



Revista Científica Hermes

ISSN: 2175-0556

hermes@fipen.edu.br

Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa  
Brasil

Corrêa da Silva, Maurício; Hipólito Bernardes do  
Nascimento, João Carlos; Gomes da Silva, José Dionísio  
Análises da execução orçamentária do município de São  
Paulo (2002-2019) sob a ótica da teoria do equilíbrio pontuado  
Revista Científica Hermes, vol. 29, 2021, -Septiembre, pp. 74-95  
Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa  
Brasil, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=477669105006>

- Como citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

**Análises da execução orçamentária do município de São Paulo (2002-2019) sob a ótica da teoria do equilíbrio pontuado**  
*Analysis of the budgetary execution of the city of São Paulo (2002-2019) from the perspective of the scored equilibrium theory*

**Recebido: 07/05/2020 – Aprovado 25/01/2021 – Publicado: 01/04/2021**  
**Processo de Avaliação: Double Blind Review**

Maurício Corrêa da Silva<sup>1</sup>  
Doutor em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN)

João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento<sup>2</sup>  
Doutor em Ciências Contábeis (UFRJ)

José Dionísio Gomes da Silva<sup>3</sup>  
Doutor em Controladoria e Contabilidade (FEA-USP)

## **RESUMO**

Esta investigação tem o objetivo de analisar se as tomadas de decisões nas execuções orçamentárias no município de São Paulo, no período de 2002 a 2019, foram realizadas com base em processos incrementais (estabilidade) ou pontuados com o suporte da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET). As análises foram realizadas com os dados atualizados para o dia 31 de março de 2020. Os Testes de Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk foram utilizados para testar a normalidade ou não das variações das execuções orçamentárias. Os resultados apontaram que as tomadas de decisões nas execuções orçamentárias no município de São Paulo da receita e despesa total ocorreram com base em processos incrementais (estabilidade). A execução das despesas por funções de governo (Legislativa, Judiciária, Administração, Educação, Saúde etc.) ocorreram com base em processos pontuados (atípicos). O estudo corrobora com a utilização do suporte da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) nas análises da política orçamentária nos municípios brasileiros. Conclui-se que os orçamentos da Prefeitura de São Paulo são

---

<sup>1</sup> Autor para correspondência: UFRN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Departamento de Ciências Contábeis. Campus Universitário Lagoa Nova – 59078-900 – Natal – RN – Brasil. E-mail: prof.mauriciocsilva@gmail.com

<sup>2</sup> E-mail: jchbn1@gmail.com

<sup>3</sup> E-mail: jdionisio.gomes@gmail.com



elaborados de forma incremental, mas suas execuções têm padrão de estabilidade com interrupções (pontuações). A pesquisa contribui para o avanço da literatura nas análises sobre a execução da política orçamentária de forma teórica e prática. A abordagem metodológica poderá ser utilizada por outros pesquisadores como orientação e estímulo para outras pesquisas similares. Pode-se afirmar que, do ponto de vista social, os resultados desta investigação podem ser utilizados pelos formuladores de política orçamentária e como forma de reduzir as assimetrias de informação sobre a gestão orçamentária para os cidadãos.

**Palavras-chave:** execução orçamentária, município de São Paulo, teoria do equilíbrio pontuado (PET)

### **ABSTRACT**

*This investigation aims to analyze whether decision making in budgetary executions in the municipality of São Paulo, from 2002 to 2019, was carried out based on incremental processes (stability) or scored with the support of the Punctuated Equilibrium Theory (PET). The analyzes were performed with updated data for March 31, 2020. The Kolmogorov-Smirnov and Shapiro-Wilk tests were used to test the normality or otherwise of variations in budgetary executions. The results showed that decision making in budgetary executions in the municipality of São Paulo of total revenue and expenditure occurred based on incremental processes (stability). The execution of expenses by government functions (Legislative, Judiciary, Administration, Education, Health, etc.) occurred based on punctuated (atypical) processes. The study corroborates the use of the support of the Punctuated Equilibrium Theory (PET) in the analysis of budgetary policy in Brazilian municipalities. It is concluded that the budgets of the Municipality of São Paulo are prepared incrementally, but their executions have a pattern of stability with interruptions (scores). The research contributes to the advancement of literature in the analysis of the execution of budgetary policy in a theoretical and practical way. The methodological approach may be used by other researchers as guidance and encouragement for other similar research. It can be said that, from a social point of view, the results of this investigation can be used by budget policy makers and as a way of reducing information asymmetries about budget management for citizens.*

**Keywords:** budget execution, municipality of São Paulo, punctuated equilibrium theory (PET)



## 1. INTRODUÇÃO

Os modelos teóricos mais utilizados nos estudos orçamentários são quatro: incremental, de julgamento serial, de fluxos múltiplos e de equilíbrio pontuado. O incremental, mais conhecido no Brasil, parte do pressuposto que cada orçamento é elaborado com base no anterior. O modelo de julgamento serial explica o comportamento orçamentário como resultado de ações que seguem passos sequenciais estabelecidos por objetivos e estratégias alternativas. O modelo de fluxos múltiplos analisa como as políticas entram no orçamento governamental, observando três fluxos (problemas, soluções propostas e o político). O modelo do equilíbrio pontuado analisa por que os processos políticos, ocasionalmente, produzem grandes variações (Ollaik, Wenceslau, Serpra, & Medeiros, 2011).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) procura explicar a volatilidade e a estabilidade das políticas públicas dos governos. As políticas são estáveis na maior parte, mas existem períodos de mudanças rápidas e grandes (pontuações). A dinâmica entre incremental e as alterações pontuadas se aplicam, por exemplo, ao orçamento público. Os orçamentos representam compromissos entre diversos atores, e qualquer grande mudança proposta ameaça as coalizões existentes. Como resultado, as mudanças orçamentárias tendem a ser pequenas e incrementais (Flink & Robinson, 2020).

Os estudos orçamentários no caso brasileiro são eminentemente técnicos, não existindo a preocupação de se utilizar de modelos teóricos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário. Pode afirmar que, para as três esferas de governo, o processo orçamentário sofre forte influência incremental. Conhecer as variedades de modelos teóricos existentes e compreender como se comportam os agentes na alocação dos recursos públicos são fatores que certamente contribuirão para o conhecimento acadêmico e também para a moderna prática da gestão governamental (Alves, 2016).

A análise da despesa pública dos municípios é fundamental para a compreensão adequada do cumprimento das atribuições legais dos governos locais na provisão de serviços públicos. Essa conexão entre os resultados da execução orçamentária municipal e a efetividade no cumprimento das atribuições pelos municípios principia com a



consideração de aspectos do planejamento da despesa pública (Mendes & Sousa, 2006). Para Klering e Schröede (2008), o papel dos municípios cresceu enormemente em importância, principalmente na promoção do desenvolvimento socioeconômico do seu território, da sua comunidade como um todo, e de cada indivíduo em particular.

Diante do contexto, questiona-se: **As tomadas de decisões nas execuções orçamentárias no município de São Paulo foram realizadas com base em processos incrementais (estabilidade) ou pontuados, no período de 2002 a 2019?** Desse modo, o objetivo desta investigação é analisar se as tomadas de decisões nas execuções orçamentárias no município de São Paulo, no período de 2002 a 2019, foram realizadas com base em processos incrementais (estabilidade) ou pontuados.

O estudo se justifica pela relevância que o orçamento público tem para a organização das finanças públicas. Além das informações que poderão ser utilizadas pelos tomadores de decisão (gestores municipais) e pelos cidadãos, o estudo contribui nas perspectivas prática e teórica da proposta de Alves (2016). Espera-se estimular a realização de mais pesquisas sobre as execuções orçamentárias, e dada a complexidade do processo de políticas públicas, a pesquisa utiliza a Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) como suporte.

A PET, segundo True, Jones e Baumgartner (2007), gerou uma nova abordagem ao estudo dos orçamentos públicos baseada em processos estocásticos, e, portanto, satisfaz o critério de que qualquer teoria não só pode ser verificável, mas também frutífera em sugerir novas linhas de pesquisa. Provou ser útil o suficiente para que os estudiosos tenham empregado para entender uma variedade de situações políticas nos Estados Unidos da América (EUA) e no exterior. Ela provou ser robusta o suficiente para sobreviver a vários testes rigorosos quantitativos e qualitativos.

## **2. REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1. Teoria do equilíbrio pontuado**

A PET procura explicar uma simples observação: processos são geralmente caracterizados por estabilidade e incrementalismo, mas geralmente eles produzem saídas em larga escala do passado. Estase, ao invés de crise, tipicamente caracteriza a maioria das áreas políticas, mas ocorrem crises. Grandes escalas de mudanças nas políticas públicas estão ocorrendo constantemente em uma área ou na política. Programas



governamentais importantes são, às vezes, alterados dramaticamente, mesmo que quase sempre eles continuem como no ano anterior. A estabilidade e as mudanças são elementos importantes do processo político. A PET engloba ambos (True et al., 2007).

A PET, originalmente desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones nos anos de 1993 e 2009, é mais um pressuposto importante para explicar que os processos políticos tendem a ser estáveis, mas às vezes enfrentam mudanças disruptivas. Os estudos da PET contribuíram bastante para o conhecimento de casos específicos, mas que, na maioria das vezes, a PET é aplicada de maneira seletiva (Kuhlmann & Heijden, 2018).

A PET é usada para medir mudanças na atividade governamental no estágio da definição da agenda, bem como nas mudanças nas dotações orçamentárias. Focar apenas no estágio de definição da agenda é benéfico se o interesse for a mudança de governo, mas essa perspectiva não está envolvida nas informações sobre o que realmente conseguiu alcançar no final do processo legislativo. Da mesma forma, o foco nos orçamentos ajuda a entender a variação na distribuição dos fundos do governo, mas tem óbvias restrições se a intenção estiver voltada em subsistemas com pouca ou nenhuma importância orçamentária (Fernández-i-Marín, Hurka, Knill, & Steinebach, 2019).

Os tomadores de decisão orçamentária finalizam os orçamentos fazendo alterações na base. Se o orçamento aumentar demais, pode ser cortado e perder a credibilidade. Se aumenta pouco, o parlamento oferece pouca atenção do projeto, resultando em um orçamento menor. Portanto, as mudanças marginais à base são preferidas (Chon & Ahn, 2015). Para Fernández-i-Marín et al. (2019), existem diferenças claras que as crises econômicas têm fortes efeitos redistributivos, o que levam a padrões mais incrementais (pontuações) nas mudanças das políticas públicas do que em períodos sem crise. No entanto, se tais pontuações ocorrerem, elas tendem a ser particularmente extremas.

Segundo Michaud (2019), a frase “equilíbrio pontuado” da PET de Baumgartner e Jones em ciências políticas foi inspirada em sua aplicação original nas ciências naturais, para descrever mudanças dramáticas como oposta ao progresso incremental na evolução. Na disciplina de política pública, equilíbrio (ou responsabilidade) é o resultado do domínio dentro das estruturas na manutenção do *status quo*. Portanto, pontuação refere-se a uma mudança da política pública real, usando dados ou pontos de vista para alterar as decisões dos formuladores de políticas.

Para Heijden, Kuhlmann, Lindquist e Wellstead (2019), a PET procura explicar por que grandes mudanças (equilíbrios pontuados) ocorrem episodicamente, com continuidade ou



mudança incremental por longos períodos de tempo, apesar das contínuas demandas por mudanças. Essas podem ser atenuadas por ciclos de *feedback* negativo (poder, instituições lentas, resistência a novas imagens políticas de problemas ou possíveis soluções, atenção em série dos formuladores de políticas etc.). Mudanças não triviais e episódicas nas políticas, muitas vezes por eventos no nível macro e demanda reprimida induzem *loops* de *feedback* positivo, como maior atenção.

Analisar a elaboração e a execução dos orçamentos públicos é importante para os cidadãos e para os formuladores de políticas públicas, uma vez que eles refletem como serão arrecadados e utilizados os recursos. A Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) ao explicar os processos dos orçamentos públicos com base em processos incrementais (estabilidade) ou pontuados (terremotos ou *outliers*) com as contribuições dos cientistas políticos Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones e de outros pesquisadores, reúne os pressupostos básicos para analisar a política orçamentária no exterior e no Brasil.

## **2.2. Estudos empíricos**

Existem na literatura estudos empíricos que abordam a Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET). Kuhlmann e Heijden (2018) listaram pesquisas realizadas nos Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Bélgica, Itália, Espanha, Áustria, Portugal, Japão, dentre outros. Embora o Brasil não conste da listagem desses autores, já existem pesquisas. A seguir, são apresentados alguns estudos empíricos, visando contribuir com a presente pesquisa.

Jordan (2003), ao estudar as contribuições da PET para as decisões de natureza orçamentária, expandiu as discussões das pontuações para os níveis de governo locais (cidades) dos anos fiscais de 1965 a 1992 do censo do relatório anual dos Estados Unidos, para determinar a frequência das pontuações e a probabilidade para futuras pontuações, bem como para estabelecer o tipo de distribuição dos dados. Para a autora, toda a alteração de decréscimo que tivesse 25% ou mais e toda a alteração positiva de 35% ou mais de variação de um ano para o outro seriam consideradas pontuações, ou seja, variações que devem ser analisadas. Quando a distribuição se mostrava leptocúrtica (valor maior que 3 na estatística de curtose), a representação se referia ao equilíbrio pontuado, já quando a distribuição se revela normal, concluía-se pela ocorrência do incrementalismo. As

análises dos tipos de distribuição foram realizadas com a utilização do Teste de Kolmogorov-Smirnov (K-S).

Silvestre e Araújo (2015) analisaram o processo de decisão orçamental dos municípios do Estado do Ceará, no período de 2006 a 2010, para perceberem em que medida a distribuição dos orçamentos dos governos locais sofrem (ou não) variações. Os autores concluíram que a distribuição dos orçamentos não é incremental, uma vez que as pontuações, quer positivas, quer negativas, vão-se sucedendo, confirmando a hipótese formulada: a distribuição dos orçamentos dos governos locais segue uma tendência normal, pontualmente alterada por grandes variações. Para os autores, particular preocupação surge com a grande variação que se observa nomeadamente quando as pontuações negativas são quase tão frequentes quanto as do tipo normal.

Fittipaldi, Costa e Araújo (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 PET é válida para analisar o comportamento das variações orçamentárias no Brasil.

Sharp (2019) usou a PET para identificar e explicar mudanças drásticas nos gastos com defesa dos Estados Unidos da América (EUA) desde 1950. Os resultados apontaram quatro pontuações orçamentárias: Guerra da Coreia de Truman, Guerra da Coreia de



Eisenhower, Guerra Civil de Kennedy e a Guerra do Golfo (Guerra Fria de Bush). As mudanças na política de guerra ou transições presidenciais sustentaram as pontuações. Guragain e Lim (2019) analisaram empiricamente os dados das séries temporais dos orçamentos do Nepal de 1990 a 2017. Concluíram que o processo orçamentário nepalês segue alterações mútuas com ajustes, negociações e consenso entre as partes envolvidas. Uma análise dos dados justifica o padrão de dotações orçamentárias no Nepal, e os resultados são caracterizados por flutuações, que indicam que as mudanças na política não se limitam às mudanças incrementais.

As pesquisas apresentadas neste tópico reforçam a utilidade do uso da PET para estudar os orçamentos públicos com base em processos estocásticos. Os seus pressupostos são utilizados para explicar a estabilidade e as pontuações dos processos orçamentários na distribuição dos recursos nas políticas públicas para atender a sociedade.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1. Amostra, variáveis e banco de dados**

A amostra desta investigação foi delimitada por escolha intencional do município de São Paulo, por possuir uma execução orçamentária comparada com vários Estados e o Distrito Federal ao analisar a receita arrecadada. No ano de 2017, a cidade de São Paulo arrecadou 49 bilhões de reais, o Estado do Rio Grande do Sul (RS), 48 bilhões de reais, o Distrito Federal, 21 bilhões de reais, o Estado de Mato Grosso do Sul (MS), 11 bilhões de reais e o Estado do Rio Grande (RN) arrecadou 9 bilhões de reais. A cidade de São Paulo é considerada o principal centro financeiro e corporativo da América do Sul e conta com a maior população entre as cidades brasileiras.

As variáveis utilizadas neste estudo são: receita total realizada, despesa total liquidada, despesas por grupo de natureza e despesas por funções de governo. O aspecto temporal de análises das variáveis foram os anos de 2002 a 2019 (dados disponíveis). Foram analisadas 20 (vinte) funções de governo das 28 (vinte e oito) elencadas pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (Brasil, 1999). As funções Essencial à Justiça (3) e Organização Agrária (21) não foram executadas. As funções Defesa Nacional (5), Ciência e Tecnologia (19), Agricultura (20), Indústria (22), Comunicações (24) e Energia (25) apresentaram execuções de forma



irregular (somente em alguns anos). Os dados sobre a execução orçamentária do município de São Paulo foram extraídos do sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (STN, 2020) no mês de abril de 2020.

### **3.2. Procedimentos de análises e hipóteses do estudo**

As variações percentuais das variáveis apresentadas nas Tabelas 1, 3 e 4 foram realizadas dividindo o valor da variável do ano seguinte pelo anterior (2003/2002 e sequências), demonstrados em números decimais multiplicados por 100. Assim, os valores representam os números índices de percentagem de variação positiva ou negativa (fórmula no Excel =  $((x2 / x1) - 1) * 100$ ).

Para superar os problemas de comparabilidade ao longo do período selecionado, os dados foram atualizados para o dia 31 de março de 2020 pela variação do IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O IGP-DI é utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para atualizar os valores de séries históricas de receitas e despesas. As atualizações foram realizadas com o apoio do sítio Cálculo Exato.com (Cálculo Exato, 2019).

Esta investigação adotou os percentuais de Jordan (2003) para demonstrar aquelas consideradas pontuadas (atípicas), às quais necessitam de análises complementares para verificar os possíveis motivos das mudanças (situações atípicas). A autora considera análises percentuais pontuadas as mudanças na execução orçamentária positivas iguais ou superiores a 35% e/ou negativas de 25% ou mais.

Os Testes de Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk foram utilizados para testar a normalidade ou não das variações alocativas com o objetivo de identificar no histograma se a distribuição é normal ou leptocúrtica. Segundo Fávero, Belfiore, Silva e Chan (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 de significância calculado) superior ao nível de significância de  $\alpha = 0,05$  (5%).



Quanto às hipóteses do estudo, foram baseadas nas pesquisas de Jordan (2003), True et al. (2007), Silvestre e Araújo (2015), Carvalho (2018), Sharp (2019) e Guragain e Lim (2019). De acordo com as argumentações de True et al. (2007), a **Hipótese Central da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET)** contempla situações de estabilidade (incrementais) e de pontuações (atípicas) nas execuções das políticas públicas orçamentárias. Desse modo, os enunciados das hipóteses 1 e 2 facilitam analisar individualmente as situações das variações:

- **Hipótese 1 (H<sub>1</sub>):** a distribuição é normal ( $p\text{-valor} > 0,05$ ), o que se conclui que as variações da execução orçamentária são de estabilidade (incrementais);
- **Hipótese 2 (H<sub>2</sub>):** a distribuição é leptocúrtica ( $p\text{-valor} < 0,05$ ), o que se conclui que as variações da execução orçamentária são pontuadas (atípicas).

## **4. RESULTADOS E ANÁLISES**

### **4.1. Execução da receita orçamentária total e despesas orçamentárias**

A Tabela 1 apresenta as variações percentuais da execução da receita orçamentária total realizada, a despesa orçamentária total e as despesas liquidadas correntes e de capital por grupo de natureza de despesa. Os conceitos/definições estão contidos na Portaria Interministerial (Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal) nº 163, de 04 de maio de 2001 (Brasil, 2001).

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

| Anos  | Despesas Correntes |         |         |          |          | Despesas de Capital |          |          |
|-------|--------------------|---------|---------|----------|----------|---------------------|----------|----------|
|       | RT                 | DT      | PES     | JED      | ODC      | INV                 | INF      | AMD      |
| 2003* | 5,1118             | 8,0812  | 3,7262  | 6,7035   | 5,5566   | 39,8433             | 19,9699  | 7,9292   |
| 2004* | 6,7980             | 2,5231  | 0,5328  | 8,0735   | 1,1165   | 10,0196             | -14,5427 | 18,7712  |
| 2005* | 12,6766            | 2,9811  | 2,8215  | 22,8793  | 19,1692  | -61,6673            | -55,1926 | 22,4527  |
| 2006* | 9,7150             | 14,6215 | 2,6237  | 6,7400   | 14,3785  | 146,2911            | 61,8608  | -13,6268 |
| 2007* | 8,9789             | 15,2419 | -2,2581 | 10,2324  | 26,8522  | 20,0155             | 151,9557 | -6,1458  |
| 2008* | 5,2659             | 7,4465  | 2,1619  | 2,3899   | 11,3740  | 21,6862             | -76,1053 | 5,0209   |
| 2009* | 6,6185             | -0,6707 | 5,9732  | -3,9163  | 2,1461   | -34,5556            | 148,8356 | 20,6110  |
| 2010* | 9,0147             | 3,8174  | -0,4590 | 3,2483   | 2,3364   | 3,7409              | 230,0553 | 4,8235   |
| 2011* | 1,2667             | 5,6195  | 7,0079  | 5,5084   | 5,5778   | 18,0611             | -90,8671 | 93,1947  |
| 2012* | 8,0527             | 6,7625  | 2,8211  | -4,1936  | 9,3652   | 12,7053             | -36,9382 | 15,9181  |
| 2013* | -1,7846            | 0,6798  | 2,2936  | -25,1789 | 5,8409   | -12,8359            | -23,7204 | 0,1913   |
| 2014* | 2,7136             | 8,7963  | 54,2243 | 25,7029  | -17,9989 | 25,0279             | 266,6142 | 13,9388  |
| 2015* | 4,5031             | -4,0237 | 3,3776  | -47,2997 | 0,1813   | -26,4026            | -24,8340 | 1,2823   |
| 2016* | -7,4587            | 1,6736  | 3,0980  | -31,8006 | 5,4620   | -15,8430            | -78,8455 | 10,4148  |
| 2017* | 9,5913             | 3,1304  | 6,1850  | 5,7719   | 6,0037   | -47,0393            | 146,8975 | 3,0242   |
| 2018* | -1,9559            | -3,0619 | -1,8160 | -10,4815 | -5,3645  | 25,6782             | -70,5031 | -2,7455  |
| 2019* | 3,2078             | -2,3988 | -7,8560 | -8,3367  | 1,6604   | 14,3915             | 37,7838  | -1,3422  |

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

Fonte: dados da pesquisa.

Observa-se, na Tabela 1, que a receita total realizada (RT), a despesa total (DT) e o grupo de natureza das Outras Despesas Correntes (ODC) apresentaram variações de estabilidade no período analisado. As pontuações ocorreram nos demais itens analisados. No ano de 2014/2013 houve uma pontuação positiva de 54,2243% no grupo de natureza de Pessoal e Encargos Sociais (PES). Esta pontuação sinaliza uma alocação de recursos para a gestão de pessoal no ano da realização dos jogos da Copa Mundial. A cidade de São Paulo sediou 4 jogos. As despesas com Juros e Encargos da Dívida (JED) apresentaram pontuações negativas nos anos de 2013 (-25,1789%), 2015 (-47,2997%) e 2016 (-31,8006%) em relação aos anos anteriores. As pontuações negativas indicam que houve uma diminuição no pagamento de juros e encargos da dívida, o que é positivo.

Os grupos de natureza da despesa de Investimentos – INV (despesas de capital, recursos destinados para a execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente) e Inversões Financeiras – INF (aquisição de imóveis ou bens de capital ou títulos do capital de empresas) apresentaram várias pontuações. As pontuações negativas (2005 de -61,6673%; 2009 de -34,5556% e 2017 de -47,0393%) de Investimentos

indicaram que o município de São Paulo deixou de aplicar em recursos para atender os cidadãos em obras e na melhoria do aparelhamento da entidade. Quanto às despesas com Inversões Financeiras, são observadas pontuações negativas e positivas, o que indica oscilações nesta gestão.

As Amortizações de Dívida – AMD (despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa ou contratual) apresentou uma pontuação positiva em 2011 de 93,1947%. Convém ressaltar que é favorável para a entidade a diminuição desse tipo de despesa em conjunto com o pagamento de Juros e Encargos da Dívida (JED), haja vista que podem sobrar recursos de despesas de capital para os investimentos.

A Tabela 2 apresenta os resultados dos testes de normalidade das variáveis constantes da Tabela 1.

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

|     | Kolmogorov-Smirnov(a) |    |        | Shapiro-Wilk |    |       |     |
|-----|-----------------------|----|--------|--------------|----|-------|-----|
|     | Estatística           | Df | Sig.   | Estatística  | Df | Sig.  |     |
| RT  | 0,121                 | 17 | 0,200* | 0,946        | 17 | 0,396 | *** |
| DT  | 0,115                 | 17 | 0,200* | 0,954        | 17 | 0,523 | *** |
| PES | 0,380                 | 17 | 0,000  | 0,515        | 17 | 0,000 | **  |
| JED | 0,181                 | 17 | 0,140  | 0,912        | 17 | 0,110 | *** |
| ODC | 0,186                 | 17 | 0,122  | 0,938        | 17 | 0,292 | *** |
| INV | 0,233                 | 17 | 0,015  | 0,850        | 17 | 0,011 | **  |
| INF | 0,197                 | 17 | 0,077  | 0,886        | 17 | 0,040 | **  |
| AMD | 0,259                 | 17 | 0,004  | 0,680        | 17 | 0,000 | **  |

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

Fonte: dados da pesquisa.

Os testes de normalidade da Tabela 2 demonstram que houve estabilidade (variações incrementais) na execução orçamentária para a receita total (RT), despesa total (DT), Juros e Encargos da Dívida (JED) e Outras Despesas Correntes (ODC). Assim, não rejeita  $H_1$  (distribuição normal). Os demais itens apresentam distribuição leptocúrtica ( $p\text{-valor} < 0,05$ ), o que se conclui pela não rejeição da  $H_2$  (variações pontuadas). A análise foi realizada com base no teste de Shapiro-Wilk (recomendável para pequenas amostras por Fávero et al., 2009).

Estes achados apresentam similaridade com o estudo de Silvestre e Araújo (2015). Os autores, ao analisarem as decisões do processo orçamental dos municípios do Estado do Ceará, concluíram que a distribuição dos orçamentos dos governos locais segue uma tendência normal, pontualmente alterada por grandes variações.

Analisando somente a execução orçamentária dos grupos de natureza da despesa (PES; JED; ODC; INV; INF e AMD) de forma conjunta, a estatística do teste de Kolmogorov-Smirnov foi de 0,268 ( $n = 102$ ) e *p-valor* de 0,000 e a estatística do teste de Shapiro-Wilk foi de 0,713 ( $n = 102$ ) e *p-valor* de 0,000. Logo, a distribuição é leptocúrtica (*p-valor* < 0,05). Neste caso, conclui-se pela não rejeição da  $H_2$  (variações pontuadas).

#### **4.2. Execução orçamentária da despesa por funções de governo**

A Tabela 3 apresenta os resultados das variações percentuais das vinte despesas liquidadas por funções de governo no período de 2002 a 2011. Na primeira coluna consta o ano de 2003, com as variações registradas em relação ao ano de 2002 (base inicial do período de análise).

Tabela 3 –Variações percentuais das funções de governo (2002-2011)

| Nr | Anos | 2003*    | 2004*      | 2005*    | 2006*      | 2007*    | 2008*    | 2009*    | 2010*    | 2011*    |
|----|------|----------|------------|----------|------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 1  | LEG  | 0,1455   | -11,7144   | 0,8877   | -15,3070   | 6,3322   | 11,9055  | 5,6956   | -6,4680  | 9,8364   |
| 2  | JUD  | 8,3616   | -10,6439   | 15,0099  | 5,4150     | 5,6595   | 0,2687   | 3,7581   | -5,1295  | -5,8664  |
| 4  | ADM  | -6,9288  | -10,3316   | 5,3254   | 5,4909     | 4,4987   | -11,0678 | -0,5548  | -5,9932  | -19,8884 |
| 6  | SEG  | 23,6769  | 1,1288     | 3,7717   | -0,4767    | 5,7431   | 1,6059   | 16,0198  | 6,9982   | 36,0592  |
| 7  | REL  | 74,1199  | 1.693,9582 | -95,4433 | -14,3851   | 27,9520  | 2,4270   | 129,0669 | -53,8312 | 288,7393 |
| 8  | ASS  | 88,1710  | -38,3417   | -30,7108 | 35,1574    | 16,5849  | 24,2010  | 15,7633  | 42,2540  | 2,2605   |
| 9  | PRE  | 0,3730   | 0,8424     | 3,0971   | -3,0827    | 76,8838  | 0,1709   | 12,3820  | -25,0049 | 6,1835   |
| 10 | SAD  | 2,9292   | 17,3652    | 16,2319  | 7,5740     | 4,5958   | 13,1368  | 14,5236  | -0,5195  | 7,0816   |
| 11 | TRA  | -37,0416 | -14,9672   | -43,2372 | 40,1895    | 6,5578   | -3,3575  | 5,0047   | 23,3445  | 0,7006   |
| 12 | EDU  | 5,4039   | 2,4484     | 15,8278  | 7,9139     | 14,3706  | 2,7525   | 8,6923   | 1,5613   | 7,4490   |
| 13 | CUL  | -5,2188  | -16,8806   | 7,7998   | 11,0819    | 18,6525  | 17,1848  | -0,9245  | 12,0045  | 13,7667  |
| 14 | DIR  | 55,3944  | 0,9431     | 14,6679  | 1.024,5319 | -7,0166  | 2,8704   | 4,4613   | 6,6467   | 25,2394  |
| 15 | URB  | 15,5728  | -4,2198    | 9,8819   | 32,0829    | 5,0038   | 9,0405   | -8,5142  | -17,8087 | 15,8136  |
| 16 | HAB  | -18,2736 | -34,1666   | -9,4472  | 75,8353    | 17,2022  | 19,4740  | 64,3576  | 65,2840  | -3,0614  |
| 17 | SAN  | -25,1278 | -59,8586   | 2,0334   | 59,5424    | 25,1268  | 72,8639  | -11,5735 | 13,4761  | -24,0759 |
| 18 | GES  | 1,2599   | 17,1261    | -2,3888  | -2,8436    | 48,2471  | 18,2238  | 26,0993  | -6,5935  | 5,4949   |
| 23 | COS  | 18,8235  | -2,5831    | 107,3592 | -54,7443   | 177,5260 | -67,2961 | 93,4132  | 103,1401 | 7,0251   |
| 26 | TRN  | 41,9726  | 31,5901    | -37,1771 | 51,8638    | -1,5966  | 20,2812  | 3,3874   | 15,8338  | -31,7410 |
| 27 | DES  | 2,4345   | -46,2181   | -11,2223 | 70,7898    | 57,2935  | 28,0532  | -17,5697 | 46,2004  | 6,4033   |
| 28 | ENC  | 12,2890  | 0,9855     | 3,6182   | 22,8860    | 5,2382   | 6,8349   | -10,9010 | 13,8544  | 20,8200  |

**Legenda:** Nr = número da sequência da função de governo na Portaria 42/1999 do MPOG (Brasil, 1999); \* variações 2003/2002 e sequências; LEG = Legislativa; JUD = Judiciária; ADM = Administração; SEG = Segurança Pública; REL = Relações Exteriores; ASS = Assistência Social; PRE = Previdência Social; SAD = Saúde; TRA = Trabalho; EDU = Educação; CUL = Cultura; DIR = Direitos da Cidadania; URB = Urbanismo; HAB = Habitação; SAN = Saneamento; GES = Gestão Ambiental; COS = Comércio e Serviços; TRN = Transporte; DES = Desporto e Lazer; ENC = Encargos Especiais.

Fonte: dados da pesquisa.

A Tabela 4 apresenta a continuidade dos resultados das variações percentuais das vinte despesas liquidadas por funções de governo no período de 2012 a 2019. Na primeira coluna consta o ano de 2012, com as variações registradas em relação ao ano de 2011.

Tabela 4 –Variações percentuais das funções de governo (2012-2019)

| Nr | Anos | 2012*    | 2013*    | 2014*    | 2015*       | 2016*    | 2017*    | 2018*    | 2019*   |
|----|------|----------|----------|----------|-------------|----------|----------|----------|---------|
| 1  | LEG  | -1,7065  | 11,5753  | -4,7155  | -9,6946     | -0,8255  | 5,3306   | -5,4615  | -0,3867 |
| 2  | JUD  | 1,3918   | -4,1549  | -97,1583 | 3.672,2493  | -3,6219  | 2,4593   | -13,4038 | 6,2675  |
| 4  | ADM  | -6,4370  | -5,8101  | 64,1608  | -5,2153     | -5,6204  | -1,3485  | -7,3878  | -6,1547 |
| 6  | SEG  | 5,2889   | -12,3126 | -68,4695 | 182,1373    | 7,6705   | -0,1781  | -1,2182  | 2,0925  |
| 7  | REL  | -70,2634 | 20,7864  | -95,5621 | -91,9654    | 235,9449 | -4,8624  | 44,7820  | -7,9751 |
| 8  | ASS  | 11,1755  | -2,3068  | -14,8471 | 13,4545     | 3,5080   | 6,5198   | -8,4706  | -2,8096 |
| 9  | PRE  | 39,4397  | 9,0569   | 3,9884   | -11,7062    | 5,7451   | 13,6107  | 3,3615   | 4,0229  |
| 10 | SAD  | 2,1162   | 1,0537   | -14,5952 | 23,3316     | 6,2203   | 5,1272   | -10,0202 | 4,6736  |
| 11 | TRA  | 8,4175   | -20,7624 | 361,7994 | -75,7166    | -8,3133  | -8,8594  | -2,1245  | 12,4311 |
| 12 | EDU  | 0,3102   | -2,7612  | -9,0693  | 14,0515     | 0,3418   | 3,8245   | -0,7467  | 2,0759  |
| 13 | CUL  | -2,7500  | -25,8610 | -13,7241 | 37,3339     | 19,0299  | -2,0603  | -7,1327  | 16,3734 |
| 14 | DIR  | 0,3818   | -19,1599 | -76,8979 | 679,0239    | 0,6577   | -21,2706 | -2,9570  | 13,8357 |
| 15 | URB  | 31,2659  | -14,0303 | 67,3750  | -43,9521    | 2,7669   | -16,0784 | -8,1332  | -0,7392 |
| 16 | HAB  | -3,2954  | -31,1003 | -84,7566 | 466,3186    | -1,3203  | -15,3150 | -1,8037  | 0,6966  |
| 17 | SAN  | -2,0334  | -1,0518  | -56,7077 | 226,9924    | -28,7425 | -28,8202 | -8,4330  | 40,6817 |
| 18 | GES  | 0,4858   | -31,9984 | 11,9841  | -5,1833     | -13,6544 | -20,7713 | -7,6843  | 14,8773 |
| 23 | COS  | 21,0573  | -34,9031 | 29,1948  | -95,8185    | 176,8090 | 173,6297 | -60,9558 | 28,9951 |
| 26 | TRN  | 25,9186  | 4,8521   | -98,9685 | 11.841,2101 | 6,2876   | 5,7752   | 6,2155   | -8,5693 |
| 27 | DES  | 14,0265  | -36,4438 | -33,6191 | 36,6779     | -5,4535  | -32,0237 | -18,5670 | 23,4274 |
| 28 | ENC  | 1,0099   | -11,1014 | 15,0843  | -21,8458    | -6,9075  | 8,5251   | -4,6273  | -0,4219 |

**Legenda:** Nr = número da sequência da função de governo na Portaria 42/1999 do MPOG (Brasil, 1999); \* variações 2012/2011 e sequências.

Fonte: dados da pesquisa.

As análises da execução orçamentária das despesas por funções de governo (Tabelas 3 e 4) e das despesas por grupo de natureza (Tabela 1) são consideradas subsistemas na alocação dos recursos quando comparados aos estudos de Fernández-i-Marín, Hurka, Knill e Steinebach (2019). Observa-se nas Tabelas 3 e 4 várias pontuações atípicas com variações superiores a 1.000%. A função Judiciária (JUD) teve uma pontuação positiva de 3.672,2493% (Tabela 4) no ano de 2015 em relação a 2014 (Prefeito Fernando Haddad). As alocações de recursos nesta função para uma cidade evidenciam situações adversas nas ações desenvolvidas para a defesa da entidade frente aos processos judiciais, haja vista que a mesma não possui o Poder Judiciário. Outra função de governo adversa para uma cidade é a de Relações Exteriores (REL). As alocações de recursos nesta função visam atender ações governamentais exercidas no contexto internacional para a promoção, proteção e defesa dos interesses brasileiros. No ano de 2004 houve uma pontuação de 1.693,9582% (Prefeita Marta Teresa Smith de



Vasconcelos Suplicy). No período de 2002 a 2019 houve 11 (onze) pontuações nessa função de governo.

As mudanças bruscas na execução das políticas públicas podem representar “terremotos” ou “*outliers*” que apontam para a possibilidade de investigações e estudos futuros sobre essas pontuações. Carvalho (2018) considerou tais situações para variações superiores acima de 200%. Adotando essa pontuação, observa-se, nas Tabelas 3 e 4, nove situações: Relações Exteriores em 2004 de 1.603,9582% (Prefeita Marta Teresa Smith de Vasconcelos Suplicy) e em 2011 de 288,7393% (Prefeito Gilberto Kassab); Direitos da Cidadania em 2006 de 1.024,5319% (Prefeito José Serra Shirico) e em 2015 de 679,0239%; Judiciária em 2015 de 3.672,2493%; Trabalho em 2014 de 361,7994%; Habitação em 2015 de 466,3186%; Saneamento em 2015 de 226,9924%; Transporte em 2015 de 11.841,2101%. Observa-se que a maior parte das variações ocorreu no governo do Prefeito Fernando Haddad, que governou a cidade de São Paulo no período de 2013 a 2015.

A função Administração (ADM) que concentra as ações da atividade-meio (gestão de pessoal, materiais, planejamento, orçamento etc.) teve uma pontuação positiva de 64,1608% no ano de 2014/2013. Uma parte desta variação pode ser explicada pela gestão de pessoal, conforme demonstra a Tabela 1 (pontuação positiva de 54,2243% no grupo de natureza de Pessoal e Encargos Sociais – PES).

Considerando que em 2014 foram realizados 4 (quatro) jogos da Copa Mundial na cidade de São Paulo, observa-se que a gestão municipal concentrou ações em várias funções de governo de forma contrária ao esperado para atender os munícipes. Houve uma pontuação negativa nas funções: Segurança Pública de -68,4695%; Direitos da Cidadania de -76,8979%; Habitação de -84,7566%; Saneamento de -56,7077%; Transporte de -98,9685% e Desporto e Lazer de -33,6191%. À época era Prefeito o Sr. Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores). As funções de Urbanismo – URB (ações desenvolvidas com o objetivo de aperfeiçoar a infraestrutura urbana) teve uma pontuação positiva de 67.3750%.

Os gastos com o Poder Legislativo – Câmara dos Vereadores (Função Legislativa), Saúde, Educação e Encargos Especiais apresentaram variações de estabilidade no período analisado (2002 a 2019). A função Cultura apresentou uma pontuação negativa de -25,8610% no ano de 2013.

A Tabela 5 apresenta os resultados dos testes de normalidade das execuções das vinte despesas liquidadas por funções de governo das Tabelas 3 e 4.

Tabela 5 – Teste de normalidade das funções de governo

| Funções | Kolmogorov-Smirnov(a) |    |        | Shapiro-Wilk |    |       |     |
|---------|-----------------------|----|--------|--------------|----|-------|-----|
|         | Estatística           | Df | Sig.   | Estatística  | df | Sig.  |     |
| LEG     | 0,110                 | 17 | 0,200* | 0,969        | 17 | 0,796 | *** |
| JUD     | 0,528                 | 17 | 0,000  | 0,281        | 17 | 0,000 | **  |
| ADM     | 0,304                 | 17 | 0,000  | 0,593        | 17 | 0,000 | **  |
| SEG     | 0,303                 | 17 | 0,000  | 0,614        | 17 | 0,000 | **  |
| REL     | 0,317                 | 17 | 0,000  | 0,484        | 17 | 0,000 | **  |
| ASS     | 0,168                 | 17 | 0,200* | 0,932        | 17 | 0,234 | *** |
| PRE     | 0,285                 | 17 | 0,001  | 0,759        | 17 | 0,001 | **  |
| SAD     | 0,137                 | 17 | 0,200* | 0,961        | 17 | 0,642 | *** |
| TRA     | 0,343                 | 17 | 0,000  | 0,527        | 17 | 0,000 | **  |
| EDU     | 0,128                 | 17 | 0,200* | 0,960        | 17 | 0,638 | *** |
| CUL     | 0,128                 | 17 | 0,200* | 0,972        | 17 | 0,857 | *** |
| DIR     | 0,443                 | 17 | 0,000  | 0,482        | 17 | 0,000 | **  |
| URB     | 0,146                 | 17 | 0,200* | 0,951        | 17 | 0,469 | *** |
| HAB     | 0,299                 | 17 | 0,000  | 0,568        | 17 | 0,000 | **  |
| SAN     | 0,203                 | 17 | 0,060  | 0,778        | 17 | 0,001 | **  |
| GES     | 0,127                 | 17 | 0,200* | 0,973        | 17 | 0,862 | *** |
| COS     | 0,180                 | 17 | 0,146  | 0,928        | 17 | 0,204 | *** |
| TRN     | 0,530                 | 17 | 0,000  | 0,272        | 17 | 0,000 | **  |
| DES     | 0,094                 | 17 | 0,200* | 0,964        | 17 | 0,710 | *** |
| ENC     | 0,085                 | 17 | 0,200* | 0,983        | 17 | 0,982 | *** |

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

Fonte: dados da pesquisa.

Na Tabela 5, observa-se que as funções de governo: Legislativa; Assistência Social; Saúde; Educação; Cultura; Urbanismo; Gestão Ambiental; Comércio e Serviços; Desporto e Lazer e Encargos Especiais, todas com  $p\text{-valor} > 0,05$  (Teste Shapiro-Wilk), apresentaram distribuição normal. Conclui-se pela não rejeição da  $H_1$  (execução orçamentária de estabilidade – incrementais). As demais funções de governo (Judiciária; Administração; Segurança Pública; Relações Exteriores; Previdência Social; Trabalho; Direitos da Cidadania; Habitação; Saneamento e Transporte), todas com  $p\text{-valor} < 0,05$ , apresentaram distribuição leptocúrtica. Assim, conclui-se pela não rejeição da  $H_2$  (execuções orçamentárias pontuadas – atípicas).

A Tabela 6 apresenta os resultados dos testes de normalidade das despesas liquidadas por funções de governo (forma conjunta, ou seja, das vinte funções de governo utilizadas como variáveis).

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

| Toda as funções de governo | Kolmogorov-Smirnov(a) |     |       | Shapiro-Wilk |     |       |    |
|----------------------------|-----------------------|-----|-------|--------------|-----|-------|----|
|                            | Estatística           | df  | Sig.  | Estatística  | df  | Sig.  |    |
|                            | 0,437                 | 340 | 0,000 | 0,085        | 340 | 0,000 | ** |

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

Fonte: dados da pesquisa.

A política orçamentária do Governo do município de São Paulo nos subsistemas das funções de governo (despesas liquidadas), no período de 2002 a 2019 (Tabela 5), apresentou nos dois testes de normalidade o  $p\text{-valor} < 0,05$ , o que significa uma distribuição leptocúrtica. Conclui-se pela não rejeição da  $H_2$  (variações pontuadas).

Os achados desta investigação apresentam similaridade com os estudos de Carvalho (2018), embora tenha analisado as funções de governo da União (Poder Executivo Federal). O autor verificou que as variações orçamentárias por funções de governo entre 1980 e 2014 apresentaram distribuição leptocúrtica. Contudo, diverge da análise da pesquisa de Fittipaldi et al. (2017) que encontraram comportamento de estabilidade (incremental) para os gastos sociais do governo brasileiro, no período de 1995 a 2014.

Esta investigação, bem como as pesquisas de True et al. (2007), Silvestre e Araújo (2015), Carvalho (2018), convalidam a utilização da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) nas abordagens ao estudo dos processos dos orçamentos públicos. As alocações de recursos ocorrem com base em processos incrementais (estabilidade) ou pontuados (terremotos ou *outliers*) que sugerem investigações e estudos mais detalhados.

## 5. Considerações finais

Os processos políticos tendem a ser estáveis, mas às vezes enfrentam mudanças suspensivas (guerras, pandemias, crises econômicas etc.). O processo de formulação de políticas públicas envolve centenas de atores (governos, grupos de interesses, preferências políticas, soluções de problemas da sociedade etc.). As alocações dos recursos públicos para atender a sociedade são evidenciadas nos orçamentos públicos.

Estes demonstram como os recursos são arrecadados e alocados. Se as entidades públicas não obtiverem os recursos não poderão satisfazer as necessidades da sociedade. Compreender e analisar o comportamento das decisões no processo orçamentário com estudos técnicos, acadêmicos e com o suporte de modelos teóricos poderão servir para melhorar as práticas da gestão governamental.

Neste sentido, esta investigação tem o objetivo de analisar se as tomadas de decisões nas execuções orçamentárias no município de São Paulo, no período de 2002 a 2019, foram realizadas com base em processos incrementais (estabilidade) ou pontuados com o suporte da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET). Essa teoria contempla análises dos processos dos orçamentos públicos com base em alocações de recursos em processos incrementais (estabilidade) ou pontuados (terremotos ou *outliers*) que sugerem investigações e estudos mais detalhados.

Como achados desta investigação, destacam-se:

- a política de execução orçamentária por funções de governo da Prefeitura de São Paulo apresenta pontuações (consideradas terremotos), mas estas não se relacionam com eventos atípicos;
- a receita orçamentária total realizada ocorreu com variações de estabilidade (incrementais), mas a execução orçamentária da despesa por grupos de natureza foi por variações pontuadas.

Esta investigação, apesar do rigor metodológico, apresenta a limitação de que os resultados apontados são específicos para o município de São Paulo, ou seja, não podem ser generalizados (amostra intencional). Outra limitação se refere à utilização de uma série histórica de 17 exercícios financeiros (falta disponibilização de dados). Logo, são recomendadas outras pesquisas com análises da execução orçamentária de outros municípios, Estados e União.

Observa-se que esta pesquisa contribui para o avanço da literatura nas análises sobre a execução da política orçamentária de forma teórica e prática. A abordagem metodológica e as análises de resultados poderão ser utilizadas por outros pesquisadores como orientação e estímulo para outras pesquisas similares. O estudo também contribui no sentido de reduzir a assimetria informacional, para os cidadãos conhecerem a gestão orçamentária municipal.

Finalizando o estudo e respondendo o problema de pesquisa, os resultados apontaram que as tomadas de decisões nas execuções orçamentárias no município de São Paulo da receita



e despesa total ocorreram com base em processos incrementais (estabilidade). A execução das despesas por funções de governo (Legislativa, Judiciária, Administração, Educação, Saúde etc.) ocorreram com base em processos pontuados (atípicos). O estudo corrobora com a utilização do suporte da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET) nas análises da política orçamentária nos municípios brasileiros. Conclui-se que os orçamentos da Prefeitura de São Paulo são elaborados de forma incremental, mas suas execuções têm padrão de estabilidade com interrupções (pontuações).

## 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.
- Brasil (1999). Portaria nº 42/1999. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao>, em: abr. 2020.
- Brasil (2001). Portaria Interministerial nº 163/2001. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao>, em: abr. 2020.
- Cálculo Exato (2019). *Atualização de um valor por um índice financeiro*. Recuperado de <http://calculoexato.com.br/parprima.aspx?codMenu=FinanAtualizaIndice>, em: abr. 2020.
- 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, jan./mar.
- Chon, Y. O., & Ahn, K. C. (2015). Applying the incrementalism model to the free school meals policy in Korea, *International Review of Public Administration*, 20(2), 194-207, DOI: 10.1080/12294659.2015.1013519
- Fávero, L. P., Belfiore, P., Silva, F. L., & Chan, B. L. (2009). *Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões*. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Fernández-i-Marín, X., Hurka, S., Knill, C. & Steinebach, Y. (2019). Systemic Dynamics of Policy Change: Overcoming Some Blind Spots of Punctuated



- Equilibrium Theory. *Policy Studies Journal*, published by Wiley Periodicals, 28 december. DOI: 10.1111/psj.12379
- 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, jul./set.
- Flink, C. M., & Robinson, S. E. (2020). Corrective policy reactions: positive and negative budgetary punctuations. *Journal of Public Policy*, 40:96-115, DOI: 10.1017/S0143814X18000259
- Guragain, H. P. & Lim, S. (2019). Nepalese Budgetary Dynamics: Following Incrementalism or Punctuated Equilibrium? *Public Organiz. Rev.*, 19:493-518. DOI: 10.1007/s11115-018-0418-6
- Heijden, J. V. D., Kuhlmann, J., Lindquist, E. & Wellstead, A. (2019). Have policy process scholars embraced causal mechanisms? A review of five popular frameworks. *Public Policy and Administration*, 0(0), 1-24. DOI: 10.1177/0952076718814894
- Jordan, M. (2003). Punctuations and agendas: a new look at local government budget expenditures. *Journal of Politics Analysis and Management*, 22(3), 345-360. DOI: 10.1002/pam.10136
- Klering, L. R.; Schröede, C. S. (2008). Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local. *REDES*, Santa Cruz do Sul, 13(2), 144-160, maio/ago.
- Kuhlmann, J. & Heijden, J. V. D. (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), DOI: 10.1111/ropr.12283
- Mendes, C. C. & Sousa, M. C. S. (2006). O papel da demanda na despesa pública em educação e saúde em municípios brasileiros. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), IPEA, Brasília-DF, 1(1.197), 1- 42.
- Michaud, G. (2019). Punctuating the equilibrium: A lens to understand energy and environmental policy changes. *Int. J. Energy Res.*, 43: 3053-3057. DOI: 10.1002/er.4464
- Ollaik, L. G., Wenceslau, J., Serpra, S. M. H. C., & Medeiros, J. J. (2011). Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. *R. Pol. Públ.*, São Luís, 15(2), 347-357, jul./dez.



- Sharp, T. (2019). Wars, presidents, and punctuated equilibriums in US defense spending. *Policy Sciences*, 52:367-396. DOI: 10.1007/s11077-019-09349-z
- Silvestre, H. C., & Araújo, J. F. F. E. (2015). Teoria do Equilíbrio Pontuado nas Políticas Públicas Brasileiras: o caso do Ceará. *RAC*, 19(6), art. 2, 696-711, nov./dez. DOI: 10.1590/1982-7849rac20151721
- STN – Secretaria do Tesouro Nacional (2019). *Responsabilidade fiscal – contas anuais*. Recuperado de [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais), em: abr. 2020.
- 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. ed.), 155-187. Colorado: Westview Press.