

Distribuição orçamentária de governos estaduais no Brasil com base na percepção do cidadão: uma Análise a luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado

Budget distribution of Brazilian state governments based on citizen perception: an analysis in light of the Punctuated Equilibrium Theory

Distribución presupuestaria de los gobiernos estatales en Brasil con base en la percepción del ciudadano: un análisis bajo la óptica de la Teoría del Equilibrio Puntuado

Hugo Marco Consciência Silvestre*

Doutor em Ciências da Administração com especialização em Gestão Pública na Universidade do Minho, Portugal
Professor Associado, Núcleo de Políticas e Administração Pública - NPAP (UNILAB), Redenção/CE, Brasil
hmcsilvestre@unilab.edu.br
<https://orcid.org/0000-0001-7654-6577> 

Ginésio Justino Gomes de Sá

Doutorando em Políticas Públicas (UFRGS)
Pesquisador no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH
Campus do Vale (UFRGS), Porto Alegre/RS, Brasil
ginesiogomes10@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5215-1340> 

Magnus Luiz Emmendoerfer

Doutor em Ciências Humanas, Sociologia e Políticas (UFMG)
Professor Associado do Programa de Pós-graduação em Administração Pública (UFV), Viçosa/MG, Brasil
magnus@ufv.br
<https://orcid.org/0000-0002-4264-8644> 

Endereço do contato principal para correspondência*

Campus da Liberdade, Avenida da Abolição, 3 – Centro, CEP: 62.790-000, Redenção/CE, Brasil

Resumo

A Teoria do Equilíbrio Pontuado considera que os orçamentos são mecanismos que resultam de processos políticos complexos, que tem origem, de entre outras, na percepção do cidadão sobre a coisa pública e que poderá levar a uma redefinição das prioridades políticas pela distribuição orçamentária. Neste pressuposto, este estudo apresenta como objetivo central a relação entre as prioridades do cidadão (variáveis independentes) na distribuição orçamentária dos serviços de segurança pública, saúde, educação e saneamento (as variáveis dependentes). Elegeram-se os governos estaduais e Distrito Federal ($n=27$), enquanto unidades de análise e compreendendo o período entre 2013 a 2018. Como resultados, as políticas estaduais de segurança pública, saúde e educação apresentam grande estabilidade embora sendo pautadas por momentos de variação, contrariamente aos serviços de saneamento que se caracterizam pela instabilidade; e, que as prioridades do cidadão têm efeitos na distribuição orçamentária das políticas estaduais para os serviços de segurança pública, saúde e educação. Implicações teóricas e práticas são discutidas ao longo do texto. Teoricamente se comprova os efeitos da percepção do cidadão para a distribuição orçamentária. De caráter prático, os políticos deverão atender às necessidades dos cidadãos de modo a que a distribuição orçamentária privilegie os seus interesses e expectativas.

Palavras-chave: Teoria do equilíbrio pontuado; Distribuição orçamentária; Percepção do cidadão; Governos estaduais; Brasil

Abstract

Punctuated Equilibrium Theory supports that budgets are mechanisms attached to complex political processes due to Citizen's perception regarding public policies effectiveness, which may lead to the redefinition of political priorities. Based on this assumption, in this study we aim to analyze the relationship between citizen's priorities (independent variable) in budgetary distribution of public security, health, education and sanitation services (dependent variables). Brazilian state governments and the Federal District ($n = 27$) were elected as units of

analysis and covering the period between 2013 to 2018. We found that, public security, health and education budgets are highly stable, although being guided by moments of changes, contrary to sanitation services that are characterized by instability; that the perception of citizen's has an effect on state political priorities for public security, health and education services. Theoretical and practical implications are discussed throughout the text. On a theoretical basis, it has been proved that citizen's perception has an effect on budget distribution. In practice, we recommend politicians to attend to citizens' needs so that the budget distribution privileges their interests and expectations.

Keywords: Punctuated equilibrium theory; Budget allocation; Citizens' perception; State governments; Brazil

Resumen

La Teoría del Equilibrio Puntuado considera que los presupuestos son mecanismos que resultan de procesos políticos complejos, que se originan, entre otros, en la percepción ciudadana de los asuntos públicos y que pueden llevar a una redefinición de las prioridades políticas por distribución presupuestaria. A partir de este supuesto, este estudio tiene como objetivo central la relación entre las prioridades del ciudadano (variables independientes) en la distribución presupuestaria de los servicios de seguridad pública, salud, educación y saneamiento (las variables dependientes). Los gobiernos estatales y el Distrito Federal (n = 27) fueron elegidos unidades de análisis y abarcan el período entre 2013 y 2018. Como resultado, las políticas estatales en materia de seguridad pública, salud y educación son altamente estables, aunque están guiadas por momentos de variación, a diferencia de los servicios de saneamiento que se caracterizan por la inestabilidad; y que las prioridades ciudadanas inciden en la distribución presupuestaria de las políticas estatales de seguridad pública, salud y servicios educativos. Las implicaciones teóricas y prácticas se discuten a lo largo del texto. Teóricamente, los efectos de la percepción ciudadana sobre la distribución presupuestaria están comprobados. De carácter práctico, los políticos deben atender las necesidades de los ciudadanos para que la distribución presupuestaria privilegie sus intereses y expectativas.

Palabras clave: Teoría del equilibrio puntuado; Distribución presupuestaria; Percepción del ciudadano; Gobiernos de los estados; Brasil

1 Introdução

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) ou, também denominada, Teoria do Equilíbrio Interrompido foi originalmente proposta e desenvolvida por Baumgartner e Jones (1991, 2009) e Jones, True e Baumgartner (1997) com o objetivo de melhor compreender a tomada de decisão da distribuição orçamentária dos entes públicos. Pela teoria se reconhece que a distribuição dos recursos financeiros para a execução das políticas públicas é estável, pelo qual se assume que as decisões anteriores foram corretas, e incremental por longos períodos e pela qual essas variações de distribuição orçamentária são significativas. Incremental, porque a distribuição orçamentária ocorre com base em pequenas variações de um ano para o outro. Se verificando modestas variações na distribuição de recursos entre exercícios, existe, *à priori*, certa estabilidade na implementação e execução das políticas públicas (Jones & Baumgartner, 2005).

Não obstante, os autores desta teoria avançam no argumento que a distribuição orçamentária é, pontualmente, marcada por alterações profundas, relacionadas as preferências e motivações políticas dos tomadores de decisões (Jones et al., 1997, 1998). Entende-se que orçamentos são mecanismos que resultam de processos políticos complexos, os quais: abrangem a natureza das instituições decisórias; as preferências dos tomadores de decisões; e os sinais informacionais de um ambiente de mudança por meio dos quais as prioridades públicas são definidas (Jones et al., 2009). Ao final, as pontuações na distribuição do orçamento denotam mudanças nas prioridades governamentais (Jordan, 2003; Sousa, 2008).

Kuhlmann e van der Heijden (2018) reportam a existência de um conjunto de estudos de âmbito internacional, tendo como base esta teoria (Jones et al., 1997; Jordan, 2003; Mortensen, 2009, entre outros). Em sua maioria, esses estudos elegeram a realidade Norte-Americana para análise. Falta, segundo os autores, alargar essas pesquisas a diferentes contextos e para que a teoria possa ser devidamente validada. Com o mesmo propósito, mas abrangendo estudos publicados em periódicos nacionais, Lamba, Silvestre e Correia (2019) verificam que a TEP tem sido modestamente utilizada para compreender a distribuição orçamentária no Brasil e independentemente do nível de governo: federal, estadual ou municipal. Mostra-se, portanto, necessário compreender os efeitos das informações pelas quais se definem as prioridades públicas no processo de distribuição orçamentária no contexto nacional.

Dentre essas prioridades, destaca-se a percepção dos beneficiários dos serviços e seus efeitos na distribuição orçamentária das políticas públicas. De fato, a participação cidadã assume que é primordial o envolvimento destes atores na concepção das políticas públicas (Osborne, 2010). Pelo envolvimento cidadão, insumos são introduzidos nos processos de formulação e decisão, visando uma maior eficiência e efetividade das políticas públicas (Silvestre et al., 2019). Pelas concepções teóricas e com base no trabalho de Cairney e Heikkila, (2014), busca-se neste estudo responder à seguinte questão: *Qual a relação da percepção do cidadão com a distribuição orçamentária dos governos estaduais brasileiros?*

A partir desta questão, este estudo apresenta como objetivo central a relação entre as prioridades do cidadão (variáveis independentes) na distribuição orçamentária dos serviços de segurança pública, saúde, educação e saneamento (as variáveis dependentes). Elegeram-se os governos estaduais e Distrito Federal ($n=27$), enquanto unidades de análise e compreendendo o período entre 2013 a 2018. Para tratamento dos dados, utiliza-se o Plano de Amostras Complexas para modelo linear geral (*Complex Sample General Linear Model - CSGLM*).

Várias são as razões e motivações para a seleção dos governos estaduais brasileiros enquanto unidade de análise. Primeiramente, verifica-se que a grande maioria dos estudos realizados através da TEP incidem na realidade dos países do Ocidente. Kuhlmann e van der Heijden (2018) identificam uma maior predominância destes estudos nos Estados Unidos da América. Concluem pela necessidade de ampliação do entendimento da dinâmica na distribuição orçamentária em outros países, cuja realidade política, econômica e social se diferenciem ou como referem Jones e Baumgartner (2012, p. 11) “Não existe algo único Americano sobre a atenção limitada e subsistemas de política”. A distribuição orçamentária dos governos estaduais na sua relação com a percepção do cidadão, mostra ser uma inovação deste estudo e pela não identificação de trabalhos análogos.

Assim, pela ampliação de aplicação da TEP em outros países é que se poderá avançar na compreensão da utilidade dos pressupostos teóricos a serem descritos neste artigo. Segundo Sabatier (2007) a busca por melhores teorias dá-se pela necessidade de melhor compreender a tomada de decisão sobre a seleção de políticas públicas e, concomitantemente, que condições influenciam essa tomada de decisão. Li e Feiock (2019) avançam, ainda, que as condições para a tomada de decisão carecem de crescente entendimento e uma vez que ainda se mostram obscuras. Neste sentido, revela-se necessário testar a teoria em voga por meio da refutação ou aceitação de proposições válidas e mensuráveis. Kuhlmann e van der Heijden (2018) reportam que tão-somente 25% dos estudos realizados tem como objetivo o teste da teoria. Neste estudo, hipóteses de pesquisa são formuladas para analisar o grau de explicação da TEP no Brasil. Pelas razões descritas, a aplicação da TEP apresenta-se relevante (Almeida & Gomes, 2019).

Somado a isso, elege-se a ação dos governos estaduais, como um lócus de estudo também relevante em países federativos. Em resultado da Constituição de 1988, a descentralização na tomada de decisão sobre a adoção e implementação de políticas públicas trouxe maiores responsabilidades aos governos estaduais e municipais, bem como oportunidade de receberem transferências da União (Ribeiro et al., 2019). Desde então assumidos como entes federativos páreos, cabe a estes dois entes de governo a execução regional e local, respectivamente, dessas políticas. Segundo Silvestre et al. (2019), os governos estaduais são atores basilares na implementação das políticas públicas. Existe, contudo e na consideração de Afonso (2006), pouca discussão sobre o tema de distribuição orçamentária. Por essa razão, alguns estudos da primeira fase da TEP são identificados na literatura nacional (Carvalho, 2018, Silvestre & Araújo, 2015) embora os de segunda fase, aqueles que procuram as razões para a distribuição orçamentária, não foram identificados. Os resultados desta pesquisa irão auxiliar para que se possa atentar à importância da percepção do cidadão aquando da distribuição orçamentária.

Após esta introdução, o artigo segue estruturado da seguinte maneira: na segunda seção descreve-se, sucintamente, os modelos explicativos da tomada de decisão (modelo da escolha racional e da racionalidade limitada), o método incremental para a implementação das políticas públicas e os princípios da TEP. Na terceira seção, descrevem-se os procedimentos metodológicos utilizados para este estudo, seguindo-se os resultados empíricos na quarta seção. Na quinta e última seção, apresentam-se as conclusões do estudo.

2. Alocação de recursos para prestação de serviços públicos

2.1 Distribuição orçamentária e orçamentos públicos: enquadramento

Enquanto processo, a distribuição orçamentária busca a alocação de recursos financeiros públicos tendo em vistas o desenvolvimento de bens e serviços que possam ser úteis para o bem-estar da comunidade. Nesse sentido, o orçamento público se classifica como “um dos pilares da democracia” (Afonso, 2006, p. 10). A decisão por determinada política depende, contudo, das preferências dos tomadores de decisão para a realização dos gastos públicos dentro das necessidades comunitárias identificadas (Abreu & Gomes, 2013).

Sendo ato contínuo de suas preferências, essas decisões sobre a alocação de recursos públicos têm vindo a ser desqualificadas pelos cidadãos, de um modo geral. Por essa razão, os sistemas políticos não são positivamente avaliados pela opinião pública e tendo por base a falta de ação tendo em vistas a resolução dos problemas sociais percebidos (Sousa, 2003).

No caso nacional, Sousa (2003) cita que a Constituição de 1988 avançou grandemente com a descentralização política e administrativa. Pela descentralização, existe uma transferência de tomada de decisão política e, também, administrativa entre entidades com estruturas e desenhos distintos (Silvestre et al., 2019). A par da descentralização, foram introduzidos diplomas legais visando uma utilização dos recursos financeiros de modo mais eficiente, eficaz e transparente. São exemplos o Plano Plurianual (PPA), de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) ao que se soma a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), publicada em 4 de maio de 2000 (Abreu & Gomes, 2013).

Apesar da introdução de diplomas legais vários, esta descentralização, demanda, igualmente, o financiamento para a prestação de serviços públicos. Por esse motivo, Sousa (2003) reporta a constante pressão entre os governos estaduais e municipais para que lhes sejam facultados mais recursos financeiros por parte do governo federal. Acresce, ainda, a vinculação de recursos a que os órgãos estão obrigados a cumprir. A definição por lei do percentual de gastos para cada setor de atividade, inibe, segundo o autor, a definição da estratégia de alocação de recursos dos entes federativos.

Afonso (2006) avança, ainda, que os orçamentos deveriam ser mais participativos e tendo em vistas os efeitos que poderão ter na vida dos cidadãos. Porém, tal participação não se mostra efetiva e tendo por base a complexidade de todo o processo. O autor refere que tal complexidade, aquela que tem origem conceptual e de cálculo, entre outros, leva a que o cidadão se desinteresse em participar do processo e, assim, em auxiliar os tomadores de decisão.

Existem, contudo, características emancipatórias várias na distribuição orçamentária nacional. Abreu e Gomes (2013) advogam pela necessidade de uma comunicação mais efetiva entre os órgãos públicos e a população, notadamente pela existência de relatórios claros e concisos sobre os possíveis efeitos da alocação orçamentária. A comunicação mais concisa, elevará, segundo os resultados do estudo realizado pelos autores, a maiores níveis de participação social. Por essa razão, o processo de distribuição orçamentária deverá ser mais amplo, ao nível de inclusão do cidadão para a participação sobre as prioridades a que a alocação de recursos financeiros deve cumprir (Afonso, 2006). Tal participação, poderá ter menores ou maiores efeitos na distribuição orçamentária (Li & Feiock, 2019).

2.2 O método incremental

A teoria e/ou modelo de escolha racional proposto pelos Clássicos (Lindblom, 1959; Wildavsky, 1964), sustenta que os tomadores de decisão são dotados de informações que lhes permitem conhecer um conjunto finito de alternativas para a distribuição orçamentária ou alocação de recursos. Neste sentido, os tomadores de decisão caracterizam-se pela perfeita racionalidade, identificando a totalidade das alternativas ou cursos de ação existentes. A identificação dessas alternativas se torna possível pelo acesso à informação que seria potencialmente escassa. A seleção do curso de ação ficaria facilitada pela existência do reduzido número de alternativas, o que possibilitaria maximizar os interesses dos decisores. Deste modo, defendem os clássicos que a tomada de decisão é ótima, apresentando-se esta como característica do *economic man* ou homem econômico (Denhardt & Catlaw, 2017; Etzioni, 1967; Riker, 1990).

Os princípios clássicos da escolha racional, foram amplamente difundidos à época, contudo, se verificou que os pressupostos deste modelo explicativo se reportavam a um período particular, não se mostrando capazes de captar com rigor a realidade social no século passado (Etzioni, 1967). Isso estimulou nossos olhares e avanços científicos, despontando o modelo da racionalidade limitada (Simon, 1957, 1982).

Sob este modelo, os sujeitos não possuem todas as informações necessárias para a tomada de decisão. Tal fato deve-se à sua racionalidade, por quanto o ser humano não possui a capacidade cognitiva para ser conhecedor de todas as informações disponíveis no ambiente onde a sua organização opera (Simon, 1982). Logo, não sendo possuidores de toda a informação, a decisão de alocação de recursos não poderá ser maximizada porque não é possível identificar todos os cursos de ação possíveis de serem selecionados. Ao invés, apenas algumas alternativas serão identificadas e a escolha de uma dessas alternativas irá gerar uma tomada de decisão tão-somente satisfatória ou suficientemente boa. Assim, foi proposta a adoção da noção de *administrative man* - homem administrativo, aquele que é sabedor das suas próprias limitações na tomada de decisão (Simon, 1957) nas organizações.

Segundo a racionalidade limitada proposta por Simon (1982), denota os limites da adaptação racional. Destarte, torna-se importante acentuar que a informação é o elemento básico que sustenta os modelos de escolha e essas, as informações, não são pré-definidas e são muitas das vezes ambíguas em resultado das diversas fontes que as originam (Jones et al., 2003). Sobre isso, os formuladores de políticas e/ou tomadores de decisões recebem variadas informações e com origem em diversas fontes. Diferem essas informações entre si quanto à sua confiabilidade, o que implicará na priorização da ação política em favor de umas e em desfavor de outras (Jones & Baumgartner, 2012).

Embora tenha sido contestado, o modelo da escolha racional suportou o desenvolvimento de vários outros modelos e/ou teorias analíticas, como o método incremental para alocação de recursos, o qual será descrito a seguir.

Inicialmente proposto por Lindblom (1959) ao final da década de 1950, o método incremental se tornou a base para a análise e explicação das mudanças na distribuição orçamentária de políticas públicas. Este autor assumiu que as políticas públicas se mantêm estáveis ao longo do tempo em razão da variação reduzida da distribuição orçamentária, ou seja, as decisões do passado influenciam as decisões a serem adotadas no presente (Lindblom, 1959; 1979). O argumento central deste método logrou grande êxito, nomeadamente quando necessária a análise da distribuição dos orçamentos públicos. Wildavsky (1964)

reportou em seus estudos que os orçamentos anuais serviam como base para as decisões orçamentárias do ano seguinte, corroborando os pressupostos avançados por Lindblom (1959).

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

Na sequência das fragilidades identificadas, a utilização deste método para a análise da distribuição orçamentária perdeu espaço nas pesquisas sobre as políticas públicas no decorrer da década de 1990 (Robinson, 2006). Pelo fato do incrementalismo ter sido enfaticamente entendido como uma característica das mudanças nos resultados das políticas, foi possível verificar, por meio de análise histórica, que as políticas passam por um longo período de estabilidade, entretanto interrompidas por períodos de grandes mudanças (Baumgartner & Jones, 1991, 2009). Surge, então, a TEP enquanto modelo explicativo de distribuição orçamentária.

2.3 Teoria de equilíbrio pontuado: caracterização e hipóteses de pesquisa

Em contraponto das críticas apontadas ao método incremental, surgiu na década de 1990 a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) foi proposta e desenvolvida por Baumgartner e Jones (1991) e Jones et al. (1997). No seu direcionamento, a teoria suporta-se no modelo da racionalidade limitada proposta por Simon (1957, 1982).

A diferença da TEP em relação ao método incremental reside nas suas características explicativas: (a) assume-se que as políticas públicas são marcadas quer por longos períodos de estabilidade e mudanças incrementais; assim como (b) por períodos esporádicos de grandes mudanças (Baumgartner & Jones, 2009; Capella, 2007; Flink, 2017; Robinson, 2006). Portanto, esta teoria é comumente tida como um complemento do método incremental (Flink, 2017; Robinson, 2006; Silvestre & Araújo, 2015).

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

Como argumentam Breunig e Koski (2012), os estudos sobre a distribuição orçamentária tem atraído o interesse dos estudiosos da TEP desde a década de 1990. Na primeira fase de estudos da TEP, os pesquisadores procuraram atestar da existência de pontuações da distribuição orçamentária (Park & Sapotichne, 2019).

John e Margetts (2003) analisaram os dados orçamentários do governo central do Reino Unido entre os anos de 1951 a 1996 incluindo setores da política como agricultura, seguridade social, educação, saúde, habitação, lei e ordem e transporte. Concluíram, estes autores, que as mudanças no orçamento apresentam uma distribuição do tipo leptocúrtica.

Jordan (2003) procurou estender o debate das pontuações nos orçamentos para o nível dos governos locais nos Estados Unidos da América e pelo qual selecionou as funções de alocação (parques públicos, recreação e edifícios públicos e rodovias) e funções de desenvolvimento (polícia, bombeiro e saneamento). Os achados da autora revelam que algumas funções e tipos de políticas tendem a apresentar um maior número de pontuações, o que denota que alguns serviços apresentam uma agenda menos estável.

Montersen (2005) adotou como unidade de análise 273 municípios dinamarqueses por um período de 13 anos e comparou a estabilidade e pontuações em quatro áreas, a saber: bibliotecas, estradas, cuidados com crianças e escolas. Os resultados deste estudo mostram que as mudanças nos orçamentos desses governos locais são caracterizadas por um certo padrão de estabilidade, mas onde se verificam, igualmente, pontuações. Os resultados mostraram, igualmente, diferenças sistemáticas de pontuações dependendo dos setores das políticas, ou seja, alguns setores apresentaram alterações na distribuição dos orçamentos com maior frequência.

Dentro desta primeira fase de estudos e para o caso brasileiro, Carvalho (2018) realizou a análise da execução orçamentária da União para o período de 1980 a 2014. Concluiu que a execução orçamentária por função foi marcada por períodos de estabilidade acrescida de pequenas alterações. Silvestre e Araújo (2015) realizaram uma análise da variação orçamentária dos 184 governos locais do estado do Ceará. Os autores procuraram descrever quais receitas que melhor se relacionavam com a distribuição orçamentária.

Concluíram que as mudanças nos orçamentos dos governos locais cearenses apresentavam, na sua maioria, períodos de estabilidade, contudo, verificando-se alterações variadas em alguns momentos. Verificaram, ainda, que são as receitas advindas de transferências constitucionais são aquelas que melhor se relacionam com as alterações de alocação orçamentária.

Com base nos resultados dos estudos apresentados, surgem as seguintes hipóteses de pesquisa:

H_0 : A distribuição orçamentária segue períodos de grande estabilidade, sendo incremental em sua grande maioria.

H_1 : A distribuição orçamentária apresenta períodos de grande variação entre exercícios, sendo pontuais essas variações.

Segundo Flink (2017), a assimetria de informação e conflito institucional são dois fatores apontados na literatura como variáveis explicativas para a existência de mudanças incrementais e de pontuações. Li e Feiock (2019) verificam, contudo, que essas pontuações ocorrem sem que existam fricções cognitivas ou institucionais. Segundo estes autores, tais mudanças decorrem da cobertura realizada pela mídia ou opinião pública. Jones e Baumgartner (2012) avançam que a agenda de distribuição de recursos poderá ser alterada sem que exista a influência da opinião pública. Por exemplo, a definição do problema a ser tratado poderá ocorrer do acesso a novas informações que demandam a atenção dos tomadores de decisão. Aparte o exemplo, defendem os autores que a opinião pública exerce grande efeito sobre a tomada de decisão.

Nesse sentido e por meio desses fatores, Baumgartner e Jones (1991, 2009) explicam os períodos de estabilidade e os períodos de grandes mudanças, pela *policy image* - imagem da política. A noção de imagem de uma política se baseia no entendimento assumido por determinada política e/ou curso de ação, isto é, se compondo por uma mescla de informações empíricas e, também, de recursos emotivos. Assim, uma imagem associada a uma política aceita, prospera (True et al., 2007). Prosperidade que tem origem nos incentivos para os próprios políticos e que decorrem da tomada de decisão orçamentária. Li e Feiock (2019) reportam que a classe política tem, pelo menos, dois incentivos principais. O primeiro reporta ao entendimento dos problemas a serem resolvidos e para que sigam as expectativas dos atores sociais, de entre os quais se destacam os cidadãos. O conhecimento dos problemas, indicia que medidas serão adotadas, logo assegurando a sobrevivência política dos tomadores de decisão. Consequentemente, e em segundo lugar, é imperioso que se evitem os erros políticos de percepção e julgamento. O cometimento de tais erros, acarretam uma penalização ao nível da sobrevivência política. Daí que os incentivos percebidos pelos políticos têm efeitos na mudança da distribuição orçamentária, principalmente as de tipo não incremental.

A identificação das razões explicativas para a distribuição orçamentária, leva ao surgimento da segunda fase de estudos sobre a TEP (Park & Sapotichne, 2019). Nesta segunda fase, Mortensen (2009), analisou as variações orçamentárias nos Estados Unidos da América para os setores de prevenção de crimes ou segurança, saúde, educação, e meio ambiente. Concluiu que as preferências de gastos das comunidades elevam a atenção dos tomadores de decisão e, conseqüentemente, do aumento dos gastos orçamentárias para esses setores. Pelos resultados verificados, o autor atesta que a opinião pública é fator crucial na distribuição orçamentária.

Flink (2017), por sua vez, elegeu o *policy feedback* ou desempenho organizacional e alterações internas da organização, medido pelo *turnover* dos colaboradores, enquanto preditores das mudanças orçamentárias. Pela escolha das escolas do Estado do Texas, a autora verifica que quando o desempenho dessas unidades é elevado, as alterações realizadas são pequenas. Contrariamente, quando o desempenho é reduzido, essas alterações são incomensuravelmente maiores.

Em estudo realizado à distribuição orçamentária nos governos estaduais Norte-Americanos, Li e Feiock (2019) verificaram que a existência de pontuações se deve grandemente às preferências dos cidadãos. Pela análise de dados compreendendo o período de 1988 a 2008, a competição legislativa, centralização, tamanho de governo, partido político, entre outros, não apresentam efeitos maiores na distribuição orçamentária e quando comparados com a preferência dos cidadãos.

Assim temos que a percepção da população sobre determinada política pública pode ter efeitos na distribuição orçamentária (Mortensen, 2009). Pelos motivos ora descritos se coloca a seguinte hipótese de pesquisa:

H_2 : A percepção da população sobre as políticas públicas tem efeitos na decisão de distribuição orçamentária.

O processo da decisão orçamental, de um modo geral e sobretudo no que se trata da priorização das necessidades governamentais e/ou das suas agências, tem vindo a ser analisado pela comunidade acadêmica tendo como fundamento teórico a TEP. Em inovação, esta teoria desenvolve o método incremental, o qual passa a ser parte integrante da explicação da distribuição orçamentária (Breunig & Koski, 2012). Os estudos supramencionados permitem acumular evidências empíricas que comprovam que a distribuição orçamentária exhibe padrões de distribuição não linear. Falta, contudo, um melhor conhecimento

da distribuição orçamentária dos entes públicos brasileiros subnacionais e que se propõe analisar neste estudo.

3 Desenho de pesquisa e unidade de análise

Para dar resposta às questões de pesquisa e, conseqüentemente, cumprir os objetivos definidos para este estudo, o desenho de pesquisa de tipo *painel* foi selecionado. Incluindo várias unidades de análise e para vários momentos de coleta de dados (2013–2018), é crível a obtenção de maior robustez dos resultados (Blaikie & De Priest, 2019).

Reforçando que os governos estaduais e do Distrito Federal, no Brasil ($n = 27$), foram selecionados enquanto unidade de análise. De sublinhar que o desenho federativo Brasileiro assenta, desde a Constituição de 1988 - CF88, no reconhecimento da União, governos estaduais e municipais enquanto entes federativos. A CF88 promoveu, ainda, a descentralização da implementação das políticas públicas para os governos estaduais e municípios (Silvestre et al., 2019). Por essa razão e no que tange aos governos estaduais, verificou-se um maior envolvimento nos setores de segurança pública, saúde, educação e saneamento, entre outros (Silvestre et al., 2020). Destacam-se estes setores e porquanto são considerados como assuntos populares ou prioritários para os cidadãos (Mortensen, 2009). Acresce a disponibilidade de dados para que se possa cumprir com o objetivo deste estudo e, concomitantemente, testar as hipóteses de pesquisa.

O modelo estatístico foi construído sob a coleta de dados realizado sobre a despesa orçamentária e percepção do cidadão sobre os setores de segurança pública, saúde, educação e saneamento, ver Tabela 1. Pela ótica da despesa orçamentária, consultou-se as Finanças do Brasil (FINBRA) disponível no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI, base de dados aberta da Secretaria do Tesouro Nacional e resultante da Lei Complementar 101/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (STN, 2019). Pela ótica da percepção dos serviços, coletaram-se as informações constantes dos *Retratos da Sociedade Brasileira - Principais Problemas e Prioridades*, cuja publicação é da responsabilidade da Confederação Nacional das Indústrias (CNI, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018). Como adiante iremos aludir, incluem-se variáveis de controle para o cruzamento de dados. Estas variáveis de controle incluem a conjuntura econômica e demográficas de cada estado e foram coletados Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019). Pelo cruzamento e verificação de disponibilidade de informação, o período acima exposto foi o analisado.

3.1 Coleta de dados

Os pressupostos da TEP são empregados neste estudo mediante a área da distribuição orçamentária, sendo o tema o segundo mais pesquisado dentre os estudos que se apoiam na TEP (Kuhlmann & Van Der Heijden, 2018). Como já referido, os dados foram coletados no banco de dados do FINBRA/SICONFI (STN, 2019). São *artefatos sociais* (Blaikie & De Priest, 2019), através dos quais se mostra possível a coleta de dados secundários e que se encontram disponíveis nas publicações dos órgãos públicos. Dados sobre os orçamentos/despesas com segurança pública, saúde, educação e saneamento são apresentados *per capita* e para que se possa mitigar as diferenças de dimensão entre estados, conforme Tabela 1 e 2.

No que tange à segurança pública, Lima, Bueno e Mingardi (2016) fundamentados na CF88 nos artigos 23º, no geral, e 144º, para o caso particular da segurança pública, indicam existir certa ambigüidade nas atribuições de ação entre os entes federativos. Para este estudo, importa ressaltar que cabe ao governo estadual promover a segurança pública, notadamente através das polícias estaduais, civis ou militares. Pela Constituição, também as políticas públicas de saúde foram descentralizadas a partir de 1988, tornando-se uma responsabilidade dos entes federativos (Andrade, Rosa & Pinto, 2018).

Segundo Sagastume et al. (2017), os governos estaduais são parte integrante na promoção das políticas públicas de saúde para as populações, quer na concepção, como na sua gestão. No setor de saneamento, Correia (2008) argumenta pelas atribuições conjuntas entre os entes federativos, sendo que existem diferentes estratégias entre governos estaduais e municipais para a prestação destes serviços. Para os primeiros, os governos estaduais, pela formação de companhias estaduais, abrangendo um conjunto de serviços como a distribuição de água às populações, coleta e tratamento de águas residuais e, ainda, coleta e destinação dos resíduos sólidos e drenagem urbana (Emmendoerfer & Silva, 2010). Para o setor da educação, caberá aos governos estaduais ação primordial no que tange aos ensinos fundamental e médio (Melo & Passos, 2018), razão pela qual este setor foi selecionado para este estudo.

Enquanto variáveis independentes, elegeu-se a percepção da sociedade brasileira em relação aos setores da segurança pública, saúde, educação e saneamento – vide Tabela 1 e 2. Publicada pela CNI, o caderno *Retratos da Sociedade Brasileira* apresenta os principais problemas e prioridades segundo a percepção dos cidadãos para vários setores. A pesquisa da CNI é realizada nacionalmente e apresentada, inclusive, para o nível estadual. Nessa base e para cumprimento dos objetivos do estudo, torna-se possível analisar da relação das prioridades apresentadas pelo cidadão e o processo de distribuição orçamentária (Jones et al., 2009) ao nível dos governos estaduais.

Em atenção as diferenças sociodemográficas e, conseqüentemente, econômicas, foram adicionadas a área (medida em km²) e as populações urbana e rural enquanto variáveis de controle (Epp & Baumgartner, 2017). Segundo Bel e Warner (2015) a área, medida em km², poderá influenciar a implementação de políticas públicas. Efeito que é analisado sob a ótica dos custos para a prestação de serviços e que poderá ter efeitos na percepção dessas políticas pelos cidadãos. Adicionalmente, considera-se a população porque terá implicações nas despesas dos serviços (Klok et al., 2018), muito especificamente a área de residência, se urbana ou se rural, pois implica em custos operacionais diferenciados (Blaeschke & Haug, 2018). Novamente, tais custos poderão ter implicações ao nível da percepção do funcionamento dos serviços por parte dos cidadãos, razão pela qual foram incluídas estas variáveis no modelo estatístico.

Por fim, adicionou-se a conjuntura econômica e mercê dos efeitos que poderá ter na distribuição orçamentária e, conseqüentemente, na percepção dos serviços por parte dos cidadãos. Lembrando que o Produto Interno Bruto – PIB, a valores de mercado, retraiu ao final de 2014. Entre 2015 e 2018 esse mesmo PIB tem vindo a crescer, mas sem que tenha alcançado os níveis anteriores à crise de 2015. Deste modo, incluímos no modelo estatístico a variável de escala compreendendo os períodos de 2013-2014 antes da crise e o período entre 2015-2018 para sinalizar a fase de decréscimo econômico financeiro. Tal como Silvestre et al. (2019), é possível neste estudo analisar os efeitos da conjuntura econômica no financiamento das políticas públicas.

3.2 Técnicas e ferramentas estatísticas utilizadas

Para o cumprimento dos objetivos deste estudo, calcularam-se, primeiramente, as variações percentuais dos totais das despesas empenhadas por funções para o período considerado, durante o segundo semestre de 2019. Nisso, procurou-se descrever a tendência das despesas orçamentárias empenhadas pelos governos estaduais, ou seja: se de tipo incremental ou, ao invés, de tipo leptocúrtica. Para tanto, utilizou-se da metodologia e/ou princípio adotado por Jordan (2003), para quem toda e qualquer alteração de decréscimo no orçamento igual ou maior que 25% se configura como pontuação negativa. Em contraponto, toda a alteração de aumento no orçamento igual ou maior que 35%, classifica-se como sendo uma pontuação positiva. As demais, assumem-se como incrementais.

Seguidamente, e tendo como objetivo analisar os efeitos da percepção da população (variáveis independentes) na distribuição orçamentária dos governos estaduais (variáveis dependentes), fez-se uso do Plano de Amostras Complexas para modelo linear geral (CSGLM). Este plano foi selecionado e uma vez que o estudo incluí vetores que se mostram discrepantes (Best & Wolf, 2014), ou seja, mesmo se tratando de serviços públicos complementares, estes se caracterizam por *subsistemas* conexos embora específicos (True, Jones & Baumgartner, 1999). Adicionalmente e como já alinhado, é factível que diferenças entre as unidades em análise existam ao nível dos vetores, como as condições demográficas que implicam em diferenças de distribuição orçamentária entre estados. Pela existência de diferenças demográficas entre os estados, efeitos sobre a percepção dos serviços pelo cidadão poderão existir. Todavia, a utilização do CSGLM, é possível mitigar essa diferença e viabilizar a comparação. Nesse sentido, os *erros padrão* foram agrupados pela população total tendo em consideração os governos estaduais, a unidade de análise do estudo (*Robust Standard Errors*). Pela utilização dos erros padrão robustos, é viável validar os resultados advindos do cruzamento estatístico (McCullagh, 2018).

Em razão da validação interna, utiliza-se o teste *F-Wald*, o qual tem como objetivos a comparação de máxima verossimilhança, quer das estimativas de parâmetro, assim como dos erros padrão robustos. Se se verificar que $p \leq 0.05$, é possível concluir que os parâmetros são significantes para o modelo estatístico. Sendo significantes, rejeita-se a hipótese nula e assume-se uma distribuição normal dos resíduos. Ainda dentro da estratégia estatística, empregam-se os efeitos aleatórios em contraponto aos efeitos fixos. Esta estratégia, a da utilização dos efeitos aleatórios, visa captar as variações dentro e entre unidades de análise e que não é possível de realizar pela utilização dos efeitos fixos (Geys & Sorensen, 2016).

Desta forma, pela composição do modelo, primeiramente procurou-se verificar se a percepção da população sobre os serviços tem efeito na distribuição orçamentária. Em seguida, procurou-se, pela estimativa de parâmetros, a determinação dos efeitos de cada um dos preditores nas variáveis dependentes. Finalmente, os cruzamentos estatísticos foram realizados através do programa estatístico para as ciências sociais (*Statistical Packaged for the Social Science – SPSS*, versão 25 licenciada).

4 Resultados e discussão

Nas Tabelas 1 e 2, apresentam-se a descrição e estatística descritiva das variáveis dependentes, independentes e de controle.

Tabela 1:
Descrição das variáveis dependentes, independentes e de controle

Variável	Descrição	Fonte de dados	Justificativa teórica
Variáveis dependentes			
Despesa Seg. Púb.	Total da despesa com segurança pública <i>per capita</i> , em R\$	FINBRA/SIC OFIN	Andrade et al. (2018); Lima, Bueno e Mingardi (2016) Sagastume et al. (2017) Melo e Passos, 2018
Despesa Saúde	Total da despesa com previdência <i>per capita</i> , em R\$		
Despesa Educa.	Total da despesa com saúde <i>per capita</i> , em R\$		
Variáveis independentes			
PP Seg. Púb.	Prioridade da população brasileira em relação à segurança pública, em %	CNI	Jones e Baumgartner (2012), Li e Feiock (2019), Mortensen (2009)
PP Saúde	Prioridade da população brasileira em relação à saúde, em %		
PP Educação	Prioridade da população brasileira em relação à educação, em %		
PP Saneamento	Prioridade da população brasileira em relação à saneamento, em %		
Variáveis de controle			
Demográficas			
Área	Extensão geográfica medida em km ²	IBGE	Bel e Warner (2015); Blaeschke & Haug (2017); Epp e Baumgartner (2017); Klok et al. (2018)
Pop Rural	Total de residentes em zona rural		
Pop Urbana	Total de residentes em zona urbana		
Conjuntura			
Econômica	Variável de escala, sendo 0 antes da crise, e 1 para depois da crise		Silvestre et al. (2019)

Fonte: elaboração nossa

Tabela 2:
Estatística descritiva das variáveis dependentes, independentes e de controle

	N	Média	Erro Desvio	Mínimo	Máximo
Variáveis Dependentes					
Despesa Segurança Pública	160	336.5538	195.26844	.00	861.50
Despesa Saúde	160	550.2138	329.10151	243.14	2587.63
Despesa Educação	160	616.5541	380.73327	27.86	2634.83
Variáveis Independentes					
PP Segurança	160	42.3875	14.62658	19.00	64.00
PP Saúde	160	48.3813	8.80671	32.00	58.00
PP Educação	160	24.7500	11.17556	6.00	35.00
PP Saneamento	160	10.2813	11.84500	1.00	28.00
Variáveis de controle					
Demográficas					
Área	160	318766.3587	370174	5785.80	1559162.40
Pop Rural	160	1117285.2875	947929.67750	68490.00	3914430.00
Pop Urbana	160	6003627.6250	7866399.36309	344859.00	39585251.00
Conjuntura					
Econômica	160	.68	.470	0	1

Fonte: Elaboração nossa.

Para cumprimento do primeiro objetivo do estudo, o de descrever as variações na distribuição orçamentária, apresentam-se na Tabela 3 os resultados dos cálculos efetuados sobre as variações nos orçamentos estaduais durante o período considerado.

É possível verificar na Tabela 3, que a distribuição orçamentária segue, primordialmente, a distribuição de tipo incremental. O setor da educação é aquele que apresenta maior estabilidade com 78% da distribuição orçamentária de tipo normal, seguido pelo setor de saúde (75%) e segurança pública (69%). Verifica-se, igualmente, que as pontuações positivas são mais frequentes nos setores de saúde e educação e quando comparados com as pontuações negativas. Já para o setor da segurança pública, as pontuações positivas e negativas se equivalem para o período considerado. Excepcionalmente, o setor de saneamento é aquele que apresenta menor estabilidade com apenas 36% da distribuição orçamentária de tipo incremental. Comparativamente, as pontuações negativas (com 34%) apresentam frequência semelhante.

Tabela 3:
Variações da distribuição orçamentária dos governos estaduais brasileiros, período 2013-2018

Distribuição	Setores da Política			
	Segurança Pública	Saúde	Educação	Saneamento
Normal	110	120	124	57
Pontuações Negativas	26	25	22	54
Pontuações Positivas	24	15	14	49
N	160	160	160	160

Fonte: Elaboração nossa a partir de STN (2019).

Pela exposição ora realizada, é possível afirmar que a distribuição orçamentária nos governos estaduais brasileiros: segue períodos de grande estabilidade, sendo incremental em sua grande maioria (H_0); e que a distribuição orçamentária apresenta períodos de grande variação ou pontuados, entre exercícios (H_1). Confirmam-se, portanto, os pressupostos avançados por Baumgartner e Jones (1991; 2009; 2012) e Jones, True e Baumgartner (1997). Nesse sentido, o resultado verificado no Brasil corrobora com as conclusões de estudos, europeus de John e Margetts (2003) e Jordan (2003), e, nacionais de Carvalho (2018) e Silvestre e Araújo (2015).

Pelo segundo objetivo do estudo, o de analisar se a percepção dos cidadãos (variáveis independentes) se relaciona com as despesas em segurança pública, saúde, educação e saneamento (variáveis dependentes), fez-se uso do Plano de Amostras Complexas para modelo linear geral, cujos resultados são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4:
Plano de Amostras Complexas para modelo linear geral para análise de efeitos das principais preocupações do cidadão nacional com as despesas em serviços

Parâmetro	Variável dependente		
	Despesa Segurança Pública	Despesa Saúde	Despesa Educação
Intercepto	.000* (91.854)	.000* (19.147)	.000* (30.736)
Independente			
PP Segurança	.004* (9.768)	.065 (3.721)	.034* (4.992)
PP Saúde	.004* (9.909)	.138 (2.338)	.056 (4.006)
PP Educação	.073 (3.499)	.118 (2.614)	.096 (2.991)
PP Saneamento	.012* (7.322)	.001* (13.644)	.011* (7.538)
Controle			
Demográficas			
Área	.493 (.484)	.757 (.098)	.161 (2.078)
Pop Rural	.269 (1.277)	.080 (3.314)	.005* (9.275)
Pop Urbana	.987 (.000)	.205 (1.692)	.000* (23.732)
Conjuntura			
Econômica	.050* (4.245)	.001* (13.293)	.576 (.321)
N. Observações	160	160	160
R Quadrado	.298	.141	.291
Graus liberdade	26	26	26
F-Wald	13.491*	21.977*	36.272*

* $p < 0.05$

A estatística F-Wald encontra-se entre parênteses

Os Erros Padrão estão agrupados pela população total ao nível da unidade de análise (N = 160)

Fonte: Elaboração nossa

Primeiramente, e pela análise da Tabela 4, verifica-se que a capacidade explicativa dos modelos é maior quando consideradas as despesas em segurança pública e educação enquanto variáveis dependentes. Dentre os modelos testados, aquele que incluiu as despesas com saneamento, *per capita*, enquanto variável dependente, não se mostrou significativa ($p = 157$). Por essa razão, esse modelo não foi incluso na tabela. Curiosamente e se comparado com a Tabela 3, é o setor do saneamento o mais volátil no que concerne às variações na distribuição orçamentária. Considerado o primeiro modelo, aquele onde a despesa, *per capita*, com a segurança pública se apresenta como variável dependente, concluiu-se que a percepção do cidadão sobre os problemas com segurança pública, saúde e saneamento têm efeito na distribuição orçamentária para este setor (Tabela 4).

Ainda neste modelo, tão somente a conjuntura econômica se relaciona estatisticamente com as variáveis de controle. Pela análise da Tabela 5 e ainda tendo como base o primeiro modelo, é esperado que o aumento da prioridade do cidadão sobre o serviço de segurança, eleve as despesas do mesmo. Todavia, contrariamente, um aumento das prioridades do cidadão em relação aos serviços de saúde e saneamento, diminui as despesas em segurança pública. Existe, portanto, um *trade-off* em razão dos recursos financeiros escassos. Pela verificação da escassez, é crível que a percepção do cidadão tenha efeito na distribuição

orçamentária. Observa-se que a conjuntura econômica é um aspecto relevante na explicação do modelo para a distribuição orçamentária ao nível das políticas públicas de segurança.

Explicam-se estes resultados pela responsabilidade dos governos estaduais no quesito segurança pública, em comparação com os outros entes federativos. Se atentarmos ao mapa da violência publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP verifica-se que o número de homicídios aumentou em 15% no território nacional entre 2013 (com 57.396 homicídios) e 2017 (com 65.602 homicídios). Pese o fato, foi ao final de 2014 que 64% da população apontou a violência como um dos principais problemas (IPEA; FBSP, 2019). Essa porcentagem baixou em 2016 (com 16%), estabilizando em 38% nos anos de 2017 e 2018. Aparentemente e pela existência da uma conjuntura econômica e financeira desfavoráveis, a preocupação do cidadão tende-se a centrar em outros setores o que explica os números percentuais dos dois últimos anos.

Pelo segundo modelo, onde a despesa de saúde, *per capita*, se insere como variável dependente, tão somente a percepção do cidadão com o saneamento se mostra como variável explicativa (Tabela 4). Junta-se, novamente, a variável da conjuntura econômica. Enquanto tendência, espera-se que um aumento da prioridade do cidadão em relação ao saneamento, possa indicar redução de investimentos na política pública de saúde.

De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento – SNIS (BRASIL, 2017), 84% da população brasileira tem acesso ao serviço de abastecimento de água enquanto 52% da população tem acesso ao serviço de coleta e tratamento de águas residuais. O saneamento, onde ainda se inclui a coleta e tratamento dos resíduos sólidos, mostra ser negligenciado pelos governos estaduais. Negligência essa que decorre, muito provavelmente, dos vultuosos investimentos necessários para a total cobertura do serviço em território nacional.

Frente a isso, Hochman (2012) reforça a importância e relação entre a ampliação dos serviços de saneamento no Brasil com a melhoria da saúde pública. Se tratando de mais uma das prioritárias atribuições dos governos estaduais, deverá existir um alinhamento entre as políticas de saneamento e de saúde. Tal alinhamento, exige, na hipótese, que uma maior preocupação com o saneamento possibilite uma redução dos gastos em saúde. Curiosamente, a preocupação dos cidadãos com o saneamento tem atingido a sua menor expressão desde 2016, ou seja, depois da crise econômica a preocupação com o saneamento diminuiu consideravelmente. Já as despesas com saúde, *per capita*, tem gradualmente vindo a aumentar no período. Por outro lado, com a eminência de crises epidemiológicas como a vivenciada em escala global com a pandemia COVID-19, a preocupações e as despesas com saneamento e saúde tenderão a aumentar nos próximos anos.

Para o último modelo, verifica-se que as preocupações com a segurança e saneamento são parâmetros que têm efeito nos gastos com a educação (vide Tabela 4). Acresce a população urbana e rural enquanto preditores das despesas em educação. Embora pouco expressivo, o aumento da população eleva ao aumento dos gastos em educação (vide Tabela 5). O aumento da preocupação com o saneamento, diminui a despesa em educação. Novamente e em razão da escassez e, também, prioridades dos governos estaduais, a opção pela melhoria de um setor em decorrência da percepção do cidadão, é realizado pela diminuição do investimento em outro setor. Tais setores poderão, contudo, estar correlacionados na medida em que o aumento da preocupação do cidadão com a segurança pública, leva ao aumento da despesa em educação.

Tabela 5:
Estimativa de parâmetros

Parâmetro	Variável dependente								
	Despesa Segurança Pública			Despesa Saúde			Despesa Educação		
	Estimativa	Erro Padrão Robusto	95% Intervalo Confiança	Estimativa	Erro Padrão Robusto	95% Intervalo Confiança	Estimativa	Erro Padrão Robusto	95% Intervalo Confiança
Intercepto	630.747*	65.812	[495.469, 766.026]	550.803*	125.878	[292.057, 809.548]	660.011*	119.050	[415.300, 904.723]
Independente									
PP Segurança	15.459*	4.946	[5.292, 25.626]	5.253	2.723	[-.344, 10.851]	7.006*	3.136	[.561, 13.452]
PP Saúde	-17.791*	5.652	[-29.408, -6.174]	-5.042	3.298	[-11.821, 1.737]	-7.393	3.694	[-14.986, .200]
PP Educação	.811	.433	[-.080, 1.702]	1.137	.703	[-.309, 2.583]	.968	.560	[-.183, 2.119]
PP Saneamento	-11.039*	4.080	[-19.426, -2.653]	-6.363*	1.723	[-9.904, -2,822]	-7.638*	2.782	[-13.357, -1.920]
Controle									
Demográfica									
Área	.000048	.000068	[-.000093, .000]	.000024	.000078	[.000, .000]	.000	.000074	[-.000045, .000]
Pop Rural	-.000037	.000033	[.000, .000031]	-.000057	.000031	[.000, .000007]	.000*	.000034	[.000, -.000034]
Pop Urbana	2..8031E-8	.000002	[-.000004, .000004]	.000002	.000001	[-9.0537E-7, 4.026E-6]	.000008*	.000002	[.000005, .000011]
Conjuntura									
Econômica	59.313309*	28.788	[.138; 118.489]	52.382*	14.367	[22.850, 81.914]	21.424	37.834	[-56.346, 99.193]

* $p < 0.05$

Os Erros Padrão estão agrupados pela população total ao nível da unidade de análise (N = 160)

Fonte: Elaboração nossa a partir de CNI (2014; 2015; 2016; 2017; 2018) e STN (2019).

Com base nos três modelos e considerando que a imagem da política (*policy image*) pode ocasionar mudanças nas políticas públicas (Baumgartner & Jones, 1991), é possível corroborar a hipótese de que a percepção da população sobre as políticas públicas adotadas pelos governos estaduais brasileiros, tem efeitos na decisão sobre a distribuição orçamentária (H_2). O estudo de Mortensen (2009) corrobora com as conclusões deste estudo e onde se inclui a distribuição orçamentária para os setores de segurança pública, saúde e educação. Conclui, ainda, que as preferências dos cidadãos são consideradas aquando da tomada de decisão sobre a distribuição orçamentária. Daí que a opinião pública é, de fato, elemento irrefutável para essa tomada de decisão. Li e Feiock (2019) confirmam, posteriormente, esta disposição quando analisada a distribuição orçamentária dos governos estaduais Norte-Americanos.

5 Conclusões

Neste estudo, e num primeiro momento, procurou-se descrever a distribuição orçamentária nas políticas públicas de segurança pública, saúde, educação e saneamento para os governos estaduais no Brasil. Pela Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), existe a proposição de que a distribuição orçamentária é estável e incremental ao longo do tempo, sendo que existem momentos de pontuação dessa distribuição (Baumgartner & Jones, 1991, 1993, 2012; Jones, True & Baumgartner, 1997), isto é, a tendência da distribuição orçamentária é bruscamente interrompida, podendo ser positiva ou negativa. Pela descrição dos resultados, é possível afirmar que a distribuição orçamentária nas políticas públicas estaduais são incrementais embora produzindo variações pontualmente. São os setores de segurança, saúde e educação quem apresentam maior estabilidade na distribuição orçamentária.

Em seguida, buscou-se relacionar as preocupações do cidadão e os seus efeitos na distribuição orçamentária dos governos estaduais. Verificou-se que são a segurança pública e a educação os setores em que esse efeito é maior. Frente a segunda questão de pesquisa, pode-se afirmar que os efeitos da percepção do cidadão na distribuição orçamentária são consideráveis. Assim, temos que a percepção da população é parte integrante da informação, que compõe a *policy image* e que baliza a tomada de decisão política dentro dos governos estaduais brasileiros.

Considerados as variáveis de controle, verifica-se que a conjuntura econômica, para os serviços de segurança pública e saúde, e a população rural e urbana para os serviços de educação, têm efeito na distribuição orçamentária. Ao final, corroboraram-se as hipóteses de trabalho que haviam sido colocadas.

Este estudo apresenta-se, contudo, como uma provocação inicial para discussões, com implicações teóricas e empíricas em torno da decisão sobre a distribuição orçamentária dos entes federativos brasileiros. Tendo como principal contribuição a confirmação dos efeitos da percepção da população para a distribuição orçamentária dos governos estaduais, apresenta, contudo, algumas limitações. Primeiramente pelo número de anos considerados, isto é, a amostra dever-se-á alargar a um período temporal mais alargado e se existindo dados que possam ser coletados. Por isto, novos estudos deverão, necessariamente, ser desenvolvidos para que se apurem os fatos que elevam o grau de explicação do modelo ora proposto. Em sugestão, o mesmo exercício deverá ser aplicado aos outros entes federativos, nomeadamente à União e municípios. O alargamento a outros vetores explicativos da distribuição orçamentária, deverá, igualmente, ser considerado e tal como Flink (2017) e Li e Feiock (2019) propõem.

Sob outra perspectiva, torna-se necessário o entendimento da preferência da distribuição orçamentária com base explicativa em outras teorias dentro do processo político, bem como em situações de crises conjunturais, para além da econômica, como as crises ambientais e sanitárias. Como refere Sabatier (2007), estas teorias complementam-se e devem ser empregadas para o entendimento do fenómeno social em análise e sob várias óticas, porque só assim pode-se explicar em profundidade e avançar na ampliação do conhecimento para lidar com as demandas, complexidades e incertezas cada vez mais presentes na Administração e Finanças Públicas na contemporaneidade.

Referências

Abreu, W. M. D., & Gomes, R. C. (2013). O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? *Revista de Administração Pública*, 47(2), 515-540. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200011>

Afonso, J. R. (2016). Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. *Espaço Jurídico: Journal of Law*, 17(1), 9-28. <https://doi.org/10.18593/ejil.v17i1.9555>

Almeida, L. A., & Gomes, R. C. (2019). Perspectivas teóricas para a análise de políticas públicas: como lidam com a complexidade? *Administração Pública e Gestão Social*, 11(1), 16-27. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v11i1.1558>

- Andrade, M. D., Rosa, B. C., & Pinto, E. R. G. C. (2018). O accountability do serviço público de saúde e a atuação institucional no estado do Ceará. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 8(3), 125-144. <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v8i3.5633>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074. <https://doi.org/10.2307/2131866>
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2012). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Berry, W. D. (1990). The confusing case of budgetary incrementalism: Too many meanings for a single concept. *The Journal of Politics*, 52(1), 167-196. <https://doi.org/10.2307/2131424>
- Best, H., & Wolf, C. (Eds.). (2014). *The SAGE handbook of regression analysis and causal inference*. Sage.
- Blaeschke, F., & Haug, P. (2018). Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector. *Local Government Studies*, 44(1), 151-171. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395741>
- Blaikie, N., & Priest, J. (2019). *Designing social research: The logic of anticipation*. John Wiley & Sons.
- BRASIL. *Sistema Nacional de Informações de Saneamento*. Recuperado em 10 de dezembro, 2017, de <http://www.snis.gov.br/>
- Breunig, C., & Koski, C. (2012). The tortoise or the hare? Incrementalism, punctuations, and their consequences. *Policy Studies Journal*, 40(1), 45-68. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00433.x>
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford university press.
- Cairney, P., & Heikkila, T. (2014). A comparison of theories of the policy process. In: P.A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process*, (pp. 301-327). Westview Press.
- Carvalho, D. I. (2018). Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. *Revista do Serviço Público*, 69(1), 85-110. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i1.1639>
- Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, (1), 87-124.
- CNI. Pesquisa, CNI-IBOPE. *Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2014: fevereiro 2014/Confederação Nacional da Indústria*. Brasília: CNI, 2014. p.44. Recuperado em 10 de maio, 2019, de <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/retratos-da-sociedade-brasileira/>
- CNI. Pesquisa, CNI-IBOPE. *Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2015: janeiro 2015/Confederação Nacional da Indústria*. Brasília: CNI, 2015. p.5. Recuperado em 10 de maio, 2019, de <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/retratos-da-sociedade-brasileira/>
- CNI. Pesquisa, CNI-IBOPE. *Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2016: janeiro 2016/Confederação Nacional da Indústria*. Brasília: CNI, 2016. p.6. Recuperado em 10 de maio, 2019, de <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/retratos-da-sociedade-brasileira/>
- CNI. Pesquisa, CNI-IBOPE. *Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2017: janeiro 2017/Confederação Nacional da Indústria*. Brasília: CNI, 2017. p.8. Recuperado em 10 de maio, 2019, de <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/retratos-da-sociedade-brasileira/>

CNI. Pesquisa, CNI-IBOPE. *Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2018*: janeiro 2018/Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI, 2018. p.14. Recuperado em 10 de maio, 2019, de <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/retratos-da-sociedade-brasileira/>

CNI. Pesquisa, CNI-IBOPE. *Retratos da sociedade brasileira: problemas e prioridades do Brasil para 2018*: dezembro 2018/Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI, 2018. p.17. Recuperado em 10 de maio, 2019, de <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/retratos-da-sociedade-brasileira/>

Correia, M. B. C. (2008). A regulação no setor de saneamento: comparação entre França, Inglaterra e Brasil. *Revista do Serviço Público*, 59(3), 353-373. <https://doi.org/10.21874/rsp.v59i3.618>

Denhardt, R. B., & Catlaw, T. J. (2017). *Teorias de administração pública*. Cengage Learning.

Emmendoerfer, M. L., & Silva, L. C. A. (2010). Terceirização e parcerização de serviços em saneamento em Minas Gerais: um estudo teórico-empírico. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 5(2), 139-162.

Epp, D. A., & Baumgartner, F. R. (2017). Complexity, capacity, and budget punctuations. *Policy Studies Journal*, 45(2), 247-264. <https://doi.org/10.1111/psj.12148>

Etzioni, A. (1967). Mixed-scanning: A "third" approach to decision-making. *Public administration review*, 385-392. <https://doi.org/10.2307/973394>

Flink, C. M. (2017). Rethinking punctuated equilibrium theory: A public administration approach to budgetary changes. *Policy Studies Journal*, 45(1), 101-120. <https://doi.org/10.1111/psj.12114>

Geys, B., & Sørensen, R. J. (2016). Revenue scarcity and government outsourcing: Empirical evidence from Norwegian local governments. *Public Administration*, 94(3), 769-788. <https://doi.org/10.1111/padm.12262>

Hochman, G. (2012). *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. Huciteg.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Recuperado em 11 de maio, 2019, de <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>.

IPEA; FBSP. *Atlas da violência*. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: IPEA, 2019. Recuperado em 20 de junho, 2019, de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf

John, P., & Margetts, H. (2003). Policy punctuations in the UK: Fluctuations and equilibria in central government expenditure since 1951. *Public Administration*, 81(3), 411-432. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00354>

Jones, B. D. (2003). Bounded rationality and political science: Lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395-412. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug028>

Jones, B. D., & 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. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-20. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>

Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1998). Policy punctuations: US budget authority, 1947-1995. *The Journal of Politics*, 60(1), 1-33. <https://doi.org/10.2307/2647999>

Jones, B. D., Baumgartner, F. R., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., Foucault, M., & Mortensen, P. B. (2009). A general empirical law of public budgets: A comparative analysis. *American Journal of Political Science*, 53(4), 855-873. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00405.x>

Jones, B. D., Sulkin, T., & Larsen, H. A. (2003). Policy punctuations in American political institutions. *American Political Science Review*, 97(1), 151-169. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000583>

- Jones, B. D., True, J. L., & Baumgartner, F. R. (1997). Does incrementalism stem from political consensus or from institutional gridlock? *American Journal of Political Science*, 1319-1339. <https://doi.org/10.2307/2960491>
- Jordan, M. M. (2003). Punctuations and agendas: A new look at local government budget expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3), 345-360. <https://doi.org/10.1002/pam.10136>
- Klok, P. J., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal cooperation in the Netherlands: The costs and the effectiveness of polycentric regional governance. *Public Administration Review*, 78(4), 527-536. <https://doi.org/10.1111/puar.12931>
- Kuhlmann, J., & van der Heijden, J. (2018). What Is Known about Punctuated Equilibrium Theory? And What Does That Tell Us about the Construction, Validation, and Replication of Knowledge in the Policy Sciences? *Review of Policy Research*, 35(2), 326-347. <https://doi.org/10.1111/ropr.12283>
- Lamba, J. R., Silvestre, H. C., & Correa, A.M. (2019) As teorias do processo político na avaliação das políticas públicas brasileiras: aplicações e agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, 88(1), 1-46. <https://doi.org/10.17666/bib8804/2019>
- Li, T., & Feiock, R. C. (2019). Explaining State Budget Punctuations: Policy Transparency, Political Institutions, and Electoral Incentives. *Policy Studies Journal*, 48(4), 926-952. <https://doi.org/10.1111/psj.12344>
- Lima, R. S. D., Bueno, S., & Mingardi, G. (2016). Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, 12(1), 49-85. <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201603>
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 79-88. <http://dx.doi.org/10.2307/973677>
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526. <http://dx.doi.org/10.2307/976178>
- McCullagh, P. (2018). *Generalized linear models*. Routledge.
- Melo, G. L. S., & Passos, G. O. (2018). Auditoria operacional do TCU no ensino médio: federalismo de cooperação? *Revista do Serviço Público*, 69(3), 559-584. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i3.2738>
- Mortensen, P. B. (2005). Policy punctuations in Danish local budgeting. *Public Administration*, 83(4), 931-950. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00484.x>
- Mortensen, P. B. (2009). Political attention and public spending in the United States. *Policy Studies Journal*, 37(3), 435-455. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00322.x>
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance: emerging perspective on theory and practice of public governance*. Routledge.
- Padgett, J. F. (1980). Bounded rationality in budgetary research. *American Political Science Review*, 74(2), 354-372. <https://doi.org/10.2307/1960632>
- Park, A. Y., & Sapotichne, J. (2019). Punctuated Equilibrium and Bureaucratic Autonomy in American City Governments. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1111/psj.12333>
- Ribeiro, C. P., Mendes, W. A., Emmendoerfer, M. L., & Abrantes, L. A. (2019). Transferências constitucionais no Brasil: um estudo bibliográfico sobre o FPM-fundo de participação dos municípios. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 16(39), 44-65. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2019v16n39p44>
- Riker, W. H. (1990). *Political Science and rational choice: perspectives on positive political economy*. Cambridge University Press.
- Robinson, S. (2006). Punctuated equilibrium models in organizational decision making. In: G. Morcol, (Eds.), *Handbook of decision making* (pp. 133-149). Westview Press.
- Sabatier, P. A. (2007). The need for better theories. In: P. A. Sabatier (Ed.), *Theory of the policy process* (pp. 3-17). Westview Press.

Sagastume, M. H. C. G., de Brito, R. L., Delgado, R. M. L., & de Moraes, B. P. (2017). Orçamento impositivo: a experiência da saúde. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(72), 254-277. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n72.64009>

Silvestre, H. C., & Araújo, J. F. F. E. D. (2015). Teoria do equilíbrio pontuado nas políticas públicas Brasileiras: o caso do Ceara. *Revista de Administração Contemporânea*, 19(6), 696-711. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac20151721>

Silvestre, H. C., Marques, R. C., Dollery, B., & Correia, A. M. (2020). Is cooperation cost reducing? An analysis of public-public partnerships and inter-municipal cooperation in Brazilian local government. *Local Government Studies*, 46(1), 68-90. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1615462>.

Silvestre, H. C., Marques, R., C., Dollery, B., & Moraes, A. C. (2019). Shared services in Brazilian local government: Urban development in small counties. *Public Administration*, 97(3), 686-702. <https://doi.org/10.1111/padm.12593>

Simon, H. A. (1957). *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*. Wiley.

Simon, H. A. (1982). *Model of bounded rationality*. MIT Press.

Sousa, F. H. (2008). Os efeitos da (des) vinculação dos recursos da União e a flexibilidade orçamentária. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 5(9), 29-48. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2008v5n9p29>

Souza, C. (2003). Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados*, 46(2), 345-384. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000200006>

STN. *Finanças do Brasil. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro [2013-2018]*. Recuperado em 20 de abril, 2019, de https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf.

Tucker, H. J. (1982). Incremental budgeting: Myth or model? *Western Political Quarterly*, 35(3), 327-338. <https://doi.org/10.2307/447549>

Wildavsky, A. B. (1964). *Politics of the budgetary process*. Little brown.

NOTAS

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq), à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), e à Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Ministério da Educação, Brasil.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Concepção e elaboração do manuscrito: H. M. C. Silvestre, G. J. G. Sá, M. L. Emmendoerfer

Coleta de dados: H. M. C. Silvestre, G. J. G. Sá

Análise de dados: H. M. C. Silvestre, G. J. G. Sá, M. L. Emmendoerfer

Discussão dos resultados: H. M. C. Silvestre, G. J. G. Sá, M. L. Emmendoerfer

Revisão e aprovação: H. M. C. Silvestre, M. L. Emmendoerfer

CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.



APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Os Direitos Autorais para artigos publicados neste periódico são do autor, com direitos de primeira publicação para a Revista. Em virtude de aparecerem nesta Revista de acesso público, os artigos são de uso gratuito, com atribuições próprias, em aplicações educacionais, de exercício profissional e para gestão pública. A Revista adotou a licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional - CC BY NC ND](#). Esta licença permite acessar, baixar (download), copiar, imprimir, compartilhar, reutilizar e distribuir os artigos desde que com a citação da fonte, atribuindo os devidos créditos de autoria. Nesses casos, nenhuma permissão é necessária por parte dos autores ou dos editores. Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou um capítulo de livro).

PUBLISHER

Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de Ciências Contábeis e Programa de Pós-graduação em Contabilidade. Publicação no [Portal de Periódicos UFSC](#). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

EDITORES

Carlos Eduardo Facin Lavarda e Suliani Rover

HISTÓRICO

Recebido em: 11/05/2020 – Revisado por pares em: 29/09/2020 – Reformulado em: 30/10/2020 – Recomendado para publicação em: 21/01/2021 – Publicado em: 22/03/2021