

PLANOS FEDERAIS DE GOVERNO E A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO: ANÁLISE PARA O PERÍODO 2004-2020

Tales Lemos Moreira, Vinicius de Souza Moreira, Rebeca Rossignoli, Vinícius Guimarães de Souza. Planos federais de governo e a teoria do equilíbrio pontuado: análise para o período 2004-2020. Revista Ciência Dinâmica, vol. 14, núm. 1, 2023. Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga.

CIÊNCIA DINÂMICA – Revista Científica Eletrônica
FACULDADE DINÂMICA DO VALE DO PIRANGA

23^a Edição 2023 | Ano XIV – nº 1 | ISSN – 2176-6509

DOI: 10.4322/2176-6509.2023.001

1º semestre de 2023

Planos Federais de Governo e a Teoria do Equilíbrio Pontuado: análise para o período 2004-2020

Federal Government Plans and the Punctuated-Equilibrium Theory: analysis for the period 2004-2020

Tales Lemos Moreira^{1*}, Vinicius de Souza Moreira², Rebeca Rossignoli³, Vinícius Guimarães de Souza⁴

¹Mestrando em Administração na Universidade Federal de Lavras (UFLA). ORCID: 0000-0002-1797-6144.

²Docente no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Campus Varginha, Universidade Federal de Alfenas. ORCID: 0000-0002-2398-8096.

³Graduanda em Ciências Econômicas com Ênfase em Controladoria no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Campus Varginha, Universidade Federal de Alfenas. ORCID: 0000-0001-5127-8502.

⁴Graduando em Administração Pública no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Campus Varginha, Universidade Federal de Alfenas. ORCID: 0000-0002-1679-8024.

*Autor correspondente: tales.moreira@estudante.ufla.br

Resumo

O presente estudo teve como objetivo descrever o comportamento orçamentário de distintos setores de políticas públicas brasileiras considerando diferentes mandatos presidenciais sob as lentes da Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) de Baumgartner e Jones (1991). Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva e documental para identificar o comportamento dos programas temáticos presentes nos Planos Plurianuais federais do Brasil, entre 2004 e 2020. Tomou-se como base as áreas segmentadas por Carvalho (2018), tais como, Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Assistência Social e Previdência e Agricultura. Os principais resultados encontrados foram de acordo com a TEP, sendo vistos momentos de continuidades, entre os anos de 2004 a 2011, e uma ruptura em 2012, que originou nova continuidade a partir de então. Por fim, concluiu-se que a TEP colabora no desvendamento do comportamento dos orçamentos públicos e que as rupturas acontecem essencialmente devido a crises ou turbulências que afetam o oferecimento de bens e serviços.

Palavras-chave: *Orçamento Público; Teoria do Equilíbrio Pontuado; Plano Plurianual; Políticas Públicas.*

Abstract

The present study aimed to describe the budgetary behavior of different sectors of Brazilian public policies considering different presidential terms under the lens of the Theory of Punctuated Equilibrium (PET) by Baumgartner and Jones (1991). To this end, a descriptive and documentary research was carried out to identify the behavior of the thematic programs present in the Federal Multi-Year Plans in Brazil, between 2004 and 2020. The areas segmented by Carvalho (2018) were taken as a basis, such as Health and Sanitation, Education and Culture, Housing and Urbanism, Social Assistance and Pensions and Agriculture. The main results found were according to the TEP, with moments of continuity being seen, between the years 2004 to 2011, and a rupture in 2012, which originated a new continuity from then on. Finally, it was concluded that the TEP collaborates in unveiling the behavior of public budgets and that ruptures happen essentially due to crises or turmoil that affect the supply of goods and services.

Keywords: *Public budget; Punctuated-Equilibrium Theory; Federal Multi-Year Plan; Public Policie.*

INTRODUÇÃO

Diante das transmutações do Estado, o orçamento público surge como uma das funções cruciais dos governos, que organiza toda a estrutura de contas por função, subfunção e programas (CARNEIRO *et al.*, 2019). O orçamento influencia na manutenção das atividades nacionais, estimando receitas e fixando despesas. Pires e Motta (2006) recordam dos primórdios da prática no Brasil e explicam que se trata de um processo de complexificação do sistema orçamentário, principalmente em relação às competências de cada ente federativo e de cada poder, atrelado às sete constituições presentes, até então, na história do país.

O orçamento público também passa por estudos conceituais (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999) e técnicos (ÁVILA, 2016). Essa ferramenta guia as ações que serão executadas pelas entidades públicas e organiza todo o aparelhamento estatal, tendo em vista a sua característica natural de dialogar com várias áreas das Ciências Sociais Aplicadas que atuam diretamente na gestão do Estado, como Administração, Economia, Contabilidade, entre outras (SILVA; MENEZES; PINHEIRO, 2003).

No final do século XX, dentre as discussões que o tema suscita, Baumgartner e Jones (1991) notaram uma tendência nos governos: a relação entre o equilíbrio e as pontuações. Ao longo do tempo, perceberam a persistência de práticas incrementais nas políticas públicas existentes, ou seja, mudanças graduais sem muitas alterações, porém marcadas por situações episódicas, “movimentos bruscos” nos conteúdos orçamentários. Tais autores nomearam esse fenômeno, marcado pela estabilidade em longo prazo e pela rápida mudança em momentos específicos, como *Punctuated-Equilibrium Theory* ou Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), que com o tempo se tornou uma ferramenta analítica importante para o entendimento das ações e das motivações políticas na tomada de decisão governamental (SILVESTRE; ARAÚJO, 2015).

Assim, ao considerar a relação dependente entre a gestão pública e o orçamento público, levantou-se o seguinte questionamento: qual é o comportamento, em termos orçamentários, dos setores de políticas públicas federais em distintos mandatos presidenciais? Diante dessa inquietação, o objetivo geral desta pesquisa foi descrever o comportamento orçamentário de distintos setores de políticas públicas considerando diferentes mandatos presidenciais.

Para atender a essa finalidade, elegeu-se como marco teórico a TEP e, como recorte empírico-temporal, os Planos Plurianuais Federais (PPAs) de 2004 a 2020. O período escolhido

contempla diferentes gestões presidenciais, a saber: a trajetória petista entre 2003 e 2018 (Lula, Dilma/Temer) e do governo de Jair Bolsonaro (2019 – 2022). O enfoque da investigação documental se deu nos programas temáticos, ou seja, as agendas discriminadas por temas conforme os setores de políticas públicas e que norteiam as ações governamentais. Pela perspectiva da TEP, buscou-se descrever dentro dos programas orçados, suas continuidades e possíveis rupturas e, diante disso, compreender seus possíveis porquês.

O Brasil é um país que apresenta acentuadas desigualdades, e a literatura aponta para a importância do manejo e gestão das políticas públicas (que transpassam pelo orçamento público) para a redução dessas desigualdades (COSTA, 2019). Nesta perspectiva, o esforço de pesquisa empreendido neste artigo contribui com a ampliação do uso da TEP no Brasil, uma vez que a Teoria se mostra como importante ferramenta analítica e interpretativa das mudanças políticas e na agenda governamental, o que é também confirmado com os achados desta investigação particular. Neste sentido, o artigo em tela dialoga diretamente com recentes estudos do campo da Administração Pública (CARVALHO, 2018; SILVA; SILVA; SUAVE, 2020; GALDINO; ANDRADE, 2020; SILVESTRE; SÁ; EMMENDOERFER, 2021) que buscaram estabelecer a relação entre a Teoria do Equilíbrio Pontuado, a prática Orçamentária brasileira e as políticas públicas.

Além desta introdução, a pesquisa contextualiza e revisa o tema, descreve como foi operacionalizado o estudo, isto é, a análise dos PPAs dos quais foram extraídos os dados sobre os programas temáticos, seguindo a categorização utilizada por Carvalho (2018), para adiante discutir os resultados e trazer os apontamentos finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Teoria do Equilíbrio Pontuado: Teoria e Prática

Após a popularização dos direitos sociais e de conceitos como o *Welfare State*, e, conseqüentemente, o aumento das despesas públicas no século XX, alguns autores se encarregaram de observar como se comporta o desenvolvimento do orçamento, considerando as mudanças político-sociais e governamentais. Baumgartner, Jones e Mortensen (2014) elucidam essas inquietações com uma abordagem denominada *Punctuated-Equilibrium Theory*

(Teoria do Equilíbrio Pontuado).

A TEP mescla o achado de Wildavsky (1961) *apud* Galdino e Andrade (2020), que abordou os períodos de estabilidade ou simples alterações nas políticas públicas já existentes (incrementalismo) com as em que ocorrem ocasiões drásticas que promovem interrupções na estabilidade. Em suma, o propósito dessa teoria “centra-se, então, na verificação e entendimento das decisões e razões para a tomada de decisão sobre quais políticas públicas serão adotadas e executadas” (SILVESTRE; ARAÚJO, 2015, p. 698).

Este corpo teórico se alinha ao campo de estudos sobre as Políticas Públicas que, segundo Souza (2006, p. 26) se trata de um “Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado surgiu na década de 1990 com base no contexto e na vivência da sociedade e governos norte-americanos observados no final da década de 1980. Baumgartner e Jones (1991) observaram as tendências de grande estabilidade nas políticas públicas, uma vez que para gerar mudanças ou para que determinada demanda social fosse acolhida eram necessárias mobilizações sociais para lutar contra as políticas conservadoras do *status quo*. É justamente ele que é guardado pelos comportamentos estabilizadores e incrementalistas dos governos.

Baumgartner, Jones e True (2007) consideram os conceitos de definição de agenda pública e de macropolítica como parte do universo do equilíbrio pontuado. Esses dois termos se relacionam na medida em que uma *policy issue* (questão de política pública) é pautada no discurso público, barganha um *quórum* suficiente, se torna uma questão macropolítica e, conseqüentemente, penetra a agenda governamental.

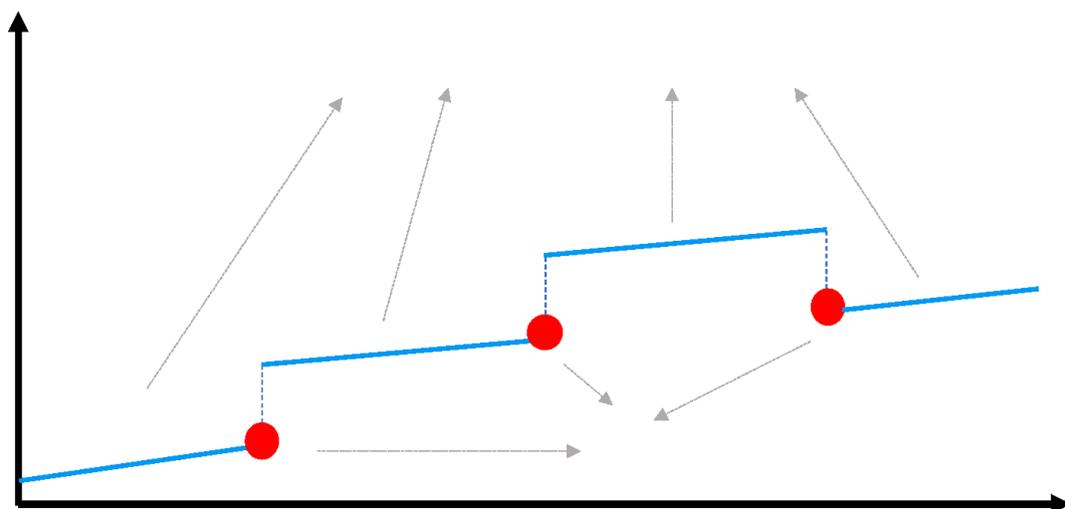
A agenda governamental faz parte de um dos estágios do amplamente conhecido Policy Cycle ou Ciclo das Políticas Públicas. O Ciclo de Políticas Públicas é uma ferramenta de análise muito difundida nesse campo de estudos, e se trata de uma abordagem sequencial/processual, cuja utilidade reside na possibilidade de recortes de objeto de pesquisa que permitem aos pesquisadores lidarem com a complexidade que envolve as políticas públicas (LIMA; D’ASCENZI, 2016).

Agenda governamental, portanto, “é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 58), sob os quais os agentes governamentais e sujeitos fora do governo – ambos intimamente ligados –, estão a prestar

atenção em determinado momento (KINGDON, 2011). Capella (2018, p. 13), por sua vez, esclarece que a agenda relaciona esta reunião “de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento” e isso é “resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros”.

Assim, a TEP se apresenta como uma ferramenta que busca explicar não só os padrões comportamentais da gestão em questão, mas também da cultura governamental em geral. Secchi, Coelho e Pires (2019) ilustram a ideia da TEP (Figura 1) sob a forma de um gráfico, em que podemos observar, ao longo do tempo, os períodos de estabilidade e poucos incrementos (curva em azul) sendo marcados por pontuações (círculos em vermelho) que alteram os rumos da agenda governamental.

Figura 1 – Teoria do Equilíbrio pontuado e as mudanças na agenda governamental



Fonte: Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 59).

Capella (2007) *Apud* Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 59), explica que

[...] a agenda reveza períodos de estabilidade de problemas e período de emergência de problemas. Os períodos de estabilidade são reflexos de pressões políticas de manutenção do *status quo* e de restrições institucionais que coíbem a mudança na agenda. Os períodos de ruptura (ascensão de novos problemas ou redefinição de velhos problemas) são reflexos de mudanças na compreensão da essência dos problemas [...].

Abreu, Neiva e Lima (2012) debateram sobre o orçamento público brasileiro entre os anos de 2004 e 2010 sob a perspectiva da TEP. Eles citaram a importância de se estudar o tema

no país, uma vez que compreender o comportamento orçamentário é uma questão que atravessa décadas. Em suas análises, os autores encontraram uma clara tendência incremental nas despesas públicas e pontos de “terremotos” em períodos específicos, atrelados a grandes eventos institucionais, achados condizentes com as observações teóricas. Por fim, apresentaram uma lista de temas para se trabalhar com a TEP no Brasil: i) mudanças de alocação de recursos orçamentários em curtos períodos de tempo: inclusões e exclusões de programas e suas relações com a agenda política; ii) a estabilidade política do Brasil e suas consequências nas variações qualitativas e quantitativas orçamentárias; iii) a relevância da autonomia institucional (como estabilizadora) e da macropolítica brasileira (promotora de grandes mudanças) na dinâmica orçamentária; iv) as interferências de cima para baixo (top-down) e de baixo para cima (bottom-up) nas variações (flutuantes ou pontilhados) orçamentárias; v) as variações na base orçamentária e os reflexos de discussões na macropolítica; vi) a adoção de um orçamento plurianual e a estabilidade da agenda política; e vii) a força das atuais organizações orçamentárias (com imagens sólidas e reconhecidas) e a estabilidade orçamentária (ABREU; NEIVA; LIMA, 2012).

Os horizontes apontados reforçam a relação do orçamento público com o ambiente político em geral, o ambiente social, as relações de poder e a relação Estado-sociedade, e relaciona a TEP à elucidação de tais entrelaces. Os fins desta pesquisa se alinham ao primeiro item comentado pelos autores citados, isto é, investigar “Grandes mudanças de alocação de recursos orçamentários em curtos períodos de tempo: inclusões e exclusões de programas e suas relações com a agenda política” (ABREU; NEIVA; LIMA, 2012, p. 151).

Orçamento público: conceitos, pressupostos e seus desdobramentos

O orçamento público é o “[...] o instrumento que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação” e isto discrimina “a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem obtidos (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999, p. 38). Ávila (2016, p. 7), em referência a Ávila (2003), argumenta que se trata de “uma imposição legal que representa um instrumento gerencial de administração pública, que visa atender a todas as necessidades da sociedade em um determinado período de tempo” haja vista as ações da gestão pública.

No que se refere ao aspecto legal, classificado na Seção II (Dos Orçamentos), do Capítulo II (Das Finanças Públicas), no Título IV (Da tributação e Orçamento) da Constituição Federal de 1988, existem três leis de iniciativa do Poder Executivo, conforme o Art. 165: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (BRASIL, 1988). De acordo com os interesses da pesquisa, contempla-se principalmente o conceito de Plano Plurianual (PPA).

O Plano Plurianual constitui-se no principal instrumento de planejamento das ações do gestor público, pois além de ser a primeira classificação orçamentária a ser trabalhada, tem por característica abranger todos os objetivos e metas que serão desenvolvidas em todo o mandato do governante. Cabe ressaltar que o governante sempre executará no primeiro ano de seu mandato os objetivos, metas e diretrizes que foram estipuladas no plano plurianual do seu antecessor e, conseqüentemente, planejará os objetivos, metas e diretrizes no seu plano plurianual para o primeiro, no do seu sucessor, e assim sucessivamente (ÁVILA, 2016, p. 40).

Em suma, o referido Plano define as intenções de determinado governo durante o período de vigência do mandato e, após a sua elaboração, passa por um trâmite de aprovação na casa legislativa que, de acordo com o art. 35 da CF 1988, acontece da seguinte forma:

§ 2o - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9o, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 1988).

Como forma de síntese desse trecho crucial para se compreender o objeto de estudo, nota-se a importância e a minuciosidade do PPA, que apresenta rigidez e abrangência necessárias a um orçamento público, atendendo às suas funções alocativas, distributivas e estabilizadoras. Resta, então, compreender como a literatura nacional tem estabelecido a relação entre TEP e Orçamento Público, discussão apresentada na próxima subseção.

Estudos correlatos

Nos anos subsequentes à ascensão da TEP, diversos autores replicaram-na em contexto brasileiro, demonstrando relevância da teoria para a compreensão do processo orçamentário.

Carvalho (2018) analisou o perfil do orçamento público brasileiro no período de 1980 a

2014. Carvalho comparou a movimentação orçamentária com a de placas tectônicas, que “se mostram relativamente estáveis na maior parte do tempo, com a ocorrência de terremotos, mudanças significativas, em alguns momentos” (CARVALHO, 2018, p. 94). Com o uso de estatística para contribuir com a apuração dos dados coletados, Carvalho observou a execução orçamentária (despesas liquidadas) e apontou a aderência da TEP junto à dinâmica das estimativas da União. Percebeu relações das eventuais mudanças orçamentárias com grandes acontecimentos institucionais do país, com destaque em habitação e urbanismo (em termos de variações), e para funções administrativas, quanto à estabilidade.

Silva, Silva e Suave (2020) investigaram as dinâmicas orçamentárias de 39 cidades do estado do Paraná, no período de 2014 a 2017. A partir da coleta de dados governamentais referentes à saúde, educação, segurança pública e urbanismo no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, os autores observaram as práticas incrementalistas nas variáveis saúde e educação, e detectaram a presença do equilíbrio pontuado, com variações pontuais nos orçamentos de segurança pública e urbanismo, justificando-as com as variações das destinações de verbas do governo estadual paranaense.

Galdino e Andrade (2020), ao vislumbrarem os orçamentos dos estados e do Distrito Federal entre os anos de 2002 e 2018, não encontraram evidências da teoria nos orçamentos, sendo vista apenas nos estados do Rio de Janeiro e Paraná. Nesta mesma direção, Silvestre, Sá e Emmendoerfer (2021, p. 18) estudaram a “relação entre as prioridades do cidadão (...) na distribuição orçamentária dos serviços de segurança pública, saúde, educação e saneamento”. Os autores investigaram os governos estaduais e Distrito Federal, entre 2013 a 2018. Enquanto resultados, observaram que “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”. Adicionalmente, “verificaram que as prioridades do cidadão têm efeitos na distribuição orçamentária das políticas estaduais para os serviços de segurança pública, saúde e educação”.

METODOLOGIA

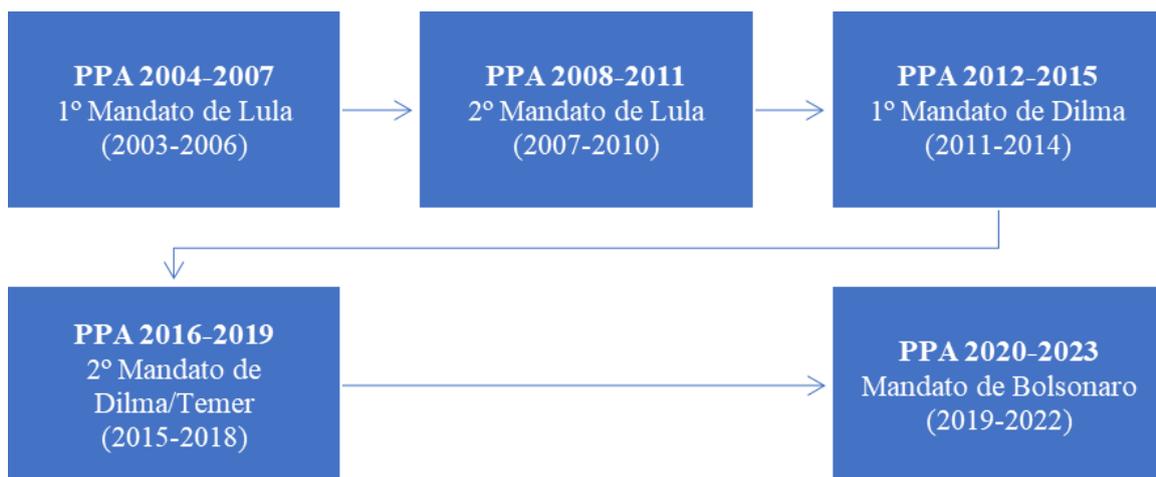
A metodologia do trabalho tem caráter descritivo devido à necessidade de entendimento e descrição dos fenômenos observados (setores de políticas públicas nos PPAs do governo

federal) (GIL, 2002).

Para fins de análise dos PPAs, com o objetivo de notar continuidades e rupturas sob as lentes da TEP, iniciou-se um processo de pesquisa documental, para lapidar materiais puros ainda não enquadrados em análises e que podem se moldar aos interesses da pesquisa (GIL, 2002).

Em relação a coleta de dados, os documentos necessários foram levantados nos portais oficiais do Senado Federal e do atual Ministério da Economia ¹, sendo eles: as leis que institucionalizaram os PPAs, assim como os relatórios que os descrevem os seus respectivos anexos. A investigação, portanto, recaiu sobre os PPAs produzidos entre 2004 a 2020, sendo que na Figura 2 ilustra-se a relação entre os PPAs, os mandatos presidenciais e o horizonte temporal da pesquisa.

Figura 2 – Horizonte temporal da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

De posse dos documentos, elaborou-se uma catalogação dos programas temáticos (ou finalísticos) utilizando-se o *Microsoft Excel*. Este processo seguiu o guia operacional da Análise de Conteúdo (AC), método proposto por Bardin (2011) e que permite a categorização de dados textuais em grupos de entidades semelhantes (ou categorias conceituais), o que permite identificar padrões consistentes e relacionamentos entre variáveis ou temas (HEIDI, 2008).

Assim, a apreciação dos dados pautou-se nas etapas sugeridas por Bardin (2011), a

¹Em 2019, a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro, transformou o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e o Ministério do Trabalho no Ministério da Economia.

seguir detalhadas:

- **Pré-análise**, “[...] a fase de organização propriamente dita” (BARDIN, 2011, p. 125). Momento em que foi feita a leitura e a seleção dos documentos que, nesse caso, foram os PPAs no horizonte temporal estipulado. Levantou-se, tendo em vista a segmentação pelos Ministérios que atuavam diante de tais áreas, os seguintes dados: (i) número e nome do programa; (ii) objetivo e (iii) público-alvo (quando informados). Esse processo possibilitou “tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais” e, assim, construir o corpus de análise (BARDIN, 2011, p. 125).
- **Exploração**, ou seja, a “administração das técnicas no corpus” (BARDIN, 2011, p. 132). No estudo foi aplicada a técnica de categorização, sendo que as unidades de registro anteriormente levantadas foram agrupadas conforme a categorização proposta por Carvalho (2018), a saber: Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Assistência Social e Previdência; Habitação e Urbanismo; e Agricultura.
- **Tratamento dos resultados e a interpretação**, etapa em que foi realizada a reflexão com base nas fontes empíricas, com o intuito de estabelecer as conexões entre a realidade e o aporte teórico. Na pesquisa empregou-se a “abordagem não quantitativa”, cuja inferência é fundamentada “[...] na presença do índice [...], e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual” (BARDIN, 2011, p. 146).

Todo esse percurso buscou observar as alterações desses programas: continuidades, descontinuidades e incorporações. Ademais, para facilitar o entendimento durante a leitura, os PPAs 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023 foram classificados como PPAs 1, 2, 3, 4 e 5, respectivamente.

Salienta-se, ainda, que foram coletados apenas dados referentes a programas considerados sociais e econômicos com características distributivas e redistributivas² (LOWI, 1972). Os sociais representam, de acordo com Vianna (2002) e Carvalho (2007), os recursos associados e destinados, via ações, orientações, diretrizes e critérios, direta e especificamente à sociedade, com equidade, visando o bem-estar social. Já os econômicos abordam as áreas da sociedade que envolvem a geração de renda e serviços, como trabalho, comércio, promoção de transporte por exemplo (REZENDE, 2004 *apud* FITTIPALDI; COSTA; ARAÚJO, 2017).

RESULTADOS: DESCRIÇÃO E ANÁLISE

Análise dos PPAs

²PPs selecionadas segundo critérios próprios do trabalho.

Ao explorar o potencial da Teoria do Equilíbrio Pontuado para permitir visualizar as continuidades e as rupturas nos orçamentos, esta pesquisa expandiu a aplicação da TEP, inicialmente, para além das observações relativas aos programas temáticos e analisou em conjunto as movimentações das próprias estruturas (corpo e características da organização) dos documentos.

O PPA 1, disposto na Lei nº 10.933/2004, foi estruturado em quatro anexos, sendo eles: i) Orientação Estratégica de Governo; ii) Programas de Governo; iii) Órgão Responsável por Programas de Governo; e Programas Sociais. É composto por três megaobjetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. O plano ainda contava com o fato inédito de ter sido construído coletivamente.

O PPA 2, disposto na Lei nº 11.653/2008, era constituído pelos anexos: programas temáticos, programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais e órgãos responsáveis por programas de governo. Já o PPA 3, instituído pela Lei nº 12.593/2012, se organizava em programas temáticos e programas de gestão governamental. No PPA 4, disposto pela Lei nº 13.249/2016, apresentava-se uma dimensão estratégica formada por quatro eixos estratégicos e 28 diretrizes estratégicas e uma dimensão tática (composta por 54 programas temáticos) e os programas de gestão (com objetivos, metas e iniciativas).

Por último, o PPA 5, disposto pela Lei nº 13.971/2020, possui quatro anexos: programas temáticos, programas de gestão, investimentos plurianuais prioritários e investimentos plurianuais de empresas estatais não dependentes. Cada programa finalístico foi associado a uma unidade responsável, um objetivo e uma meta.

O PPA 1 foi derivado de uma abordagem coletiva inédita, confirmando assim a primeira ruptura observada. De acordo com Pires, Amaral e Santos (2014, p. 124) “foi realizada uma grande consulta popular, por meio de diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil, e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA”. Adiante, os demais documentos carregaram essa característica, porém com outras rupturas e continuidades. O PPA 2, por sua vez, seguiu linha semelhante ao anterior, com alterações leves. No PPA 3 houve uma modificação estrutural que o tornou estruturalmente enxuto (CARDOSO JR.; SANTOS, 2015).

O terceiro PPA em análise trouxe mudanças no tocante ao número de artigos e dispositivos (20 e 95 antes, 12 e 55 depois, respectivamente) e trouxe também mais flexibilidade no texto e na articulação dos programas dentro dos órgãos responsáveis (CARDOSO JR.; SANTOS, 2015). Outro fenômeno importante a ressaltar é sua ruptura devido a mudança na lógica orçamentária. O PPA 2 adotava caráter gerencialista, pois de acordo com Santos, Ventura e Neto (2015, p.79) “a estrutura do plano remete à análise de eficiência das ações do orçamento, limitado, portanto, a dimensão da eficiência a partir da poupança prévia predominantemente vinculada ao Orçamento Geral da União (OGU)”. Em contrapartida, o PPA 3 segundo Santos, Ventura e Neto (2015, p. 80), “relativiza a padronização e tenta se inserir a partir da institucionalidade existente”. Essas diferenças cruciais também são determinantes para a ruptura ocorrida entre os dois documentos, compondo-se de motivações exógenas e endógenas. A estrutura do PPA 4 convergiu com o documento anterior, apresentando características semelhantes, com macroprogramas que são subdivididos em diversos subobjetivos e iniciativas. Por último, houve novamente uma mudança no PPA 5, principalmente com a nova abordagem de cada programa finalístico ser associado a uma unidade responsável com um objetivo e uma meta.

Adiante, descreve-se o comportamento dos resultados identificados para cada setor estudado: Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Assistência Social e Previdência; Habitação e Urbanismo; e Agricultura.

Saúde e Saneamento

O comportamento orçamentário do setor apresentou, durante o período em questão, momentos de continuidades e de descontinuidades. Nos dois primeiros PPAs, demonstrou semelhança em sua estrutura e os programas se comportaram de forma similar. Embora o PPA 2 tenha 11 programas a menos do que o PPA 1, os conteúdos dos 10 programas do PPA 2 contemplavam a maioria dos anseios dos programas descontinuados do PPA 1 (Quadro 1).

Após esse primeiro período de continuidade, o setor sofreu uma mudança substancial a partir do PPA 3, pois praticamente todos os programas do PPA 2 foram comprimidos no programa “Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)” e o PPA 3 contava apenas com dois programas. As áreas de Saúde e Saneamento, então, foram condensadas no âmbito do planejamento governamental.

Com o PPA 4, observa-se essa continuidade uma vez que o documento foi composto por três programas para o setor e mantiveram estrutura semelhante. Por fim, o setor passou por uma nova desconcentração de políticas e conta, atualmente, com oito programas no âmbito do PPA 5.

Quadro 1 – Comparativo PPA 1 e 2: Saúde e Saneamento

PPA 1 - 2004-2007	PPA 2 - 2008-2011	PPA 3 - 2012-2015	PPA 4 - 2016-2019	PPA 5 - 2020-2023
Alimentação Saudável	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	-	-	-
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	-	-	Assistência Farmacêutica no SUS
Assistência Suplementar à Saúde	Atenção Básica em Saúde	-	-	Atenção Primária à Saúde
Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas	Implementação da Política de Promoção da Saúde	-	-	-
Atenção à Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde	-	-	-
Atenção Básica em Saúde	Regulação e Fiscalização da Saúde Suplementar	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	Gestão e Organização do SUS
Atenção Especializada em Saúde	Saneamento Rural	-	-	Atenção Especializada à Saúde
Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados	-	-	-
Atenção Integral à Saúde da Mulher	Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços	-	-	-
Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	-	-	-
Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	-	-	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena

Investimento Para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	-	-	-	Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde
Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde	-	-	-	-
Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	-	-	-	-
Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	-	-	-	-
Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	-	-	-	Vigilância em Saúde
Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	-	Saneamento Básico - Ministério das Cidades	Saneamento Básico - Ministério das Cidades	Saneamento Básico - Ministério do Desenvolvimento Regional
Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	-	-	-	-
Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	-	-	-	-
Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmitidas por Vetores e Zoonoses	-	-	-	-

Fonte: resultados da pesquisa.

Ao se atentar para o Saneamento, em especial, observou-se uma falta de consenso sobre a sua devida alocação. O programa que cuidava do tema, desde o PPA 3, migrou para diferentes ministérios, passando pelo da Saúde, o das Cidades e, mais recentemente, pelo de Desenvolvimento Regional (MDR)³ .

A forte especulação imobiliária norte-americana e os problemas financeiros foram, segundo Teixeira e Paim (2018), os fatores que desencadearam a crise que se espalhou pelo resto do mundo e afetou diversos setores da economia das nações, especialmente a partir de

³O Ministério das Cidades, criado em 2003, foi extinto em 2019 e as suas atribuições foram transferidas para o atual Ministério do Desenvolvimento Regional.

2008. Esse fato obrigou as entidades governamentais a tomarem medidas neoliberais para suportarem as organizações privadas, seguindo um caminho contrário ao *Welfare State*.

Assim como muitos outros países, o Brasil também adotou essas medidas no final do primeiro mandato do governo Dilma. O país passou a praticar políticas que se orientavam ao setor privado, tais como a abertura da saúde ao capital estrangeiro; projeto de lei para obrigatoriedade de planos privados de saúde para empregados, exceto os domésticos; desvinculações de receitas aos entes federativos e as medidas direcionadas ao setor privado, como a Agenda Brasil, com cobrança de serviços no SUS (TEIXEIRA; PAIM, 2018).

Em suma, o setor Saúde e Saneamento iniciou com continuidade, com leves incrementos. A partir de 2012, notou-se uma ruptura estrutural e financeira: os programas temáticos foram condensados e os seus valores reduzidos. A literatura explica o fenômeno considerando as reformas e as medidas privatistas observadas pós crise do *subprime*. Os termos mais comuns relacionados à Saúde e Saneamento identificados nos documentos foram “Acesso”, “Doença”, “Atenção”, “Serviço” e “Saúde”.

Educação e Cultura

Os setores de Educação e Cultura contavam com 17 programas no PPA 1 e demonstraram continuidade diante do PPA 2, que semelhantemente se repetiu (Quadro 2).

Quadro 2 – Comparativo PPA 1 a 5: Educação e Cultura

PPA 1 - 2004-2007	PPA 2 - 2008-2011	PPA 3 - 2012-2015	PPA 4 - 2016-2019	PPA 5 - 2020-2023
Brasil Patrimônio Cultural	Brasil Patrimônio Cultural	-	-	-
Cultura e Tradições: Memória Viva	Cultura Afro-Brasileira	-	-	-
Cultura Afro-Brasileira	Cultura Viva - Arte, Educação e Cidadania	Cultura - Preservação, Promoção e Acesso	-	Cultura - Ministério da Cidadania
Cultura, Identidade e Cidadania	Engenho das Artes	-	-	-
Engenho das Artes	Livro Aberto	2012 - Agricultura Familiar - Ministério do Desenvolvimento Agrário	-	-
Livro Aberto	Monumenta	-	-	-
Monumenta	Museu Memória e Cidadania	-	-	-

Museu Memória e Cidadania	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	-	-	-
Brasil Alfabetizado	Brasil Universitário	-	-	-
Universidade do Século XXI	Qualidade na Escola	-	Educação de Qualidade Para todos	-
Educação na Primeira Infância	Brasil Escolarizado	-	-	Educação Infantil
Escola Básica Ideal	Educação por Alternância Para Agricultura Familiar	Educação Básica	Cultura: Dimensão Essencial do Desenvolvimento	Educação Básica de Qualidade
Escola Moderna	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	Educação Profissional e Tecnológica	-	Educação Profissional e Tecnológica
Brasil Escolarizado	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	-	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão
Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino	Educação Para a Diversidade e Cidadania	-	-	-
Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	Brasil, Som e Imagem	-	-	-
Cinema, Som e Vídeo	Desenvolvimento da Educação Espacial	2056 - Política Espacial - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	-	-

Fonte: resultados da pesquisa.

Diante do PPA 3, foi identificada mais uma ruptura: os 17 programas se resumiram a seis, sendo eles contempladores de todos os tópicos outrora desmembrados. A partir de então, se observou nova continuidade, dado que o PPA 4 manteve essa estrutura sintética e contou com apenas dois programas para os setores. O PPA 5, o mais atual, expandiu as políticas, até então concentradas, e conta com cinco programas para o setor de Educação.

Ressalta-se que, devido à extinção do Ministério da Cultura⁴, em 2019, foi criada uma Secretaria Especial para a pasta que se encontrava⁵ situada no Ministério do Turismo. Notou-se, ainda, a elaboração de apenas um programa, denominado “Cultura” (Quadro 2), sendo

⁴ Extinto através da Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019.

⁵ Ministério atualmente recriado (SEGANFREDO, 2023).

inserido no escopo de atuação do Ministério da Cidadania. Essa alteração demonstra uma perda de legitimidade para as ações desse importante setor de políticas públicas.

Ainda sobre a política pública cultural brasileira pós 2019, Souza e Brandão (2021), em análise ao biênio 2019/2020, indicaram a existência de desarticulações intencionais de projetos essenciais para o funcionamento do eixo. O que se observa são reflexos da crise econômica que afetou as entidades públicas e os seus orçamentos após 2008. Mancebo (2017) ressalta que há uma crise capitalista geral iniciada naquele ano que transpassou por todos os setores governamentais e não foi diferente com a Educação e a Cultura. A autora destaca, ainda, que mais uma etapa turbulenta da sociedade com impacto nos orçamentos federais teve início no mesmo ano e se intensificou em 2014, bem como se manteve em 2016, pós *impeachment*, sendo derivada, além da própria crise, de um novo plano de governo. Seguindo a autora, a criação do programa “Ponte Para o Futuro”⁶ no governo Temer prezava o Estado mínimo e a participação da iniciativa privada.

Pontua-se, ainda, a diminuição constante dos orçamentos para a Educação e Cultura após o PPA 2. A respeito disso, Mancebo (2017) destaca a financeirização e a crescente onda do ensino privado no país e os contingenciamentos orçamentários como elementos que desvalorizaram os setores. Resumidamente, os setores também passaram primeiramente por certos incrementos, seguido da ruptura observada em 2012. Após o fato, houve uma continuidade, com pequenas movimentações estruturais, e claro, a extinção do Ministério da Cultura, em 2019. Os estudos destacaram as grandes ondas de cortes e de privatizações dos setores. Para finalizar, os termos mais relacionados com os setores foram “Educação”, “oferta”, “acesso”, “Qualidade”, “Ensino” e “Cultural”.

Habitação e Urbanismo

O que se observou nos setores anteriores se repetiu nos tópicos Habitação e Urbanismo: o PPA 1 apresentou 11 programas e, em consonância com os anteriores, manteve-se em um sentido pulverizado para com os programas, o que se segue ainda no PPA 2, que contém nove programas e poucas alterações em linhas gerais, conforme Quadro 3.

Novamente com o PPA 3, iniciou-se um processo de descontinuidade na estrutura: os

⁶ “Uma ponte para o futuro” foi um documento publicado pelo até então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em 29 de outubro de 2015, e que trazia a agenda política do partido (CAVALCANTI; VERNERIO, 2017) “para o país superar a crise econômica” (AGÊNCIA BRASIL, 2016, n. p.).

nove programas foram unificados e concentrados em cinco. O PPA 4 também manteve a estrutura anterior, uma vez que apresenta quatro programas e pouca alteração em relação ao documento antecessor. Já no PPA 5, ao contrário dos cenários anteriores, não foi observada a mesma desconcentração de programas. O documento também conta com quatro programas e apenas alterações relacionadas a migrações de ministérios.

Assim como se observou no setor Saúde e Saneamento, os programas relacionados a Habitação e Urbanismo sofreram migrações a partir do PPA 3. Alguns deles tramitaram entre outros ministérios como o dos Transportes, Portos e Aviação Civil, o das Cidades, o do Meio Ambiente e o do Desenvolvimento Regional.

A forte ruptura orçamentária após o PPA 2, que se encerra no ano de 2011, remete a um período de baixa expectativa econômica e de recessão. Barbosa Filho (2017) justifica a redução da produtividade geral do país devido à Nova Matriz Econômica (NME), que foi um conjunto de diretrizes políticas adotadas a partir de 2011 pelo governo Dilma Rousseff. Após 2010, a proporção do capital sob o PIB cresceu (com SELIC em alta), porém houve queda da Produtividade Total dos Fatores (PTF) e da participação do Trabalho, o que reflete na capacidade de produção geral do país.

Quadro 3 – Comparativo PPAs 1 a 5: Habitação e Urbanismo

PPA 1 - 2004-2007	PPA 2 - 2008-2011	PPA 3 - 2012-2015	PPA 4 - 2016-2019	PPA 5 - 2020-2023
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte	-	Planejamento Urbano	Planejamento Urbano	2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano - Ministério do Desenvolvimento Regional
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte	Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios	-	-	-
Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	-	-	-
Habitação de Interesse Social	Habitação de Interesse Social	Moradia Digna	Moradia Digna	Moradia Digna
Mobilidade Urbana	Mobilidade Urbana	Mobilidade Urbana e Trânsito	Mobilidade Urbana e Trânsito	Mobilidade Urbana
Trilhos Urbanos	-	-	-	-

Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	-	-	-
Revitalização da Infra-Estrutura em Áreas do Patrimônio Histórico Nacional	-	-	-	-
Saneamento Ambiental Urbano	Serviços Urbanos de Água e Esgoto	Saneamento Básico	Saneamento Básico	Saneamento Básico
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários	Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	-	-	-
Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos	-	-	-
-	Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H	Oferta de Água	2084 - Recursos Hídricos - Ministério do Meio Ambiente	Recursos Hídricos

Fonte: resultados da pesquisa.

Políticas decorrentes da NME utilizaram recursos públicos demasiadamente, aumentando os investimentos domésticos no mesmo período. No entanto, como observado por Barbosa Filho (2017), o nível de crescimento econômico não acompanhou tal elevação, ao contrário, no período de 2002-2010 o PIB era de 3,9%, a PTF possuía uma participação de 41,1%, o trabalho 27,9% e o capital 31%. A partir do período de 2010-2014 observa-se um decrescimento no PIB acompanhado da queda da participação tanto da PTF quanto do trabalho, tendo uma reação inversa na participação do capital que elevou sua participação em todos os anos após este período, tendo apenas uma variação do padrão no período de 2014-2016, quando o PIB possuía uma taxa negativa de 3,7% com participação do capital de 30,3%, um decrescimento em relação ao período anterior. No último período analisado por Barbosa Filho (2017), incluindo 2010-2016, o PIB possuía uma porcentagem de 0,2% com participação de -119,8% da PTF, -107,9% de participação do trabalho e 327,7% de participação do capital, demonstrando que apesar do crescimento de investimentos domésticos as políticas econômicas ocasionaram um efeito de encolhimento econômico.

Em síntese, nota-se um incremento nos setores, seguido de uma ruptura estrutural e financeira. Desde então, o que se tem é uma continuidade sem mudanças significativas desse setor. A literatura explica seu comportamento e de todos os demais, ao comparar a composição

do PIB durante um grande período de tempo e mostra relação inversa entre a produção/trabalho e capital.

É importante ressaltar que o Ministério das Cidades, órgão que controlava o setor desde 2003, foi dissolvido no ano de 2019, transferindo-se o setor para o Ministério do Desenvolvimento Regional, fato este que deslegitima o setor, que anteriormente demonstrava maior contato com as necessidades dos municípios, como fizeram as políticas setoriais das leis relativas à **regulação fundiária** (Lei Federal nº 11.124/05; Decreto Federal nº 5.796/06; Lei Federal nº 11.481/07; nº 11.952/09, nº 11.977/09, nº 13.465/17); do **saneamento ambiental** (Lei Federal nº 11.445/07; Decreto Federal nº 7.217/10; Lei Federal nº 12.305/10; Decreto Federal 7404/10); da **mobilidade urbana** (Lei Federal nº 12.587/2012); das **áreas de risco habitacional** (Lei Federal nº 12.608/12; art. 42-A, Estatuto da Cidade) e das **regiões metropolitanas** (Estatuto da Metrôpole, Lei Federal nº 13.089/15).

Medeiros *et al.* (2020, p. 1) comentam que

[...] o corrente cenário nacional que retrocede ou permanece estagnado quanto aos progressos alcançados sobre a reforma urbana brasileira nas últimas décadas [...] evidencia que a estrutura hierárquica da política urbana integrada está comprometida com a extinção do Ministério das Cidades.

Em relação às expressões associadas aos setores, destacam-se “Urbana”, “Transporte”, “População”, “Qualidade” e “Vida”.

Assistência Social e Previdência

O cenário do setor inicia-se, dentro do PPA 1, com 14 programas, seguindo na mesma linha de pulverização das demais categorias analisadas. Em relação ao PPA 2, houve a exclusão de quatro programas e os demais seguiram essencialmente de modo similar (Quadro 4).

A partir do PPA 3, houve a mesma concentração, que já se mostrou presente nos demais setores analisados, resumida em quatro programas. Previdência Social passou a representar o que antes eram diversos segmentos da previdência como a básica, complementar, regimes próprios etc. Com o PPA 4, deu-se continuidade à estrutura e, com quatro programas, se manteve praticamente como o PPA 3.

Por fim, o PPA 5, que apresenta um comportamento *a priori* peculiar, contendo 10 programas. Ressalta-se, entretanto, as diversas migrações advindas de outros ministérios, para aqueles que atualmente cuidam do setor analisado: Ministério da Cidadania e Ministério da

Economia. Ambos abrigam programas que antes pertenciam a outras competências, como o Ministério da Justiça, Ministério do Esporte, Ministério da Cultura e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

O setor previdenciário tem sido um dos mais polêmicos dos últimos anos. Uma ampla reforma foi sendo trabalhada desde o governo Dilma e, de acordo com Lourenço, Lacaz e Goulart (2017), aplicou uma contrarreforma que afetou a Previdência Social e gerou grande financiamento da Previdência Privada, além de o país adotar critérios relacionados à previdência que não são cabíveis em uma nação tão desigual como o Brasil, considerando inclusive o fim do chamado Bônus Demográfico (fenômeno social que representa uma alta na População Economicamente Ativa). Esse fim, *a priori* calculado para 2030, está chegando precocemente. A crise no mercado de trabalho devido ao aumento considerável do ramo informal e também no número de idosos são fatores determinantes para esse cenário conturbado (ALVES, 2015).

Quadro 4 – Comparativo PPAs 1 a 5: Assistência Social e Previdência

PPA 1 - 2004-2007	PPA 2 - 2008-2011	PPA 3 - 2012-2015	PPA 4 - 2016-2019	PPA 5 - 2020-2023
Proteção Social à Pessoa Idosa	1404 - Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa - Secretaria Especial dos Direitos Humanos	-	-	-
Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	1086 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas de Pessoas com Deficiência - Secretaria Especial dos Direitos Humanos	-	-	-
Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade	-	-	-	5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
Arrecadação de Receitas Previdenciárias	-	-	-	-
Proteção Previdenciária	-	-	-	-
Previdência de Inativos e	-	-	-	-

Pensionistas da União				
Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	Proteção Social Especial	-	-	5024 - Atenção Integral à Primeira Infância - Ministério de Justiça
Transferência de Renda com Condicionalidades	Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família	Bolsa Família	Inclusão Social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas
Atendimento Integral à Família	Proteção Social Básica	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
Erradicação do Trabalho Infantil	Erradicação do Trabalho Infantil	-	-	-
Previdência Complementar	Previdência Complementar	-	-	-
Previdência Social Básica	Previdência Social Básica	Previdência Social	Previdência Social	Nova Previdência
Qualidade dos Serviços Previdenciários	Qualidade dos Serviços Previdenciários	-	-	-
Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	-	-	-
-	-	Segurança Alimentar e Nutricional	Segurança Alimentar e Nutricional	Segurança Alimentar e Nutricional
-	-	-	-	5025 - Cultura - Ministério da Cultura
-	-	-	-	5026 - Esporte - Ministério do Esporte
-	-	-	-	5030 - Promoção da Cidadania - Ministério do Esporte
-	-	-	-	5032 - Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção, e Reinserção Social - Ministério da Justiça

Fonte: resultados da pesquisa.

Resumidamente, os polêmicos setores passam por grandes rupturas após o PPA 2, além de diversas migrações de programas e uma política nebulosa, repleta de medidas e reformas.

Assim como os demais setores, as crises vivenciadas pelo Brasil após 2008, que se desdobraram em diversas camadas do sistema econômico e social, foram determinantes para a dissolução dos setores. As palavras mais associadas aos setores foram “Serviços”, “Família”, “Social”, “Previdência”, “Acesso” e “Direito”.

Agricultura

O último setor analisado iniciou no PPA 1 com 20 programas. Diferentemente dos demais, logo no PPA 2, o setor passou por certa ruptura: o segundo documento contém a metade de programas e durante essa primeira transição, ocorreram diversas discontinuidades de programas e migrações (Quadro 5).

Já o PPA 3 deu sequência à primeira discontinuidade identificada: o setor passou a conter quatro programas, que contemplavam todos os 10 anteriores e seguiu essencialmente igual ao se tratar do PPA 4, que contava também com quatro programas e estrutura semelhante. O PPA 5, por sua vez, ao contrário de outros setores, não demonstra nenhum indício de desconcentração. O documento conta ainda com quatro programas e essência semelhante.

A ruptura vista no setor, a partir de 2012, também se justifica pelas considerações de Barbosa Filho (2017). A financeirização do PIB e o desfoco nas outras áreas, como a capacidade de produção e de trabalho, foram fatores que desincentivam seu orçamento. Ademais, destaca-se a queda no poder de consumo das famílias brasileiras, fator que impacta todos os setores produtivos, e que, segundo Rossi e Mello (2017), sempre foi um símbolo de crescimento durante a trajetória petista, que já no 1º governo Dilma se mostrava em desaceleração.

Resumidamente, o setor, que assim como todos os anteriores, sofreu as consequências da crise de 2008, apresentou uma ruptura estrutural a partir do PPA 3. As medidas adotadas já no fim da trajetória petista favoreceram o ambiente financeiro e desaceleraram os setores relacionados à produção de bens e serviços, diretamente ligados ao setor Agricultura.

Quadro 5 – Comparativo PPAs 1 a 5: Agricultura

PPA 1 - 2004-2007	PPA 2 - 2008-2011	PPA 3 - 2012-2015	PPA 4 - 2016-2019	PPA 5 - 2020-2023
Manejo e Conservação de Solos na Agricultura	0506 - Nacional de Florestas - Ministério do Meio Ambiente	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	Agropecuária Sustentável	Agropecuária Sustentável
Desenvolvimento do Complexo Agroindustrial Sucroalcooleiro	0283 - Distribuição de Derivados de Petróleo, Gás Natural, Álcool e Biocombustíveis - Ministério de Minas e Energia	-	-	-
Abastecimento Agroalimentar	Abastecimento Agroalimentar	-	-	-
Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	Defesa Agropecuária	Pesquisa e inovações para a Agropecuária	Pesquisa e Inovação Agropecuária Defesa Agropecuária
Desenvolvimento da Fruticultura - Profruta	-	Inovações para a Agropecuária	-	-
Desenvolvimento da Economia Cafeeira	Desenvolvimento da Economia Cafeeira	-	-	-
Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau	-	-	-
Minimização de Riscos no Agronegócio	Minimização de Riscos no Agronegócio	-	-	-
Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	-	-	-
Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	-	-	-
Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico	-	Agricultura Familiar	Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	-
Desenvolvimento da Avicultura	-	-	Reforma Agrária e Governança Fundiária	Governança Fundiária
Desenvolvimento da Bovideocultura	-	-	Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	-
Desenvolvimento da Caprinocultura, da Equideocultura e da Ovinocultura	-	-	-	-
Desenvolvimento da Heveicultura	-	-	-	-

Desenvolvimento da Horticultura	-	-	-	-
Desenvolvimento da Suideocultura	-	-	-	-
Desenvolvimento das Culturas de cereais, Raízes e Outras Espécies Vegetais	-	-	-	-
Desenvolvimento das Culturas de Oleaginosas e Plantas Fibrosas	-	-	-	-

Fonte: resultados da pesquisa.

Síntese analítica

Ao observar o comportamento dos orçamentos federais, representados pelos Planos Plurianuais, confirmaram-se períodos de estabilidades (**primeiro pressuposto da TEP**) em se tratando dos PPAs 1 e 2. Os documentos apresentaram orçamentos robustos e com seus programas temáticos em maior volume e descrição, compreendendo-se em torno de 13 programas. Os temáticos contemplados nesses PPAs eram, em comparação com os PPAs 3, 4 e 5, mais direcionados para ações específicas. Cada um deles atuava em uma ou em poucas questões sociais e abrangia temas que, com o passar do tempo, deixaram de ser observados. Segundo Barbosa Filho (2017), esse foi um período de forte estímulo à economia via consumo, bens e serviços, o que gerou continuidade e incrementalismo.

O ano de 2003 deu início, ao que seria mais tarde, uma grande era petista no poder. Os primeiros anos da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva foram marcados por fortes incentivos industriais no país, que encontrou neles as forças necessárias para a movimentação econômica e a retomada do crescimento, que perdurou durante os oito anos de mandato (CANO; SILVA, 2010; FAGNANI, 2011). Ao discorrer sobre a política social do governo Lula (2003-2010), Fagnani (2011, p. 1) argumenta que “ela se insere numa longa fase de tensões e paradigmas (entre o Estado Mínimo *versus* Estado de Bem-Estar Social)”. Ainda, a despeito das inflexões positivas observadas no período, tais como as melhorias no mundo do trabalho, das contas públicas, proteção social, distribuição de renda e a convergência entre as ações universais e focalizadas, afirma que “o espectro do retrocesso ainda permanece vivo, embora com menor intensidade” (FAGNANI, 2011, p. 1).

Após o período de continuidade, houve uma ruptura (**segundo pressuposto da TEP**) no

PPA 3, apresentando uma estrutura reduzida, compreendendo em torno de cinco programas. Essa ruptura originou uma nova continuidade que se seguiu entre os PPAs 3, 4 e relativamente no PPA 5. Esses últimos apresentaram comportamento condensado, ainda que contemplando boa parte dos antigos Programas Temáticos dentro das metas e ações nos então programas macro. A literatura ressalta como uma grande causadora do fenômeno a crise financeira de 2008, que no Brasil se estendeu por quase uma década. Mancebo (2017) aponta que ela afetou todos os setores da economia, causando um processo de financeirização dos motores econômicos e diminuindo a oferta de bens e serviços, que são as maneiras de instrumentalização e aplicabilidade dos Programas Temáticos.

A ruptura observada nos três últimos documentos se inicia com o primeiro mandato de Dilma Rousseff, que, segundo Bastos (2017), foi marcado por dois principais aspectos: mudança na lógica orçamentária (caráter endógeno), em que as ações do orçamento eram limitadas à dimensão da eficiência a partir da poupança prévia predominantemente vinculada ao OGU (SANTOS; VENTURA; NETO, 2015); fatores exógenos, como a NME, pautada na redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; concessões de serviços públicos para a iniciativa privada.

Já os últimos dois anos do governo (após o golpe sofrido por Dilma)⁷ foram guiados pelo seu vice, Michel Temer, do PMDB (atualmente MDB). Sua breve passagem foi marcada, principalmente, pelo Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 55/2016, que instituiu a Emenda Constitucional (EC) 95, que, conforme destacam Melo e Sousa (2017), alterou o regime fiscal nacional e estipulou um teto de gastos públicos gerais a fim de conter a dívida pública. Com base nas análises de Júnior e Alves (2017, p. 54), por meio da EC 95 “foi atendido o grupo que é favorável à redução do endividamento público e ao estímulo dos negócios privados, ainda que isto represente uma diminuição na atuação do Estado e, conseqüentemente, uma limitação no atendimento às necessidades da população”.

Por fim, em 2018, foi eleito Jair Bolsonaro, pelo Partido Social Liberal (PSL) e posteriormente filiado ao Partido Liberal (PL). Durante seu mandato, o governo praticou uma agenda política considerada por Carneiro (2019) como ultraliberal e que abrange reformas fiscais, previdenciárias, trabalhistas, desvinculação de gastos, liberalização cambial, abertura comercial e privatizações. Análises recentes criticam diversas frentes de atuação do atual governo, tais como

⁷ Bastos (2017).

“as insuficientes ações do governo brasileiro no enfrentamento à pandemia da Covid-19” (MATOS, 2021, p. 25).

Outra crítica repousa sobre a seguridade social brasileira, que devido ao “avanço do modelo ultraneoliberal presente no governo Bolsonaro [...] destrói os sustentáculos essenciais da política de seguridade social: a saúde, previdência e assistência social” (CASTILHO; LEMOS, 2021, p. 269). Por fim, no contexto ambiental, Pereira, Origuéla e Coca (2021) destacam as contradições da política agrária, colocando de um lado a expansão do agronegócio e de outro o avanço da fome e do antiambientalismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou descrever o comportamento orçamentário de distintos setores de políticas públicas considerando diferentes mandatos presidenciais e, diante disso, é possível concluir que os apontamentos da TEP, corpo teórico mobilizado nesta investigação, foram fundamentais para tecer a análise dos PPAs.

O emprego da Teoria do Equilíbrio Pontuado, nesta abordagem qualitativa de pesquisa, permitiu acompanhar o comportamento, em termos orçamentários, dos setores de políticas públicas federais (Saúde e Saneamento; Educação e Cultura; Habitação e Urbanismo; Assistência Social e Previdência; e Agricultura) ao longo de cinco mandatos presidenciais do governo federal brasileiro. Com isso, este trabalho contribuiu com o Campo da Administração Pública ao ratificar a importância e a utilidade da TEP, desde os primeiros apontamentos de Baumgartner e Jones (1991), e anos à frente, com as análises nacionais de Carvalho (2018), Silva, Silva e Suave (2020), Galdino e Andrade (2020) e Silvestre, Sá e Emmendoerfer (2021). Como principal resposta ao questionamento motivador do estudo, o esforço analítico possibilitou visualizar os momentos de estabilidade e de ruptura não só nos setores estudados, mas também, na própria estrutura de elaboração dos Planos Plurianuais.

Ademais, foi possível contemplar ampla gama de políticas sociais e econômicas durante os cinco mandatos em questão, bem como sua observância no cenário estrutural orçamentário brasileiro, de acordo com os conceitos de Baumgartner, Jones e True (2007) e dos campos analíticos propostos por Carvalho (2018). Nesse sentido, a teoria contribuiu para o entendimento da

macropolítica e do modo de se fazer gestão e política dos governos, compreendendo alguns de seus porquês.

Em termos de limitações do estudo, pode-se destacar o enfoque nos programas sociais e econômicos, não sendo analisados os demais programas que compuseram a estrutura governamental como um todo. Além disso, o recorte temporal escolhido (2004 a 2020) limita a observância dos comportamentos orçamentários passados. Entende-se, também, que a ausência de observação financeira detalhada é um elemento limitador das conclusões do estudo.

Com isso, por fim, recomenda-se estudos futuros que descrevam o comportamento orçamentário de distintos setores de políticas públicas considerando diferentes mandatos presidenciais, tanto anteriores a 2004, quanto em relação às demais áreas de atuação governamental, como as políticas regulatórias e constitutivas que tocam em aspectos institucionais e estruturais do país. Outra sugestão direciona-se às análises da parte financeira do orçamento público sob as lentes da TEP, com vistas a compreender a relação entre valores orçados e executados.

A continuidade de pesquisas desta natureza é fundamental para a compreensão da política brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, em seu todo temporal e composicional. É fundamental, ainda, para lançar luz sobre as ações do Estado e para incentivar a defesa da transparência pública e o acompanhamento da sociedade das ações e omissões dos governos que são democraticamente eleitos para representar o povo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, W. M.; NEIVA, V. M.; LIMA, N. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 63, n. 2, p. 135-155, 2012. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v63i2.92>

ALVES, J. E. D. O fim do bônus demográfico e o processo de envelhecimento no Brasil. **Revista Longeviver**, n. 45, ano V, p. 6-17, 2015.

ÁVILA, C. A. **Orçamento público**. [S. l.: s. n.], 2016. 128 p.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, [s. l.], p. 1-63,

2017. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rec/a/Q64JZq7tHnKDsYGVrYS4mD/?format=pdf&lang=pt>>.

Acesso em: 26 jul. 2021.

BARBOSA FILHO, F. de H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos avançados**, [s. l.], v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agenda dynamics and policy subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991. DOI: <https://doi.org/10.2307/2131866>

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; MORTENSEN, P. B. Punctuated equilibrium theory. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **Theories of the policy process**. 3. Ed. Westview Press, 2014. Cap. 2, p. 59-104.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; TRUE, J. L. Punctuated-equilibrium theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SEBATER, P. A. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. [S. l.]: Routledge, 2007. cap. 6, p. 88-155.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula**. Texto para discussão, 181, 139-174. 2010.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Capítulo 2 - Formulação: o processo de formação da agenda, p. 13-39. Brasília: Enap, 2018.

CARDOSO JR, J. C. O.; SANTOS, E. A. **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. [S. l.]: Ipea, 2015. 314 p. v. 2.

CARNEIRO, F. H. S.; PEREIRA, C. C.; TEIXEIRA, M. R.; HÚNGARO, E. M.; MASCARENHAS, F. Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, [s. l.], v. 41, n. 4, p. 343-349, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rbce.2018.03.032>

CARNEIRO, R. A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro. **Brazilian Keynesian Review**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 154-173, 2019. DOI: 10.33834/bkr.v5i1.200

CARVALHO, A. M. Políticas sociais: afinal do que se trata?. **Agenda Social**, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 73-86, 2007.

CARVALHO, D. I. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014. **Revista do Serviço Público (RSP)**, [s. l.], v. 69, n. 1, p. 85-110, 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1639/1946>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. S. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões

na seguridade social brasileira. **Open Access**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 269- 279, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/TyMKscqwjWfwpbScmWpwCvc/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CAVALCANTI, B. M.; VENERIO, C. M. S. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 54, n. 215 p. 139-162, 2017.

COSTA, S. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Capítulo 1. Rio de Janeiro: Ipea, p. 53-78, 2019.

FAGNANI, E. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Texto para discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 192, 2011.

FITTIPALDI, I.; COSTA, S. F.; ARAÚJO, C. M. C. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista?. **Revista do Serviço Público (RSP)**, [s. l.], v. 68, n. 3, p. 611-630, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i3.1332>

GALDINO, M. C.; ANDRADE, M. E. M. C. Aderência dos orçamentos dos estados brasileiros à luz da teoria do equilíbrio pontuado. **Revista do Serviço Público (RSP)**, [s. l.], v. 71, ed. 4, p. 809-832, 2020. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4572/2879>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. [S. l.]: Atlas, 2002. 176 p.

HEIDI, J. Content analysis. **The Sage encyclopedia of qualitative research methods**, p. 120-121, 2008.

JUNIOR, N. S. V.; ALVES, F. J. S. A Emenda Constitucional 95 e seus efeitos. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 22, n. 2, p. 54- 75, 2017. DOI: <https://doi.org/10.12979/32365>

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Longman, 2011.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Org.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

LOURENÇO, E. A. de S.; LACAZ, F. A. de C.; GOULART, P. M. Crise do capital e o desmonte da previdência social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, n. 130, p. 467- 486, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.119>

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, 298-310, 1972. DOI: <https://doi.org/10.2307/974990>

MANCEBO, D. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior.

Educação & Sociedade, v. 38, n. 141, p. 875-892, 2017. DOI:
<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017176927>

MATOS, M. C. O neofascismo da política de saúde de Bolsonaro em tempos perigosos da pandemia da Covid-19. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 8, n. 35, p. 25-35, 2021.

MEDEIROS, S. B.; GONÇALVES, L. M.; MONTEIRO, L. C. A.; PORTES, F. A. Os efeitos da extinção do Ministério das Cidades sobre a política urbana no Brasil. In: **Anais... X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**, 2020.

MELO, A. A. S.; SOUSA, F. B. A agenda do mercado e a educação no governo Temer. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 9, n. 1, p. 25-36, 2017. DOI:
<https://doi.org/10.9771/gmed.v9i1.21619>

PEREIRA, L. I.; ORIGUÉLA, C. F.; COCA, E. L. F. A política agrária no governo Bolsonaro: as contradições entre a expansão do agronegócio, o avanço da fome e o antiambientalismo. **Revista NERA**, v. 24, n. 58, p. 08-27, 2021. DOI:
<https://doi.org/10.47946/rnera.v0i58.8660>

PIRES, R. R.; AMARAL, L. A.; SANTOS, J. C. dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JR, J. C.; COUTINHO, R. **Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina**. Brasília: ENAP, 2014. cap. 6, p.115-132.

PIRES, S. D. B.; MOTTA, J. W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 6. Ed. Atlas, 1999. 339 p.

ROSSI, P.; MELLO, G. Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré. **Nota do Cecon, IE/UNICAMP**, n. 1, p. 1-5, 2017.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. As inovações jurídicas no ppa 2012-2015. In: JUNIOR, José C. C.; SANTOS, E. A. V. dos. **PPA 2012-2015 experimentalismo institucional e resistência burocrática**. [S. l.]: Ipea, 2015. v. 2, cap. 3, p. 69-91.

SECCHI, L.; COELHO, F. S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3. Ed. Cengage, 2019. 200 p.

SEGANFREDO, T. Ministério da Cultura é recriado com seis secretarias e volta dos Pontos de Cultura. **Nonada**, [S. l.], p. 1, 2 jan. 2023. Disponível em:
<<https://www.nonada.com.br/2023/01/ministerio-da-cultura-e-recriado-com-seis-secretarias-e-volta-dos-pontos-de-cultura/>>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M.; PINHEIRO, L. V. Avaliação da produtividade científica dos pesquisadores nas áreas de ciências humanas e sociais aplicadas. **Informação &**

Sociedade, v. 13, n. 2, p. 193-222, 2003. Disponível em:
<https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/97>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SILVA, F. A. D.; SILVA, C. A. D. S.; SUAVE, R. Dinâmicas Orçamentárias dos Governos Locais Paranaense: Seguindo o Incrementalismo ou Equilíbrio Pontuado? **RACE-Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 19, n. 2, p. 229- 316, 2020. DOI:
<https://doi.org/10.18593/race.23793>

SILVESTRE, H. C.; ARAÚJO, J. F. F. E. Teoria do equilíbrio pontuado nas políticas públicas Brasileiras: o caso do Ceara. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 19, n. 6, p. 696-711, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac20151721>

SILVESTRE, H. M. C.; SÁ, G. J. G. de.; EMMENDOERFER, M. L. Distribuição Orçamentária de Governos Estaduais no Brasil com Base na Percepção do Cidadão: Uma Análise a luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 18, n. 47, p. 18-35, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2021.e73779>

SIMON, H. A. Rational decision making in business organizations. **The American Economic Review**, v. 69, n. 4, p. 493-513, 1979.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

SOUZA, I.; BRANDÃO, R. **Política e cultura no governo Bolsonaro**: quais disputas estão em xeque? Fundação Heinrich Böll, 2021. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2021/04/01/politica-e-cultura-no-governo-bolsonaro-quais-disputas-estao-em-xeque>>. Acesso em 13 jul. 2021.

TEIXEIRA, C. F. D. S.; PAIM, J. S. A crise mundial de 2008 e o golpe do capital na política de saúde no Brasil. **Saúde em debate**, v. 42, n. 2, p. 11-21, 2018. DOI:
<https://doi.org/10.1590/0103-11042018S201>

VIANNA, M. L. T. W. **Em torno do conceito de política social**: notas introdutórias. Rio de Janeiro, 2002

Declaração de Interesse

Os autores declaram não haver nenhum conflito de interesse

Financiamento

Financiamento próprio

Agradecimentos

Os autores agradecem os pareceristas da Revista pelas contribuições ao artigo

Colaboração entre autores

O presente artigo foi escrito por T. L. M., V. S. M., R. R., V. G. S., projetado e concluído no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas. Ambos os autores cuidaram da parte dissertativa do artigo.