçamentos públicos são instrumentos de planejamento e de execução das políticas públicas governamentais para atender a população. No Brasil, os orçamentos públicos são elaborados com base nas leis dos Planos Plurianuais e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. O gerenciamento dos recursos disponibilizados pelos cidadãos para entidades públicas é realizado com o demonstrativo denominado de Balanço Orçamentário. Se os recursos financeiros (receitas públicas) não são obtidos, os gestores públicos não podem cumprir com suas promessas de realizarem o bem-estar da sociedade.

## Estudos correlacionados

A seguir são apresentados alguns estudos que utilizaram em suas fundamentações a PET.

Fowler et al. (2017) analisaram a evolução da política energética dos Estados Unidos em um período de 48 anos (1952-2000). O estudo analisou três categorias de variáveis: os eventos históricos dos mercados de energia, as políticas de mudanças institucionais e tecnológicas que afetaram a política energética e as questões culturais de construções de energia. Concluíram que a política energética é consistentemente feita em tempos de crise, e apenas parece ter como objetivo mitigar a crise, em vez de antecipar a próxima.

Flink (2017) analisou o padrão e as explicações das mudanças orçamentárias dos distritos escolares do Texas, no período de 1993 a 2010, para demonstrar como o desempenho da organização e a instabilidade de pessoal contribuem para as mudanças orçamentárias da atividade principal da organização. Os resultados indicaram que altos níveis de desempenho e baixos níveis de instabilidade de pessoal levaram a mudanças incrementais. Para a autora, os resultados apresentaram novos conhecimentos teóricos para a literatura da PET ao compreender as mudanças das políticas, mas de forma mais abrangente e ao conhecer como os tomadores de decisão lidam com questões organizacionais através do processo orçamentário.

Fittipaldi et al. (2017) analisaram se a abordagem incrementalista pode explicar o comportamento do gasto social (funções de governo: Assistência Social, Cultura, Educação, Previdência Social, Saneamento e Saúde) brasileiro no período de 1995 a 2014. Os autores utilizaram medidas de desigualdade para a identificação da dispersão temporal da variável de interesse, bem como projeções do gasto social no médio prazo a partir da utilização de modelo dinâmico autorregressivo integrado e de média móvel (ARIMA). Os resultados foram que o gasto social apresentou um padrão incremental e que essa característica se reproduzirá no médio prazo.

Carvalho (2018) analisou o comportamento de estabilidade e mudança na execução orçamentária da União (Governo Federal Brasileiro), entre 1980 e 2014 das despesas por funções de governo, buscando verificar a aderência da PET na execução das políticas públicas por meio do orçamento federal. Os resultados demonstraram que as maiores amplitudes de variações ocorreram nos anos de 1986, 1989 e 1990, coincidindo com períodos de significativas mudanças institucionais. Da mesma forma, a redução na amplitude das variações observadas a partir de 1996 pode indicar alinhamento com a estabilização monetária como fator institucional que contribui para o equilíbrio da execução orçamentária. Para o autor ficou perceptível um padrão de equilíbrio com interrupções, corroborando a hipótese central de que a Teoria do Equilíbrio Pontuado é válida para analisar o comportamento das variações orçamentárias no Brasil.

Li & Feiock (2019) analisaram que fatores fazem com que as políticas que enfrentaram longos períodos de estabilidade fossem interrompidas por um curto período de grandes mudanças. O estudo analisou dados de gastos orçamentários coletados do ano de 1988 a 2008 para todos os 50 estados americanos. Verificaram que uma maior transparência da política torna menos provável a ocorrência de pontuações políticas e que o impacto da concorrência eleitoral e da legislação depende dos limites de mandato dos políticos. Verificaram também, que a dependência de um estado nas receitas de impostos sobre vendas também parece ter uma influência importante nas pontuações orçamentárias.

As pesquisas listadas neste tópico convalidam o uso da PET para analisar as execuções orçamentárias em vários países. Os orçamentos podem apresentar situações incrementais (estabilidade) e pontuações (variações atípicas). As identificações dessas situações permitem verificar o que ocorreu para que sejam revistas e realizadas projeções orçamentárias para melhorar o atendimento da população. O uso de modelo teórico contribui com os estudos técnicos para compreender o comportamento dos agentes na alocação dos recursos públicos.

## **Procedimentos metodológicos**

Após a definição do problema de pesquisa a partir da literatura, seguiu-se as seguintes etapas: (i) definição das variáveis e do banco de dados e (ii) procedimentos de análises de dados. Foi definida a metodologia como sendo de natureza empírica-analítica. Matias-Pereira (2012) esclarece que nesse método, o processo de validação da prova científica é feito por meio de testes dos instrumentos, graus de significância e sistematização das definições operacionais.

## **Variáveis e banco de dados**

As variáveis utilizadas neste estudo (receita total realizada, despesa total liquidada e os gastos com saúde e educação do Governo Federal do período de 2000 a 2018) foram extraídas do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2019) no mês de dezembro de 2019. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Economia, é responsável pela publicação do banco de dados das contas públicas no Brasil (área federal, estadual, distrital e municipal).

O aspecto temporal de análises das variáveis (funções de governo saúde e educação) foram os anos de 2000 a 2018. Antes do ano de 2000, a função saúde era divulgada de forma conjunta com a função saneamento e educação com a cultura. A partir da edição da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (Portaria 42/1999), as referidas funções de governo passaram a ser divulgadas de forma separada, integrando o elenco total de 28 para divulgar os resultados das ações dos governos (legislativa, judiciária, saneamento, educação, cultura, direitos da cidadania etc.). A Tabela 1 evidencia os valores nominais em reais das variáveis analisadas.

TABELA 1  
Valores nominais em reais (R\$) da receita total realizada,  
despesa total liquidada e os gastos com saúde e educação

Anos	Receita total (RT)	Despesa total (DT)	Saúde	Educação
2000	667.280.942.383,12	616.382.515.529,14	20.270.121.060,80	10.616.364.162,43
2001	631.909.883.219,30	603.434.864.215,52	23.633.858.199,15	11.637.340.856,98
2002	721.922.609.677,47	674.928.089.894,83	25.434.639.563,64	13.222.748.096,49
2003	918.530.285.054,90	876.456.652.308,92	27.171.848.048,14	14.224.269.573,99
2004	931.525.697.348,76	908.177.768.890,21	32.972.885.890,47	14.532.927.062,91
2005	1.161.168.761.040,08	1.106.788.198.211,24	36.483.267.398,43	16.187.695.349,83
2006	1.181.809.271.965,60	1.174.668.380.186,24	39.736.224.539,82	17.336.237.935,20
2007	1.243.544.911.513,23	1.165.493.791.893,96	39.433.821.005,97	18.889.563.412,62
2008	1.215.777.790.188,52	1.195.381.784.690,00	43.633.432.374,48	21.924.429.756,52
2009	1.515.505.211.948,43	1.334.930.904.210,00	48.682.633.998,72	28.443.176.326,25
2010	1.470.039.921.239,06	1.417.560.450.110,00	54.541.671.939,85	38.281.075.777,48
2011	1.685.994.977.183,98	1.574.392.253.360,00	62.621.711.081,13	43.400.117.541,41
2012	1.931.367.216.587,03	1.712.330.299.810,00	70.310.514.534,70	52.346.156.716,00
2013	1.857.870.684.763,26	1.780.986.010.370,00	75.814.489.467,36	62.781.917.075,16
2014	2.191.194.189.127,24	2.159.760.401.890,00	85.130.901.081,79	73.059.804.006,14
2015	2.619.120.923.728,70	2.254.999.627.044,00	92.915.010.748,52	79.997.719.873,29
2016	2.801.415.826.481,79	2.546.280.281.596,00	98.773.342.794,76	84.948.819.866,91
2017	2.534.415.363.796,85	2.462.687.888.520,00	101.423.261.959,57	88.630.962.359,37
2018	2.372.725.226.418,00	2.188.750.322.352,00	107.759.496.525,77	90.927.793.133,50

Fonte: adaptados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2019).

Observa-se na Tabela 1 que em termos nominais no período de 2000 a 2018, a receita total realizada (arrecadada) variou em média de um ano para o ano 7,92%; a despesa total liquidada, 7,72%; a função saúde, 9,84% e a função educação, 12,98%. A média foi calculada pelos números índices de percentagem de variação (fórmula no Excel =  $((x2 / x1) - 1) * 100$ ).

## Procedimentos de análises de dados

Para superar os problemas de comparabilidade ao longo do período selecionado, os dados nominais (Tabela 1) foram atualizados para o dia 30 de novembro de 2019 pela variação do IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O IGP-DI é utilizado pela STN para atualizar os valores de séries históricas de receitas e despesas. A STN é responsável pela divulgação das contas públicas consolidadas para o cumprimento do art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) no Brasil. As atualizações foram realizadas com o apoio do sítio Cálculo Exato.com (Cálculo Exato, 2019).

As participações dos gastos em saúde e educação (despesas liquidadas) em relação a receita total realizada e a despesa total liquidada foram calculadas com base na razão entre estas variáveis (Tabela 2). As variações percentuais dos recursos em relação ao ano anterior dos dados nominais corrigidos pelo IGP-DI, apresentadas na Tabela 3 foram calculadas dividindo o valor da variável do ano seguinte pelo anterior (2000/2001 e sequências), demonstrados em números decimais. Desse modo, os valores representam os números índices de percentagem de variação positiva ou negativa (fórmula no Excel =  $((x2 / x1) - 1) * 100$ ). O ano inicial de 2000 não aparece na Tabela 3, haja vista que representa o ponto de partida (base) para demonstrar as variações.

Breunig & Koski (2006) definem pontuações como alterações orçamentárias extremas e Jordan (2003) considera análises percentuais pontuadas, as mudanças na execução orçamentária positivas iguais ou superiores a 35 % e/ou negativas de 25 % ou mais. Diante dessas considerações, este estudo usa os termos variações e pontuações como sinônimos, ou seja, representam alterações (variações percentuais) positivas ou

negativas nas aplicações dos recursos orçamentários. O estudo adota os percentuais de Jordan (2003) para demonstrar aquelas consideradas extremas (atípicas), às quais necessitam de análises complementares para verificar os possíveis motivos das mudanças.

Os Testes de Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk foram utilizados para testar a normalidade ou não das pontuações (Tabela 3) com o objetivo de identificar no histograma se a distribuição é normal (alocações incrementais, sem grandes alterações) ou leptocúrtica (alocações atípicas, com grandes alterações - necessário análises complementares). Segundo Fávero et al. (2009), o Teste de Kolmogorov-Smirnov (K-S) é um teste de aderência que compara a distribuição de frequência acumulada de um conjunto de valores observados da amostra com a distribuição esperada ou teórica. O objetivo do K-S é determinar se a distribuição é normal. O Teste de Shapiro-Wilk é uma alternativa ao teste paramétrico do K-S, que também testa se a variável em estudo possui ou não uma distribuição normal. O Teste de Shapiro-Wilk é mais apropriado em amostras pequenas ( $n < 30$ ).

A decisão dos dois testes para verificar se a distribuição da amostra é normal é dada pelo *p-valor* calculado (nível significância calculado) superior ao nível de significância de  $\alpha = 0,05$  (5%), adotado nesta investigação. O valor do nível-p (*p-valor*) é um índice decrescente da confiabilidade de um resultado. Quanto mais alto o *nível-p*, menos se pode acreditar que a relação observada entre as variáveis na amostra é um indicador confiável da relação entre as respectivas variáveis na população. Segundo Ayres (2012) e Fávero et al. (2009), estudos empíricos no Brasil na área das ciências sociais aplicadas utilizam os níveis de 0,01 (1%) ou 0,05 (5%).

Os testes de normalidade foram utilizados também nos estudos de Jones et al. (2003), Jordan (2003) e Jones e Baumgartner (2005). As atualizações dos dados para uma determinada data também foi utilizada na pesquisa de Carvalho (2018).

## Resultados e discussões

Os resultados são apresentados e discutidos nas Tabelas 2, 3 e 4. A Tabela 2 refere-se a uma informação adicional do estudo para analisar as participações dos gastos em relação a receita total realizada e a despesa total liquidada. As Tabelas 3 e 4 objetivam responder diretamente o problema de pesquisa (variações percentuais das aplicações de recursos nos orçamentos da saúde e educação e a situação de normalidade ou não dessas alocações – tipos de tomadas de decisões: incrementais ou pontuadas).

A Tabela 2 demonstra a relação da participação dos gastos em saúde e educação em relação a receita total realizada (RT) e a despesa total liquidada (DT), no período de 2000 a 2018.

TABELA 2  
 Relação da participação dos gastos em saúde e educação em relação a receita total realizada (RT) e a despesa total liquidada (DT)

Anos	Saúde/RT	Saúde/DT	Educação/RT	Educação/DT
2000	0,0304	0,0329	0,0159	0,0172
2001	0,0374	0,0392	0,0184	0,0193
2002	0,0352	0,0377	0,0183	0,0196
2003	0,0296	0,0310	0,0155	0,0162
2004	0,0354	0,0363	0,0156	0,0160
2005	0,0314	0,0330	0,0139	0,0146
2006	0,0336	0,0338	0,0147	0,0148
2007	0,0317	0,0338	0,0152	0,0162
2008	0,0359	0,0365	0,0180	0,0183
2009	0,0321	0,0365	0,0188	0,0213
2010	0,0371	0,0385	0,0260	0,0270
2011	0,0371	0,0398	0,0257	0,0276
2012	0,0364	0,0411	0,0271	0,0306
2013	0,0408	0,0426	0,0338	0,0353
2014	0,0389	0,0394	0,0333	0,0338
2015	0,0355	0,0412	0,0305	0,0355
2016	0,0353	0,0388	0,0303	0,0334
2017	0,0400	0,0412	0,0350	0,0360
2018	0,0454	0,0492	0,0383	0,0415
<b>Média</b>	<b>3,575%</b>	<b>3,802%</b>	<b>2,340%</b>	<b>2,496%</b>

Legenda. RT: receita total realizada (recursos recebidos), DT: despesa total liquidada.  
 Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se na Tabela 2, que no período do ano de 2000 a 2018, somente 3,575 % e 2,340 %, dos recursos arrecadados (receita total realizada), foram, respectivamente, direcionados para as áreas da saúde e educação. Em relação às despesas totais liquidadas, os recursos para a área da saúde (3,802 %) foram superiores ao da educação (2,496 %).

Os recursos em saúde e educação obtiveram em conjunto uma média de aplicação no período de 2000 a 2018 de 6,298 % do orçamento ao considerar as despesas totais liquidadas (DT). Assim, 93,702 % foram aplicados nas outras áreas, tais como: legislativa, judiciária, administração, segurança pública, cultura, relações exteriores, previdência social, encargos especiais etc., conforme instruções contidas na Portaria 42/1999.

A Tabela 3 apresenta as variações percentuais dos recursos (receita total realizada, despesa total liquidada e os gastos das áreas da saúde e educação), no período de 2000 a 2018.

TABELA 3  
 Variações percentuais dos recursos no período de 2000 a 2018

Anos	RT (%)	DT (%)	Saúde (%)	Educação (%)
2001*	-14,7172	-11,8352	5,0010	-1,2828
2002*	-7,3518	-9,2955	-12,7245	-7,8555
2003*	15,7614	18,1501	-2,8026	-2,1256
2004*	-9,6282	-7,6638	8,1357	-8,9553
2005*	22,5839	19,8468	8,8102	9,5380
2006*	-1,7596	2,4445	5,1310	3,3731
2007*	-1,3018	-6,9343	-6,9155	2,2026
2008*	-12,0803	-7,7662	-0,4952	4,3758
2009*	26,8890	13,6770	13,5731	32,0597
2010*	-12,4252	-4,1284	1,1490	21,5104
2011*	8,6284	5,1932	8,7459	7,3799
2012*	6,8284	1,4268	4,7065	12,4792
2013*	-8,8171	-1,4094	2,2103	13,6875
2014*	13,2954	16,4909	7,8654	11,7869
2015*	8,0614	-5,6076	-1,3279	-1,0092
2016*	0,2073	5,7881	-0,4065	-0,5151
2017*	-9,2276	-2,9587	3,0270	4,6843
2018*	-13,6203	-17,9972	-1,9698	-5,3429
<b>Média</b>	<b>0,6292</b>	<b>0,4123</b>	<b>2,3174</b>	<b>5,3328</b>

Legenda. \* variações em porcentagens de 2001/2000 e sequências. RT: receita total realizada (recursos recebidos). DT: despesa total liquidada.

Fonte: dados da pesquisa.

A Tabela 3 demonstra os resultados das variações percentuais ano a ano para evidenciar se houve estabilidade ou não (pontuações - situações atípicas) para as análises, conforme a PET, a partir das variações demonstradas por Jordan (2003). Assim, observa-se que não houve nenhuma situação atípica (pontuada), nas receitas totais realizadas, despesas totais liquidadas, aplicações de recursos nas áreas da saúde e educação. Isto significa que os orçamentos das áreas da saúde e educação foram incrementais (situação de estabilidade) para os dados atualizados para o dia 30 de novembro de 2019. Os resultados incrementais desta investigação são corroborados com os estudos de Flink (2017) e Fittipaldi et al. (2017).

Destaca-se na Tabela 3, as variações percentuais positivas de 13,5731 % e 32,0597 %, respectivamente nas áreas da saúde e educação, no ano de 2009 em relação a 2008. De acordo com Krugman (2010), o ano de 2008 foi marcado pela crise financeira internacional, a partir da crise no mercado imobiliário norte-americano. No Brasil, segundo Mesquita & Torós (2010), o Banco Central do Brasil teve de adotar medidas de gestão para aperfeiçoar os mecanismos de regulação, melhoria no suprimento de liquidez e do nível das reservas internacionais. Para o Tribunal de Contas da União, a crise de 2008 afetou o Brasil a partir do último quadrimestre de 2008 (TCU, 2009). O Governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva teve de adotar ações nas áreas fiscal, monetária, creditícia e cambial.

As variações percentuais positivas nas áreas da saúde e educação, no ano de 2009 em relação a 2008 ocorrem em função do aumento da receita total realizada (26,8890 %). Este aumento da receita total realizada provocou uma alocação maior da despesa liquidada total (13,6770 %).

A Tabela 4 apresenta os resultados dos testes de normalidade das variáveis utilizadas no estudo. Os testes de normalidade complementam as análises das variações percentuais da Tabela 3.

TABELA 4

Teste de normalidade da receita total realizada, despesa total liquidada e dos gastos com saúde e educação

	Kolmogorov-Smirnov			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.
RT	0,175	18	0,148	0,915	18	0,106**
DT	0,122	18	0,200*	0,945	18	0,347**
Saúde	0,098	18	0,200*	0,971	18	0,813**
Educação	0,136	18	0,200*	0,938	18	0,263**

Legenda. RT: receita total realizada (recursos recebidos). DP: despesa total liquidada. \*: limite inferior da significância verdadeira, df = graus de liberdade, Sig. = nível de significância (p-valor), \*\*: distribuição normal.  
Fonte: dados da pesquisa.

Os resultados dos testes (Tabela 4) demonstraram que houve normalidade (distribuição normal) com o *p-valor* maior que 0,05 em todos os recursos analisados. Isto significa que as variações percentuais demonstradas na Tabela 3 não apresentaram pontuações extremas (atípicas). Ao considerar que a Hipótese Central da PET contempla situações de estabilidade e de pontuações (mudanças atípicas) nas execuções das políticas públicas orçamentárias (True et al., 2007), conclui-se pela utilidade desta teoria nas análises dos orçamentos da saúde e da educação do Governo Federal Brasileiro, no período de 2000 a 2018.

Observa-se que o estudo de Carvalho (2018) também convalidou o uso da PET para analisar as execuções orçamentárias no Brasil. Este estudo difere por analisar um período menor e apresentar as análises das funções de governo saúde e educação de forma individual. Carvalho (2018) analisou as funções de saúde e saneamento e educação e cultura de forma conjunta.

Fittipaldi et al. (2017) verificaram que os gastos sociais (assistência social, cultura, educação, saúde etc.) apresentaram um padrão incremental. Ao considerar que a PET inclui análises incrementais (períodos de estabilidade), a presente investigação também é convalidada por esse estudo.

Observa-se diferentemente das argumentações de Sabatier (2007), que no Brasil a formulação das políticas das áreas de saúde e educação foram todas incrementais e nos Estados Unidos apresentam também situações pontuadas (atípicas). Não houve períodos pontuados, ou seja, de grandes mudanças (imagens de políticas), no período analisado (2000 a 2018).

## Considerações finais

A utilização de modelo teórico para analisar as execuções orçamentárias públicas contribui com os estudos técnicos para compreender o comportamento dos agentes na alocação dos recursos públicos. A PET analisa as situações dessas alocações, tanto no aspecto da estabilidade quanto das pontuações (situações atípicas).

Os procedimentos judiciais na área da saúde pública necessitam de uma discussão aprofundada dos Poderes Legislativo e Executivo, haja vista que os recursos orçamentários que seriam destinados para atender a população em geral são direcionados para atender demanda específica. A educação tem sido um privilégio para poucos. Assim, é necessário que os Governos repensem e façam as alocações de recursos para garantir esta função como um direito fundamental de todos.

O objetivo desta investigação de analisar se as tomadas de decisões nas execuções orçamentárias no Governo Federal Brasileiro nas áreas dos orçamentos da saúde e educação foram realizadas com base em processos estáveis ou em momentos de mudanças bruscas (atípicas), no período de 2000 a 2018 foi alcançado. Os testes empíricos realizados verificaram que as decisões foram tomadas com base em processos estáveis (estabilidade). As variações percentuais das aplicações dos recursos ocorreram com bases incrementais (distribuição normal).

Esta conclusão abre caminho para fomentar os estudos sobre as políticas públicas da área da saúde e da educação. Foi possível constatar que essas áreas, além de serem constitucionalmente garantidas, promovem o desenvolvimento econômico e são temas de maior relevância nas sociedades contemporâneas.

Diante de todo o exposto, os principais achados foram:

- As alocações de recursos nos orçamentos das áreas da saúde e educação foram incrementais, ou seja, possuem uma situação de estabilidade para os dados atualizados para o dia 30 de novembro de 2019 (não foram encontradas situações atípicas – pontuadas);
- É necessário repensar as alocações dos recursos orçamentários das áreas da saúde e educação no Brasil por serem prioritárias para a população;
- As tomadas de decisões incrementais precisam ser revistas. A população ao envelhecer demanda mais recursos para área da saúde. Os recursos públicos são escassos, o que implica no debate da discussão cada vez de uma gestão pública eficaz, eficiente e efetiva.

Finalizando, observa-se que estudo contribui com o avanço da literatura que trata das análises das alocações dos recursos públicos ao tratar de forma teórica e prática os orçamentos das áreas da saúde e educação. Como limitação da investigação, pode-se destacar que o aspecto temporal de análise foi somente de 18 anos. Recomenda-se a realização de mais estudos sobre as tomadas de decisões nas execuções orçamentárias, tanto do Governo Federal, como dos Governos Estaduais e Municipais. Para minimizar a limitação, os órgãos públicos deveriam disponibilizar mais dados das execuções orçamentárias.

## Considerações éticas

A pesquisa utiliza dados públicos e foram tratados, analisados pela TEP e considerações de outros autores. A pesquisa não exigiu endosso ético.

## Contribuição dos autores

O autor Maurício Corrêa da Silva contribui com o levantamento de dados e com a redação do manuscrito. O autor João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento procede uma revisão geral do texto com revisões gramaticais e estruturais. O autor José Dionísio Gomes da Silva orientou a pesquisa, contribuindo especialmente na modulação teórica para testar a aplicação da teoria nas políticas da saúde e educação.

## Financiamento

O artigo de pesquisa não foi financiado por nenhuma instituição.

## Conflitos de interesse

Não há conflitos de interesse dos autores em quaisquer aspectos da pesquisa.

## Referências

- Alves, M. A. (2016). O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário. *RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 6(2), 124-137. <https://www.assecor.org.br/rbpo/vol-6-numero-2-2016/>
- Araújo, L. & Rodrigues, M. R. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Revista Sociologia, Problemas e Política*, 83, 11-35. <https://doi.org/10.7458/SPP2017839969>
- Ayres, M. (2012). *Elementos de bioestatística*, 2ª ed. Belém: Supercoros.

- Brasil, F., & Capella, A. C. (2019). A dinâmica da atenção governamental sobre as políticas de saúde no Brasil: equilíbrio e pontuações nas primeiras décadas pós-redemocratização (1986-2003). *Saúde Soc.*, 28(3), 80-96. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902019180570>
- Breunig, C., & Koski, C. (2006). Punctuated Equilibria and Budgets in the American States. *The Policy Studies Journal*, 34(3). <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00177.x>
- Brito, F. (2007). *A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar.
- Cálculo Exato (2019). *Atualização de um valor por um índice financeiro*. Disponível em: <http://calculoexato.com.br/parprima.aspx?codMenu=FinanAtualizaIndice>. Acesso em dez/2019.
- Carvalho, D. I. (2018). Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Rev. Serv. Público*, 69(1), 85-110. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1.1639>
- Constituição de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 dez. 2019.
- Costa, W. P. (2017). Orçamento Público: a importância do orçamento participativo na gestão pública. *Revista Controle*, Fortaleza, 15(2), 210-234. <https://doi.org/10.32586/rcda.v15i2.389>
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review*, 60, 529-547. <https://www.jstor.org/stable/1952969>
- EC 95/2016 - *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 02 dez. 2019.
- Esperidião, M. A. (2018). Análise política em saúde: síntese das abordagens teórico-metodológicas. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, 42(número especial 2), 341-360. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S224>
- Fávero, L. P., Belfiore, P., Silva, F. L., & Chan, B. L. (2009). *Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões*, 9ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Fittipaldi, I., Costa, S. F., & Araújo, C. M. C. (2017). O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? *Rev. Serv. Público*, 68(3), 611-630. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1332>
- Flink, C. M. (2017). Rethinking Punctuated Equilibrium Theory: A Public Administration Approach to Budgetary Changes. *The Policy Studies Journal*, 45(1). <https://doi.org/10.1111/psj.12114>
- Fowler, L., Neaves, T. T., Terman, J. N., & Cosby, A. G. (2017). Cultural Penetration and Punctuated Policy Change: Explaining the Evolution of U.S. Energy Policy. *Review of Policy Research*, 34(4). <https://doi.org/10.1111/ropr.12240>
- Giacomelli, G. S., Chiapinoto, F. V., Marion Filho, P. J. & Vieira, K. M. (2016). Transição demográfica e gasto público: uma análise comparativa de diferentes contextos. *Revista de Estudos Sociais*, 18(37), 164. <https://doi.org/10.19093/res.v18i37.4060>
- Givel, M. (2010). The evolution of the Theoretical Foundations of Punctuated Equilibrium in public policy. *Review of Policy Research*, 17, 187-198. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2009.00437.x>
- Gomide, A. (2008). Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de Lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Biblioteca digital. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Texto para discussão nº 1334. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso: 10 dez. 2019.
- John, P., & Bevan, S. (2012). What Are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911–2008. *The Policy Studies Journal*, 40(1). <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00435.x>
- Jones, B., & Baumgartner, F. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *The Policy Studies Journal*, 40(1). <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>
- Jones, B., & Baumgartner, F. R. (2005). A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 325-351. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui018>

- Jones, B., Sulkin, T., & Larsen, H. (2003). Policy punctuations in American political institutions. *American Political Science Review*, 97(1), 151-169. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000583>
- Jordan, M. (2003). Punctuations and agendas: a new look at local government budget expenditures. *Journal of Politics Analysis and Management*, 22(3), 345-360. <https://doi.org/10.1002/pam.10136>
- Krugman, P. (2010). A crise de 2008 e a economia da depressão. *Revista de Economia Política*, 30(1). <https://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n2art04>
- LC 101/2000 – *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000* (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 15 dez. 2019.
- LC 141/2012 - *Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp141.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm). Acesso em 15 dez. 2019.
- Li, T. & Feiock, R. C. (2019). Explaining State Budget Punctuations: Policy Transparency, Political Institutions, and Electoral Incentives. *Policy Studies Journal*, 47(17). <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/psj.12344>.
- Mariano, C. M. (2017) Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, 4(1), 259-281, jan./abr. <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>
- Matias-Pereira, J. (2012). *Manual de metodologia da pesquisa Científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas.
- Mesquita, M., & Torós, M. (2010). Considerações sobre a Atuação do Banco Central na Crise de 2008, *Working Papers Series 202*, Central Bank of Brazil, Research Department.
- Nogueira, S. L., Geraldo, J. M., Machado, J. C., & Ribeiro, R. C. L. (2008). Distribuição espacial e crescimento da população idosa nas capitais brasileiras de 1980 a 2006: um estudo ecológico. *R. bras. Est. Pop.*, 25(1), 195-198. <https://doi.org/10.1590/S0102-30982008000100012>
- Portaria 42/1999 - Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Disponível em: [https://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](https://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/) Acesso em 15. Dez 2019.
- Sabatier, P. (2007). The need for better theories. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 3-17). Colorado: Westview Press.
- Scheren, G., Wernke, R., & Zanin, A. (2017). Gastos com a judicialização da saúde no provimento de medicamentos no município de Chapecó (2008 a 2015). *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 22(1), 84-103. <https://doi.org/10.12979/31905>
- Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2019). *Siconfi*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra\\_rreo/finbra\\_rreo\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rreo/finbra_rreo_list.jsf). Acesso em 10 dez. 2019.
- Soares, A. G. & Alves, R. P. (2015). Considerações acerca das análises de políticas públicas: o modelo de coalizões de defesa. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, Edição nº 06. <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14577>
- Tribunal de Contas da União - TCU (2009). Ações do governo para reduzir os efeitos da crise. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br > paginas > contas\\_governo > contas\\_2009 > Textos](https://portal.tcu.gov.br > paginas > contas_governo > contas_2009 > Textos). Acesso em 15 dez. 2019.
- True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (2007). Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In P. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (2<sup>nd</sup> ed., pp. 155-187). Colorado: Westview Press.
- Xiao, H., Wang, X., & Liu, C. (2019). Budgetary punctuations: A fiscal management perspective. *Policy Studies Journal*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/psj.12362>

## Notas

- \* Artigo de pesquisa.

*Para citar este artigo:* Silva, M. C. d., Nascimento, J. C. d., & Silva, J. D. d. Análise da execução orçamentária do Governo Federal Brasileiro em saúde e educação, 2000-2018, sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado. *Cuadernos de Contabilidad*, 23. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc23.aeog>