

Textos para Discussão

Orçamento Público Brasileiro: Em Busca de Enigmas Decisórios.

Vinícius Mendonça Neiva
Nerylson Lima
Welles Matias de Abreu

TD Nº 005
2012



MINISTRO DA FAZENDA

Guido Mantega

SECRETÁRIO-EXECUTIVO

Nelson Barbosa

SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL

Arno Hugo Augustin Filho

SUBSECRETÁRIOS DO TESOURO NACIONAL

Líscio Fábio de Brasil Camargo

Gilvan da Silva Dantas

Paulo Fontoura Valle

Cleber Ubiratan de Oliveira

Marcus Pereira Aucélio

Eduardo Coutinho Guerra

CONSELHO EDITORIAL

Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos - Coordenadora

Luis Felipe Vital Nunes Pereira – Assistente Editorial

Eduardo Coutinho Guerra

Jose Franco Medeiros de Moraes

Líscio Fábio de Brasil Camargo

Marcelo Pereira Amorim

Mário Augusto Gouvea de Almeida

Selene Peres Peres Nunes

SUPLENTES

Bergy Bezerra

Janete Duarte

José Eduardo Pimentel de Godoy Júnior

Leandro Giacomazzo

Lena Oliveira de Carvalho

Rosilene Oliveira de Souza

Viviane Aparecida da Silva

A Série de Textos para Discussão do Tesouro Nacional destina-se à publicação de artigos técnico-científicos, com permissão de acesso aberto e gratuito por meio do sítio da Secretaria na internet, admitindo-se também a divulgação impressa destinada a centros de pesquisas, bibliotecas e universidades do país. As opiniões expressas nesses trabalhos são exclusivamente dos autores e não refletem, necessariamente, a visão da Secretaria do Tesouro Nacional ou do Ministério da Fazenda.

Ficha Catalográfica

SUMÁRIO

Introdução.....	5
Aspectos Metodológicos	6
Referencial Teórico	7
Orçamento Público Brasileiro	7
A Racionalidade do Processo Decisório.....	8
Modelo Incremental	9
Modelo de Julgamento Serial	10
Modelo de Fluxo Múltiplos ou MS (<i>Multiple Streams</i>)	11
Equilíbrio Pontuado (Terremoto).....	13
Análise Teórica	15
Considerações Finais	21
Referências Bibliográficas	24

Orçamento Público Brasileiro: Em Busca de Enigmas Decisórios.

Vinícius Mendonça Neiva ¹

Nerylson Lima ¹

Welles Matias de Abreu ¹

Resumo

Considerando a necessidade de estímulo à continuidade de realização estudos com vistas a melhor compreensão dos processos decisórios no setor público, o presente artigo tem como objetivo identificar uma agenda de pesquisa na área orçamentária brasileira, a partir dos principais conceitos dos modelos de estudos do processo decisório incremental, do julgamento serial, dos fluxos múltiplos (MS) e do equilíbrio pontuado (terremoto). Adicionalmente, se pretende incentivar a realização de estudos que contemplem a associação do processo orçamentário brasileiro com o processo decisório, além de sugerir temas e perguntas para linhas pesquisas que contemplem a construção de respostas à questão levantada por V. O. Key Jr. (1940): “em que base deveria ser decido alocar “X” dólares na atividade “A” ao invés da atividade “B”?” Para tanto, a primeira seção deste trabalho contempla a apresentação dos aspectos metodológicos para a pesquisa em questão, em seguida é retratado o referencial teórico sobre o orçamento público brasileiro, bem como os referido modelos de estudos do processo decisório. Posteriormente é realizada a análise teórica comparativa dos principais componentes de cada modelo, com a apresentação e apreciação de informações das propostas orçamentárias brasileiras de 2004 a 2010, e são tecidas considerações sobre os resultados da análise, inferindo que o modelo Incremental está associado ao fato de que as decisões atuais são tomadas com base nas decisões anteriores (visando ganho de atenção), o julgamento serial tem como princípio a análise sequencial de dados com vistas a encontrar a alternativa que satisfaça aspectos políticos e fiscais (pressupõem processamento de informação serial), os fluxos múltiplos – influenciado pelo modelo “lata de lixo” – concentra no ordenamento das prioridades dos problemas que fazem parte da Agenda (inclui como elemento inovador a definição de agenda) e o equilíbrio pontuado observa que períodos de estabilidade e de grandes mudanças influenciam a definição da Agenda e as mudanças seriadas (visão holística). Por fim é sugerida uma agenda para estudos orçamentários em forma de temas e questões para linhas pesquisas geradas especificamente para a aplicação de cada modelo à realidade orçamentária brasileira, além de algumas questões mais amplas – que podem ser objeto de pesquisa do conjunto dos modelos em análise – sobre os instrumentos atuais do orçamento público brasileiro.

¹ Analistas de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional.

Introdução

A Gestão Governamental brasileira passou por mudanças que buscaram – entre outras finalidades – aumentar a eficiência dos fatores de produção e da qualidade dos serviços prestados, com vistas a promover a transição da gestão patrimonial e burocrática da Administração Pública para a gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996), estimulando maior participação e controle social (ABRUCIO & COSTA, 1998).

Nesse sentido, as funções orçamentárias brasileiras – alocativa, distributiva e estabilizadora – precisaram ser aperfeiçoadas. Como exemplo tem-se a introdução das inovações provenientes da Reforma Gerencial do Orçamento (RGO), implantada em 2000, que permitiu a elaboração do programa orçamentário com base nas prioridades de governo, provenientes dos problemas que o governo planeja estrategicamente combater (GARCIA, 2000).

Recentemente, com base na análise do processo decisório (sob uma ótica multivariada e multiparadigmática) relativo à RGO, objetivando entender pioneiramente a dinâmica orçamentária brasileira a partir de uma perspectiva não tradicional (como um instrumento fiscal ou mitigador ou não de conflitos distributivos), pode-se concluir pela necessidade de estímulo à continuidade de realização estudos com finalidade de buscar compreender melhor os processos decisórios no setor público (BARCELOS & CALMON, 2009)

A continuação dos estudos sobre o processo orçamentário brasileiro sob a perspectiva do processo decisório, tem como cerne do estímulo à questão levantada por V. O. Key Jr. (1940), “em que base deveria ser decido alocar “X” dólares na atividade “A” ao invés da atividade “B”?”

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo geral identificar uma agenda de pesquisa na área orçamentária brasileira e como objetivos específicos destacar os principais conceitos dos modelos de estudos do processo decisório incremental, do julgamento serial, dos fluxos múltiplos (MS) e do equilíbrio pontuado (terremoto), incentivar a realização de estudos inéditos no tocante à associação do processo orçamentário brasileiro ao processo decisório ao sugerir temas e perguntas para linhas pesquisas, além de contribuir na construção da resposta à supracitada questão levantada por V. O. Key Jr.

Para tanto, inicialmente, apresentam-se as considerações sobre os aspectos metodológicos da presente pesquisa. Em seguida, o referencial teórico sobre o orçamento público brasileiro, incrementalismo, julgamento serial, fluxos múltiplos (MS) e equilíbrio pontuado (ter-

remoto), com a descrição dos principais conceitos, variáveis e estratégias dos referidos modelos. Depois, são analisados comparativamente os seus principais componentes. Por fim, em considerações finais, são expostas sugestões de temas e perguntas para linhas pesquisas geradas pela aplicação dos modelos à realidade orçamentária brasileiras.

Aspectos Metodológicos

O delineamento metodológico da presente pesquisa buscará, preliminarmente, sob a égide da racionalidade limitada, dar suporte para a análise comparativa dos principais componentes dos modelos de estudos do processo decisório incremental, do julgamento serial, dos fluxos múltiplos (MS) e do equilíbrio pontuado (terremoto) para identificar os pontos comuns e as diferenças entre os referidos modelos em questão, conforme os critérios descritos no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1: Modelo de Análise Comparada das Características dos Modelos de Estudos do Processo Decisório

Característica	Incrementalismo	Julgamento serial	Múltiplos fluxos	Equilíbrio pontuado
Processamento informações	Detalha como são processadas as informações			
Tipo de decisão e ambiente	Ilustra como cada modelo trata o processo decisório, bem como em que ambiente são tomadas as decisões.			

Elementos e características essenciais	Detalha quais características são consideradas essenciais ao modelo
Foco	Descreve qual o foco e o propósito do modelo
Atenção, agenda e formato da curva de distribuição	Ilustra como o modelo aborda questões de atenção, definição de agenda e formato das curvas de distribuição
Natureza do processo orçamentário	Demonstra como cada modelo aborda o processo orçamentário

Fonte: Autores

Na sequência são apresentadas informações sobre as propostas orçamentárias de 2004 a 2010 (encaminhadas pelo poder executivo para o legislativo), referente às esferas fiscal e da seguridade social, excluídos pagamentos com amortizações e juros da dívida pública correspondentes aos grupos de natureza de despesas (GND) 2 e 6, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE), dispostas em forma de figuras, inclusive identificando algumas grandes variações em programas com valores até três bilhões de reais.

São levantadas, ainda, as inclusões e as exclusões de programas orçamentários, as frequências das variações entre os exercícios, além da série histórica anual das médias com seus intervalos e desvios padrões ao longo anos do Plano Plurianual (PPA) vigente e anterior. Posteriormente, são realizadas análises associando os supracitados modelos com o processo orçamentário, com o intuito de identificar sugestões de temas e perguntas para linhas pesquisas geradas pela aplicação dos modelos à realidade orçamentária brasileira.

Referencial Teórico

Orçamento Público Brasileiro

Com relação ao orçamento público brasileiro, segundo Sanches (2007, p. 190), a Constituição de 1988 introduziu várias mudanças significativas nos instrumentos orçamentários, salientando a obrigatoriedade para a elaboração do PPA (planejamento de médio prazo – quatro anos), e da Lei Orçamentária Anual - LOA (considerada como de curto prazo – anual), com base nas metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Apresenta-se a seguir o Quadro 2 com a descrição da finalidade de cada instrumento orçamentário citado anteriormente.

Quadro 2: Finalidades do PPA, da LOA e da LDO

Instrumento	Finalidade
PPA	Estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (para quatro anos, início no segundo ano de governo e término no primeiro ano do governo subsequente)
LOA	Compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (anual)
LDO	Compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (anual)

Fonte: (CORE, 2007 - 221)

O processo orçamentário brasileiro sofreu forte influência internacional – em virtude da crise financeira ocorrida por volta dos anos 80 do século passado – com vistas a, sobretudo, conferir aos governos uma administração pública enxuta, mais efetiva e eficiente como forma de garantir a mínima governabilidade e proceder a uma ampla reforma do aparelho do estado burocrático para o modelo gerencial (GARCIA, 2000). No Brasil, a RGO teve como pontos-chaves para a sua implementação mudanças com fins gerenciais no processo orçamentário (BARCELOS, 2008; DAGNINO, 2002), em especial no processo de elaboração do PPA e da LOA, bem como no âmbito do processo decisório (BARCELOS & CALMON, 2009).

A Racionalidade do Processo Decisório

Os estudos neoclássicos sobre a análise orçamentária sugerem que a formulação do processo de tomada de decisão ocorre sob o preceito de racionalidade pura no qual os tomadores de decisão buscam maximizar suas utilidades e o fazem baseados em regras técnicas a partir de todas as informações possíveis e de uma análise sistemática e completa das alternativas existentes e da comparação entre elas (MARCH, 1994). Sob outra perspectiva, o processo de decisão sob racionalidade pura e sob uma ótica das preferências do tomador de decisão antecipa as consequências futuras a partir das decisões possíveis a serem tomadas no presente (DAVIS *et al.*, 1966).

O modelo de racionalidade pura foi muito questionado por diversos autores como Lindblom, Simon, Wildavsky entre outros. A aplicação da racionalidade pura encontra dificuldades na identificação, compreensão e resolução dos problemas, assim como da obtenção de todas as informações possíveis (SIMON, 1979); (GREEN & THOMPSON, 2001) ao comentar que uma teoria permanece válida enquanto as evidências não possam refutá-la e que, diante dos fatos, é impossível ser puramente racional, opinião compartilhada por Lindblom, o que inviabiliza a adoção do modelo com racionalidade pura (MARCH, 1994; SIMON, 1979). Assim sendo, a racionalidade pura não consegue ser apurada, o que sugere que a tomada de decisão está associada à racionalidade limitada, na qual a busca por alternativas de decisão tem como alvo objetivos satisfatórios e não maximizadores (JONES, 2003), embora os tomadores de decisão acreditem estar atuando como maximizadores (BARCELOS, 2008).

O modelo de tomada de decisão baseado na racionalidade limitada proposto por Simon (1979), March (1994) e Lindblom (apud (BARCELOS, 2008) pressupunha ambiguidade de problemas, dificuldades para obtenção das informações (informações incompletas), limitações relativas ao tempo, às competências e aos recursos. Lindblom foi pioneiro em sugerir que as escolhas políticas seguem um padrão sequencial e incremental a partir de uma situação já existente, no qual a análise é conscientemente incompleta e o ambiente limitado (DAGNINO, 2002; GREEN & THOMPSON, 2001; MARCH, 1994; SIMON, 1979).

Modelo Incremental

A análise incremental ou incrementalismo sugerido por Lindblom é uma abordagem ampla relacionada à teoria da decisão, mas sua lógica foi estendida ao contexto orçamentário a partir das suposições de Wildavsky de que se o processo orçamentário é baseado em políticas incrementais, então o orçamento também é incremental. Nesse contexto, as decisões orçamentárias são tomadas em um ambiente de redução de custos informacionais e com base nas decisões tomadas anteriormente (FOSCHER, 2007). De acordo com Wildavsky e Caiden essa característica decorre da complexidade do processo e das dificuldades em responder o questionamento alocativo levantado por V. O. Key (GREEN & THOMPSON, 2001).

A proposição de Wildavsky além de ser uma aplicação do modelo de racionalidade limitada de Simon (SWAIN & HARTLEY JR, 2001) é considerada inovadora ao relacionar o processo orçamentário com atitudes comportamentais. As bases do incrementalismo foram desenvolvidas nos estudos de Wildavsky em *Politics of the Budgetary Process* publicado em 1964 e *New Politics of the Budgetary Process* publicado em 1988. Ademais, em um estudo realizado por Davis, Dempster e Wildavsky (1955) sobre o orçamento dos Estados Unidos da América os autores sugeriram que as decisões alocativas são baseadas na experiência passada, compactuando com as suposições levantadas por Simon (1979) e March (1994), além de apresentarem relações lineares, estáveis e pressuporem a necessidade de confiança entre os atores do processo. Para Wildavsky, o comportamento do processo orçamentário é considerado incremental apenas em ambientes estáveis (SWAIN & HARTLEY JR, 2001) e seu surgimento decorre da complexidade do processo orçamentário. As dificuldades encontradas na questão alocativa tornam a estabilidade uma característica fundamental do modelo. Igualmente, o incrementalismo possui características essenciais dentre as quais o contexto organizacional do processo decisório, a definição clara e estável dos papéis dos atores e o caráter coletivo das decisões o que caracteriza o processo decisório como um processo social. Em outras palavras, as decisões orçamentárias são políticas e, sendo assim, incluem aspectos políticos, administrativos, econômicos e sociais (SILVA, 1988; SWAIN & HARTLEY JR, 2001).

O incrementalismo pressupõe que a solicitação da dotação orçamentária de um ano é composta por uma parcela fixa e outra variável e estocástica considerada incremental. A parcela fixa é considerada a base orçamentária, significando o resultado de um consenso político no qual estabelece o grau de participação de cada ação no agregado geral. Segundo Barcelos (2008), a base é a garantia da estabilidade dos pilares políticos. Mudanças na base orçamentária, portanto, retratam um novo acordo social. As variações não incrementais podem significar desvios ou mudanças de paradigmas ou de governos (*"shift points"*) (SWAIN & HARTLEY JR, 2001). Assim, as decisões usualmente são tomadas sobre a parte incremental, podendo apresentar variações lineares ou diferenciadas (BARCELOS, 2008). A existência da base or-

çamentária implica em processos orçamentários sequenciais e repetitivos, o que sugere estabilidade do processo. A estabilidade do processo pressupõe que os atores possuem papéis claros e que há confiança em seu comportamento de modo que as solicitações de dotações, as análises e as autorizações se comportam dentro de padrões estáveis e esperados. Dessa forma, as agências ou órgãos setoriais solicitam acima do necessário enquanto os órgãos superiores cortam ou concedem valor menor do que o solicitado.

A estabilidade do processo combinada com a busca por alternativas satisfatórias faz com que os problemas não sejam analisados todos ao mesmo tempo e que algumas decisões sejam tomadas de forma fracionada e em momentos distintos o que permite aos agentes a acumulação de experiência para realizar intervenções com maior segurança (McCUBBINS & SCHWARTZ, 1987). Os agentes, portanto, recorrem aos mecanismos de análises levantadas por March (1994) de decomposição, edição, heurística e simplificação, além de tratar os conflitos por meio de estratégias de alarme de incêndio o que permite um ganho de atenção (BARCELOS, 2008), p. 429). Dessa forma, o processo orçamentário torna-se mais simples e menos oneroso o que garante estabilidade positiva e previsibilidade ao modelo (SWAIN & HARTLEY JR, 2001).

Algumas críticas foram levantadas ao modelo proposto por Wildavsky, por exemplo, nota que o incrementalismo é um argumento hostil ao modelo de expectativas racionais e que a análise limitada ao um determinado período histórico não garante poder explicativo além de gerar confusões (BARCELOS, 2008). Peters (2001, p.271 apud (DAVIS et al., 1966) argumenta que o incrementalismo reforça o *status quo* e não oferece uma explicação completa das políticas governamentais, além de não ter poder explicativo sobre grandes mudanças em políticas (JONES et al., 1999). True (2000) afirma, ainda, que o incrementalismo falha em seu processo explicativo, além de não conseguir diferenciar variações incrementais das não incrementais. Não obstante as críticas, o incrementalismo é considerado como o melhor ponto de partida para os estudos do orçamento público (DAVIS et al., 1966).

Modelo de Julgamento Serial

O processo de formulação de políticas públicas é normalmente complexo, envolvendo diversos atores e grupos de interesse como instituições governamentais, partidos políticos sociedade organizada, entre outros. Muitas vezes, esses atores agem de forma antagônica fazendo com que o processo de escolhas eficientes torne-se fundamental.

O processo de tomada de decisão no contexto orçamentário, em um ambiente de racionalidade limitada defronta-se com uma nova perspectiva a partir da abordagem apresentada no

trabalho de John Padgett (1980, 1981). Cabe destacar que o trabalho de Padgett foi influenciado pela obra de Wildavsky e Crecine, e utiliza-se de um modelo de explicação que congrega a complexidade e hierarquia do processo orçamentário numa formulação simples, tentando esclarecer as nuances do processo orçamentário (GREEN & THOMPSON, 2001; JONES et al., 1999).

Padgett (1980, 1981) trata o orçamento de forma alternativa ao que foi proposto pela teoria incremental de Davis, Dempster e Wildavsky (1966) com a denominação de “teoria do julgamento serial”. O modelo pressupõe que as regras de tomada de decisão orçamentárias se baseiam na construção de um processo estocástico, cujo desenvolvimento dos padrões – sob parâmetros homogêneos e heterogêneos – de eventos no tempo, geralmente aleatórios, é passível de análise probabilística (JONES *et al.*, 1999).

O modelo de julgamento serial desenvolvido por Padgett se insere no paradigma da racionalidade limitada diferenciando-se do incrementalismo por força da análise sequencial de dados e pela falta de determinismo no resultado final da análise. Tal resultado se deve à ambigüidade, que é incorporada à sua base de resultados (BARBOSA, 2006). Considerando que um conjunto limitado de possibilidades é baseado nas decisões, o problema das escolhas é resolvido em função de alternativas pontualmente ordenadas, em que a opção a ser escolhida será a primeira dita como aceitável (GREEN & THOMPSON, 2001).

Nesse modelo o tomador de decisão inicia com uma base fixa, toma sua decisão sobre a direção que irá tomar (aumentos ou reduções na alocação orçamentária diante de uma escolha binária que baliza as subseqüentes alternativas relevantes para o tomador de decisões), busca alternativas discretas no orçamento para em seguida aplicar a teoria do julgamento serial. Parte-se do pressuposto que os ciclos decisórios funcionem através da análise de alternativas (acréscimos ou decréscimos) até que uma das alternativas encontradas reúna satisfatoriamente aspectos políticos e as exigências fiscais, base da teoria do julgamento serial (SWAN, 1983).

Ressalta-se que há indicações de que o sistema orçamentário é, muitas vezes, mais responsivo às dinâmicas políticas, burocráticas e técnicas, como proposto pelo modelo seriado, do que sugere a teoria do modelo incremental (PADGETT, 1980).

Modelo de Fluxo Múltiplos ou MS (*Multiple Streams*)

A análise do processo de análise de políticas públicas é complementada pelo modelo de Fluxos Múltiplos (“*Multiple Streams Framework*”) desenvolvido por John W. Kingdon, que foi inspirado nos postulados básicos da Teoria das Organizações e no modelo da “lata de lixo”

(“*garbage can*”) (ZAHARIADIS, 1998) no qual os tomadores individuais de decisão atuam sob ambiente de racionalidade limitada proposto por Simon (1979) e March (1994). O modelo de fluxos múltiplos parte do modelo da lata de lixo, desenvolvido por Cohen, March e Olsen, em 1972, e se baseia em expectativas de seleção ou ordenação temporal em que múltiplos indivíduos (ou grupos) estão envolvidos simultaneamente em muitos eventos, provocando a dispersão da atenção e o sobrecarregamento da agenda por uma complexa gama de oportunidades de escolha, problemas e soluções, relacionando-se em função da proximidade temporal (MARCH, 1994).

Este modelo aborda questões que podem envolver diversos atores, arenas, incentivos, objetivos e interesses, resultando em um processo de decisão de políticas públicas cujas bases são a complexidade dos processos: as incertezas e as ambiguidades (CAVALCANTE, 2006). Nesse sentido, o processo de formulação de políticas públicas inclui a maneira pela qual os problemas são conceituados e encaminhados para o governo na busca de soluções, no qual as instituições governamentais devem formular alternativas políticas (SABATIER, 2007). Dessa forma temos que, para que um problema obtenha a atenção do governo e da classe política dominante é necessário que o seu entendimento efetue a ligação com uma efetiva solução (JONES et al., 1999).

O modelo considera a construção de uma agenda de prioridades aliado ao processo de tomada de decisões e é descrito por três aspectos básicos: o nível de análise ou abrangência, a ambigüidade na elaboração de políticas públicas e a questão da classificação temporal, que se caracteriza pela falta da definição das preferências. Ademais, demonstra como as agendas governamentais são definidas em um ambiente de “ambiguidades” (falta de clareza) e de competição de posições ontológicas sobre um tema específico, em que as escolhas são realizadas em função do contexto político atual (ZAHARIADIS, 1998).

A base do modelo está centrada na classificação da decisão política em três grandes fluxos ou processos, independentes e separados entre si, porém, com a mesma importância: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas públicas e o fluxo das políticas independentes. A convergência dos três fluxos explica as razões pelas quais alguns problemas são priorizados e inseridos na pauta ou agenda de decisão, enquanto outros problemas são postergados a um segundo plano pelos governos, não constando na agenda de decisão (GOMIDE, 2008).

Outros fatores que determinam o processo político de formação de uma agenda governamental para solução de problemas são a existência de novos atores no processo decisório, a atuação da sociedade organizada e, mudanças no clima organizacional (“*national mood*”).

Em suma, o processo político ilustra a necessidade de uma conjuntura política para definição das prioridades dos problemas (GOMIDE, 2008). Consequentemente, o principal desafio do modelo de fluxos múltiplos é indicar o motivo de alguns temas serem debatidos enquanto outros não serem, ou seja, como é definida a ordem de prioridades na agenda política.

Equilíbrio Pontuado (Terremoto)

O modelo do equilíbrio pontuado foi inicialmente desenvolvido na área da biologia proposta por Niles Eldredge e Stephen Gould, em 1972, que abordavam mudanças lentas por um longo período e mudanças bruscas rapidamente em determinados organismos. Esse modelo foi expandido ao contexto das decisões políticas por Baumgartner e Jones (BAUMGARTNER, 2006) no intuito de analisar os processos de decisão aplicáveis aos subsistemas políticos (JONES et al., 1999). O modelo foi construído com o objetivo de explicar os longos períodos de estabilidade com períodos de grandes mudanças e que, por isso, deve-se analisar tanto os elementos que criam estabilidade como também os que ocasionalmente conspiram para mudanças, que podem implicar em consequências marcantes do processo (BAUMGARTNER, 2006).

O modelo estende as teorias de definição de agenda para tratar os momentos de estabilidade e incrementalismo e os momentos de significativas mudanças ou mudanças pontuadas (*"punctuated"*) (JONES et al., 1999). Em um contexto de interação organizacional, o modelo de equilíbrio pontuado além de pressupor decisões sob racionalidade limitada, pretende responder os motivos de determinados assuntos serem debatidos em ambientes restritos enquanto outros serem incluídos quando da definição das agendas (*"agenda setting"*) da macropolítica.

A estabilidade do processo é mantida nos subsistemas de políticas também denominados de triângulos de ferro ou nichos temáticos, em que os temas são usualmente debatidos por especialistas e onde existe determinada autonomia institucional (monopólios). A macropolítica, por sua vez, é caracterizada por uma agenda de alto nível, estar sujeita as pressões políticas (TRUE, 2000) além de ser o fórum de fomento de grandes mudanças quando os temas saem dos monopólios para serem debatidos nesse novo fórum. A dualidade de um sistema, que mantém a estabilidade e provoca mudanças, decorre do estabelecimento de agendas em um contexto de racionalidade limitada e processamento serial de informações (JONES et al., 1999).

Relativamente às análises, enquanto a macropolítica utiliza-se de processamento serial de informações, os diversos subsistemas processam vários temas ao mesmo tempo criando um mecanismo no qual as informações e as alternativas sejam analisadas paralelamente. Diante da impossibilidade de análise de todas as questões na macropolítica, os subsistemas encarregam-se de promover a estabilidade e o incrementalismo. Não obstante, as questões

não ficam interminavelmente nos subsistemas, podendo ser alteradas a partir da inclusão na agenda da macropolítica. No entanto, a inclusão na agenda depende da forma a qual os problemas são formulados e da construção de um novo entendimento decorrente da interação entre as instituições ou alteração de sua imagem (*"policy image"*). Ressalta-se que a inclusão na agenda é um pré requisito para grandes mudanças, embora essas mudanças não sejam garantidas (JONES et al., 1999).

Dessa forma, Jones (1994; apud (JONES et al., 1999) afirma que a imagem assume um caráter essencial neste modelo, pois pode interferir na definição da agenda e no processamento de informações. As imagens são uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos e sua compreensão pode favorecer o *status quo* ou então as rediscussões (*"policy venues"*) (JONES et al., 1999; TRUE, 2000). Na medida em que uma imagem é sólida e reconhecida ela é associada aos subsistemas considerados monopólios e sujeitas às estratégias de manutenção e resistência às mudanças (*feedback* negativo). Por sua vez, imagens fracas implicam em manipulação política e exacerbam o impulso às mudanças inclusive com a participação de novos contextos, novos atores e novas propostas (JONES et al., 1999).

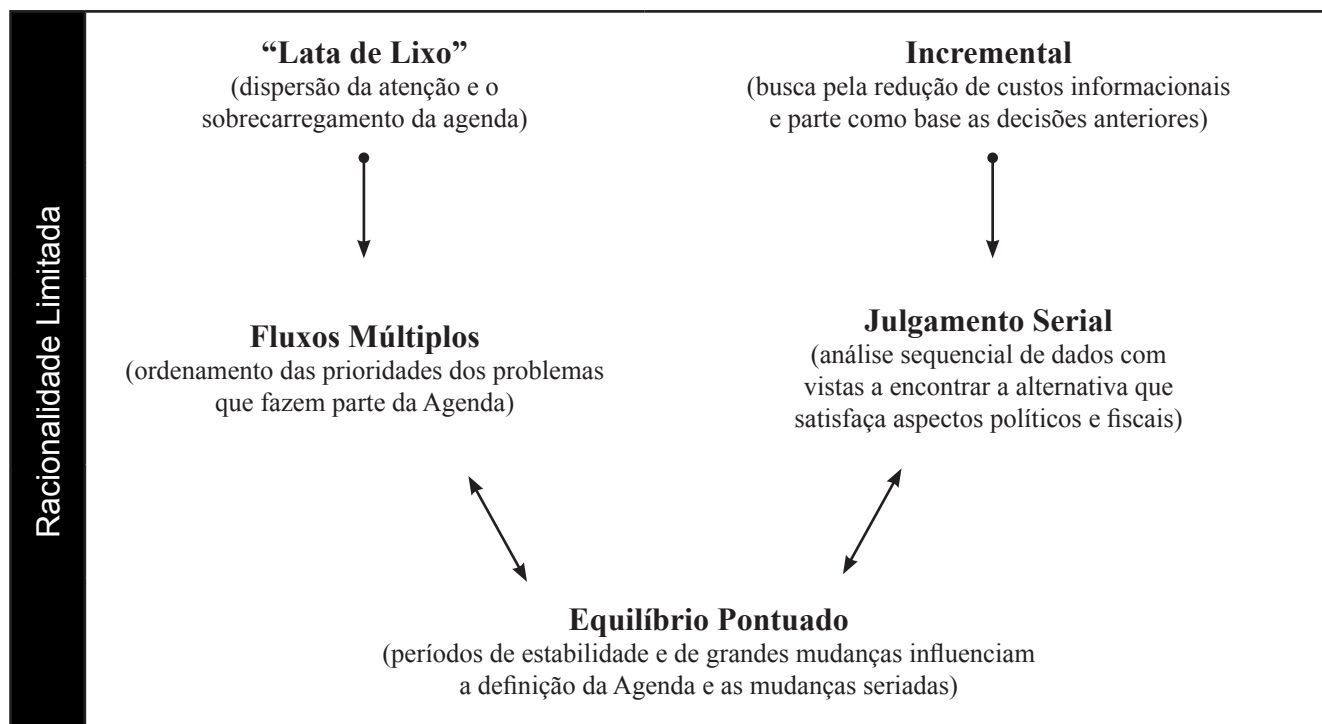
Aplicando o modelo de equilíbrio seriado ao contexto orçamentário, Jones et al (1999) afirmam que o modelo, denominado terremoto – ao considerar características peculiares de atenção, de definição de agenda e mudanças seriais no processo decisório – contempla tanto os períodos de estabilidade quanto as grandes mudanças, embora não enfatize mudanças moderadas (JONES et al., 1999). Esse modelo é, portanto, complementar ao incrementalismo (TRUE, 2000). As flutuações ou pontilhados ocorrem em todos os níveis orçamentários por considerar interferências de cima para baixo (*"top-down"*) e de baixo para cima (*"bottom-up"*). Uma característica do modelo terremoto em relação ao modelo incremental é o formato leptocúrtico das variações orçamentárias diferente do formato de sino.

Em suma, o modelo de equilíbrio pontuado aplica-se nos contextos em que os conflitos são expandidos, assim como em outros fóruns que não apenas os subsistemas. Ademais, ressalta a existência de um fluxo de informações desproporcional na medida em que o tomador de decisão age de uma forma branda, ao mesmo tempo em que age como elemento de mudança diante do fluxo de informações dentro do sistema. Não obstante suas vantagens e seu poder de predição dos níveis de estabilidade, ele não é capaz de ajudar em analisar temas específicos.

Análise Teórica

Deve-se ressaltar que todos os modelos revisitados (incremental, julgamento serial, fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado) se desenvolvem em um ambiente de racionalidade limitada no processo decisório, no qual a racionalidade limitada é elemento essencial nesses modelos. Os modelos, portanto, seguem uma sequência lógica conforme ilustrado na Figura 1 a seguir:

Figura 1: Fluxo Sintético dos Modelos Incremental, Julgamento Serial, Fluxos Múltiplos e Equilíbrio Pontuado



Fonte: Autores

Ademais, pode-se afirmar que esses modelos possuem interfaces, bem como diferenças, conforme ilustrado no Quadro 3 que se segue:

Quadro 3: Análise Comparada das Características dos Modelos de Estudos do Processo Decisório

Característica	Incrementalismo	Julgamento serial	Múltiplos fluxos	Equilíbrio pontilhado
Processamento informações	Serial e fracionado	Serial	Serial	Serial, mas com mudanças de atenção e em paralelo nas subcomissões
Tipo de decisão e ambiente	Coletivo em ambiente organizacional	Ocorrem sobre poucas alternativas pontuais ordenadas. Julgamento ambíguo	Escolha autorizadora a partir de uma lista limitada de alternativas. Escolha procura fazer sentido, que resolver problemas	Individual e coletiva
Elementos e características essenciais	Papéis dos agentes bem definidos (confiança entre os agentes). As variações são consideradas exógenas. Existência de uma base estável	Análise de alternativas, até que uma reúna satisfatoriamente aspectos políticos e as exigências fiscais	Seleção em que múltiplos indivíduos (ou grupos) estão envolvidos simultaneamente em muitos eventos	Busca responder os motivos de determinados assuntos serem debatidos em ambientes restritos enquanto outros são incluídos nas agendas (“agenda setting”) da macropolítica
Foco	Organizacional. Ambiente político das decisões	Processo estocástico	Políticas públicas em condições de ambigüidade	Explicar variações incrementais e grandes variações
Atenção, agenda e formato da curva de distribuição	Não inclui definição de agenda; Distribuição formato de sino	Formação da agenda de prioridades para a tomada de decisão	Formação da agenda (ordenada por prioridade). Ambigüidade	Imagem provoca a mudança de fórum de discussão, formato leptocúrtico
Natureza do processo orçamentário	Incremental busca pela redução de custos informacionais e parte como base as decisões anteriores	Responsivo às dinâmicas políticas, burocráticas e técnicas	Construção de uma agenda de prioridades aliado ao processo de tomada de decisões	Interação política das instituições, mobilizações de interesse e racionalidade limitada

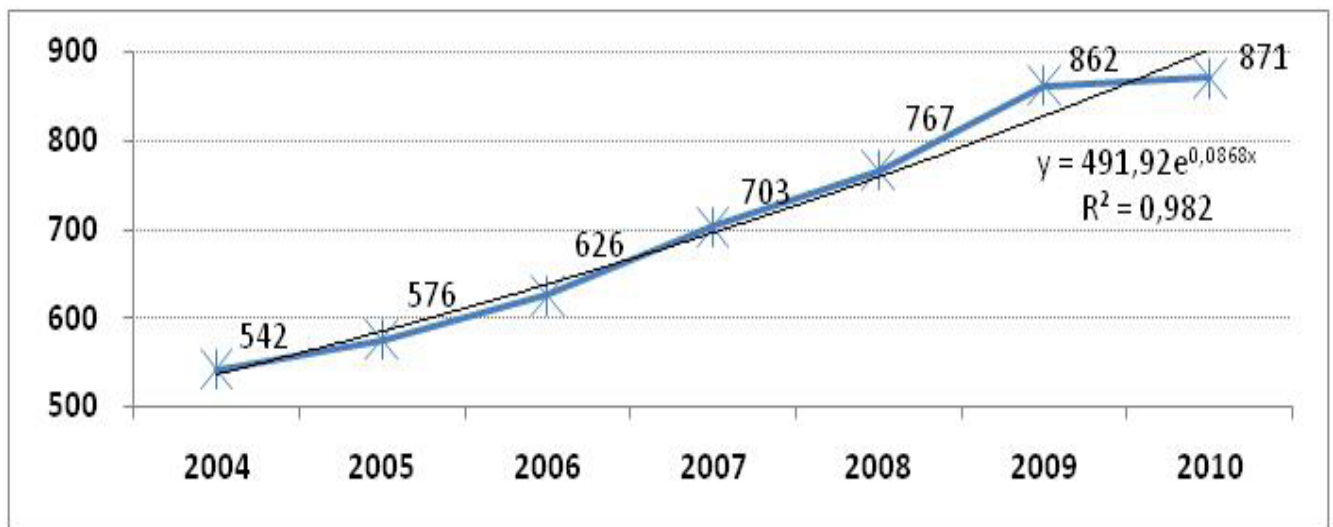
Fonte: Autores

No tocante ao processo orçamentário brasileiro, verifica-se a contínua elevação das previsões de despesas contidas nas propostas orçamentárias entre os exercícios de 2004 e

2010 (vide Figura 2), com destaque para o índice de correção (R^2) de 0,982 para a regressão exponencial da equação resultante: $Y=491,92e^{0,0868x}$. A Figura 2 sugere a existência de influências na definição dos valores do orçamento em relação ao ano anterior, o que pode sugerir a verificação de incrementalismo. Não obstante, a verificação pode ser melhor demonstrada por meio de estudos de correlação ou outros métodos matemáticos.

Figura 2 – Evolução das Propostas Orçamentárias entre 2004 e 2010

Valores em bilhões de reais (preços constantes de 2010, atualizados pelo IPCA)



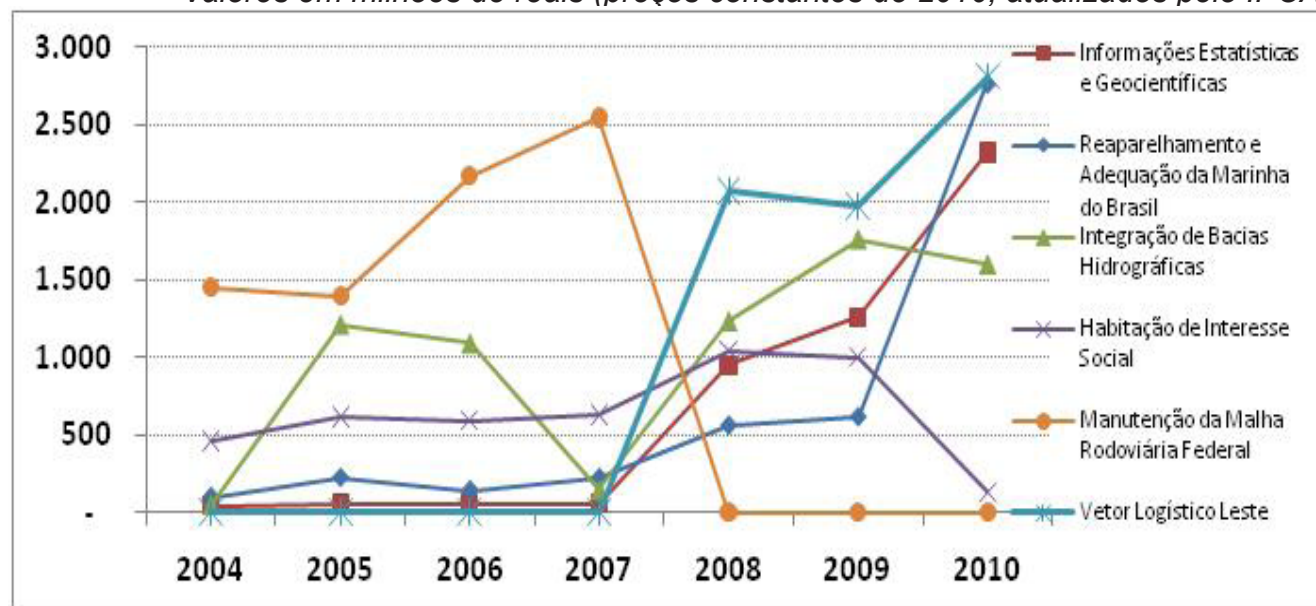
Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR² (Excluído a Dívida)

Porém a referida elevação constante dos gastos não se expressou uniformemente para todos os programas, de acordo como o observado na Figura 3. Tendo em vista a observação de algumas evoluções das previsões de despesas por programas com grandes variações nas propostas orçamentárias entre 2004 e 2010, pode-se notar que determinadas agendas políticas representadas por programas tiveram expressivos aumentos como, por exemplo, Informações Estatísticas e Geociências e Reparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil, enquanto outras tiveram quedas também significativas como, por exemplo, Habitação de Interesse Social e Manutenção da Malha Rodoviária Federal, além de averiguar programa com elevações e declínios, tipicamente característico de cíclico (ex.: Integração de Bacias Hidrográficas), que precisam ser pesquisadas para as identificações das causas, provavelmente estão associadas com a formação das respectivas agendas, ressaltadas nos modelos fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado. _

² O SIDOR será substituído pelo SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento).

Figura 3 – Exemplos de Evoluções de Previsões de Despesas por Programas com Grandes Variações nas Propostas Orçamentárias entre 2004 e 2010

Valores em milhões de reais (preços constantes de 2010, atualizados pelo IPCA)



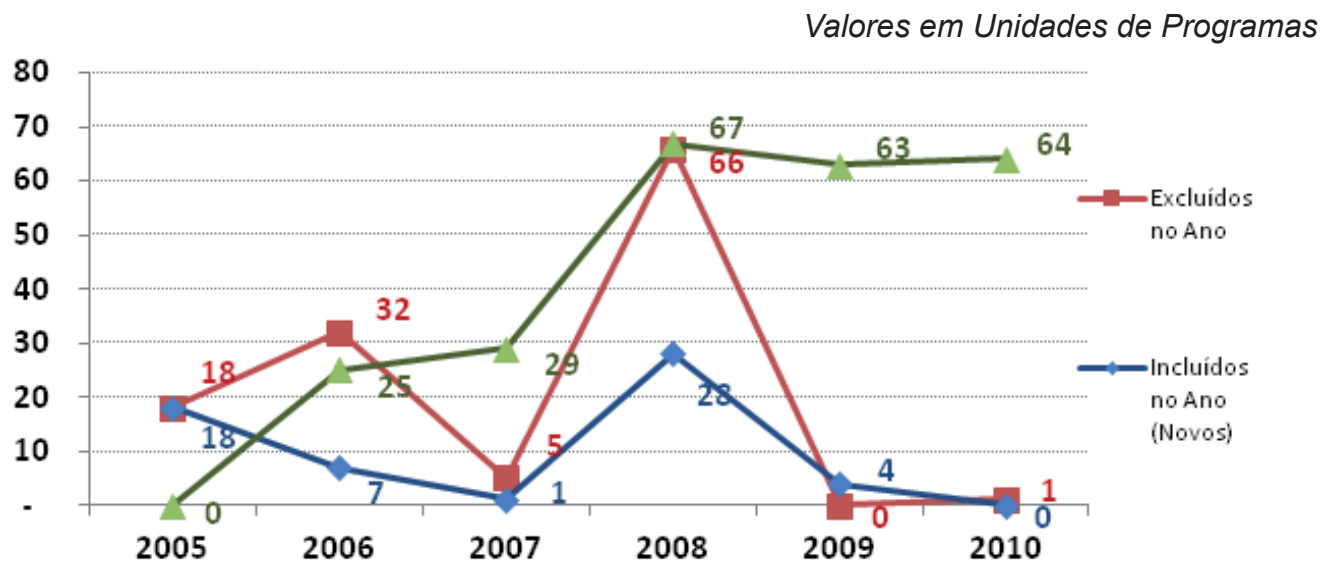
Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR (Excluído a Dívida)

É fundamental registrar que embora tenha sido excluído do orçamento público o programa Manutenção da Malha Rodoviária Federal em 2008, isto não significa que todas as ações daquele programa deixaram de ser feitas, como – por exemplo – as atualmente presentes no programa Vetor Logístico Leste, incluído naquele mesmo ano (vide Figura 3). Ou seja, a exclusão de programas não significa necessariamente descontinuidade, considerando que o governo federal continua mantendo as rodovias sob a sua supervisão. Tais fatos merecem ser melhor estudados, uma vez que indicam existir sinais de mudanças de agenda no âmbito do processo decisório, em que o governo passa a atacar um determinado problema (nesse caso a manutenção das rodovias federais) sob uma nova perspectiva. Desse modo, considerando que a definição de agenda sugere ser relevante para o caso brasileiro, poderiam ser realizados estudos mais aprofundados dessas variações sob as teorias de fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado. Igualmente, as Figuras 2 e 3 parecem confirmar a suposição de que o incrementalismo não oferece uma explicação completa das políticas governamentais, além de não ter poder explicativo sobre grandes mudanças em políticas (JONES et al., 1999; TRUE, 2000).

Em parte, a explicação das citadas grandes variações pode ser justificada pela observação, entre 2004 e 2010, das mencionadas ocorrências de exclusões e inclusões de novos programas no exercício orçamentário, quando comparado com o imediatamente anterior, bem como os saldos acumulados de exclusões durante os referidos anos (total acumulado no período de 64), significando uma redução de 357 para 293 no período em análise. Tais ocor-

rências foram maiores no primeiro ano do atual PPA (2008 - 2011), conforme demonstrado na Figura 4, certamente motivada pelos ajustes da nova agenda política apresentada na eleição de 2006, embora a reeleição presidencial possa gerar expectativas de continuidade dos programas do PPA anterior (2004 - 2007). A descrita conjuntura sugere a necessidade de aprofundamentos dos estudos para responder a seguinte pergunta: como a agenda política influencia as alterações (inclusões e exclusões) de programas no orçamento brasileiro? As citadas alterações significariam a formação de novos acordos sociais? Da mesma forma, necessita-se investigar o papel das avaliações sobre os programas e de que forma o processamento das informações está exercendo influência sobre o quantitativo de programas.

Figura 4 – Evolução das Ocorrências de Exclusões , Inclusões e Saldos de Programas no Exercício, Comparativamente com o Anterior, entre 2004 e 2010

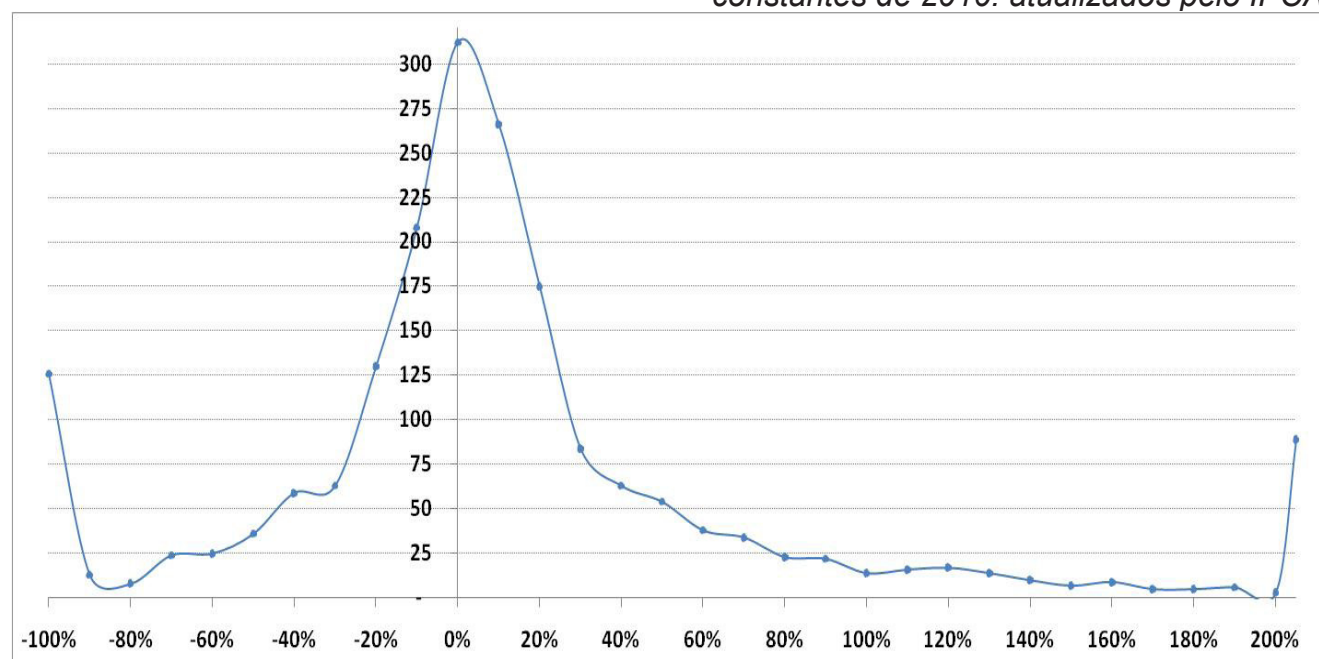


Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR (Excluído a Dívida)

Outra análise importante com relação ao processo orçamentário brasileiro em relação aos modelos de processos decisórios objetos do presente estudo é o comportamento da distribuição das freqüência de ocorrências de variações por programas entre os exercícios subsequentes nas propostas orçamentárias. Nesse sentido apresenta-se a seguir a Figura 5 com os dados de 2004 a 2010, no qual pode-se observar, considerando o formato da curva da distribuição, indícios da existência de características dos modelos incremental e julgamento seriado, com o formato da curva aproximado com a de um sino quando observado a parte central (variações próximas de zero por cento), bem como do equilíbrio pontuado (terremoto), formato leptocúrtico, quando observado todo o gráfico (inclusive as extremidades).

Figura 5 – Frequência de Ocorrências (eixo Y) de Variações por Programas (eixo X) entre Exercícios Subsequentes nas Propostas Orçamentárias de 2004 a 2010

Valores em Unidades de Ocorrências de Variações por Programas em reais (preços constantes de 2010: atualizados pelo IPCA)

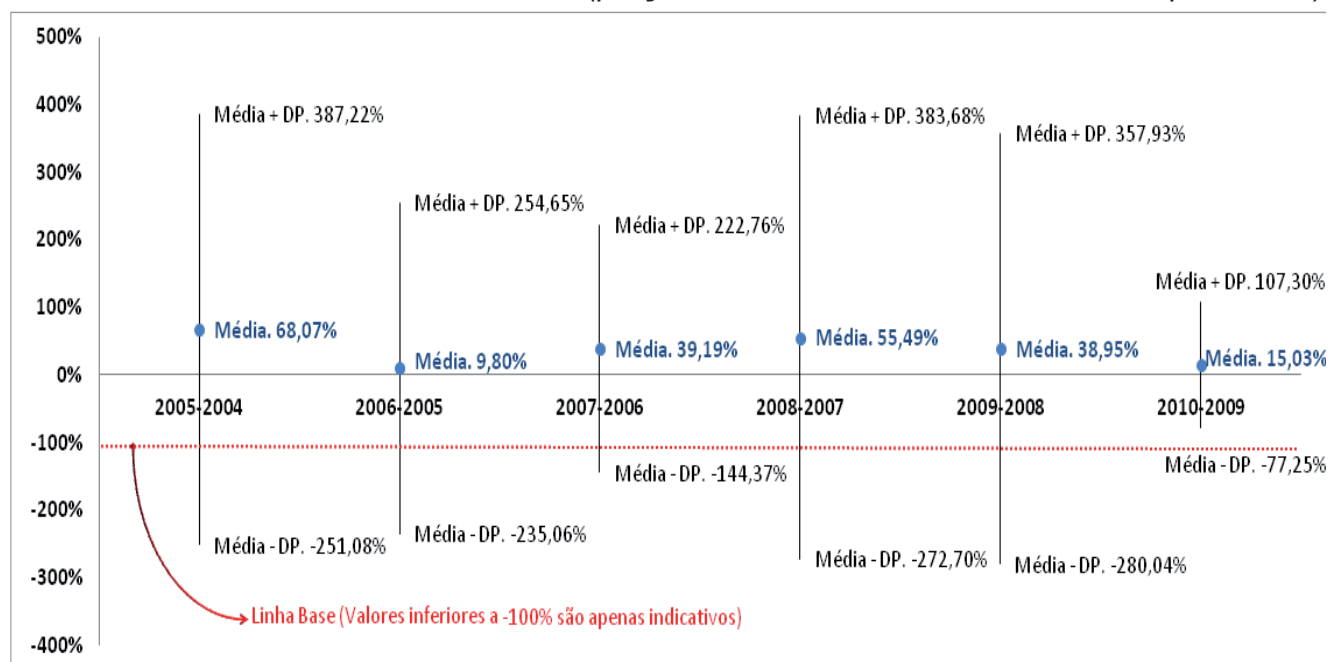


Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR (Excluído a Dívida)

Sob a ótica da evolução de citadas variações ao longo dos anos, é fundamental a verificação de que o valor da média das variações – bem como seus respectivos intervalos com base nos valores de desvio padrão populacional (DP) – foram maiores nos inícios das vigências dos PPA em análise (vide Figura 6), o que reforçaria a possibilidade da influência política ser mais significativa nos inícios dos governos, o que poderia indicar um processo decisório condicionado com novas agendas políticas, vinculados com as expectativas geradas no âmbito do período posterior ao pleito eleitoral, fato importante de ser investigado por meio do modelo de fluxos múltiplos.

Figura 6 – Série Histórica das Médias das Variações por Programas entre Exercícios Subsequentes nas Propostas Orçamentárias de 2004 a 2010 com Demonstrativo dos Intervalos para Mais ou Menos do Desvio Padrão)

*Valores em Percentual de Variações por Programas em reais
(preços constantes de 2010: atualizados pelo IPCA)*



Fonte: Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR (Excluído a Dívida)

Considerações Finais

Diante do exposto, infere-se que o modelo Incremental está associado à busca pela redução de custos informacionais e parte como base as decisões anteriores (visando ganho de atenção), o julgamento serial tem como princípio a análise sequencial de dados com vistas a encontrar a alternativa que satisfaça aspectos políticos e fiscais (pressupõem processamento de informação serial), os fluxos múltiplos – influenciado pelo “lata de lixo” – concentra no ordenamento das prioridades dos problemas que fazem parte da agenda (inclui como elemento inovador a definição de agenda) e o equilíbrio pontuado observa que períodos de estabilidade e de grandes mudanças influenciam a definição da agenda e as mudanças seriadas (visão holística).

A partir da análise comparativa dos principais componentes dos modelos em comento, pode-se concluir que todos os modelos de estudo do processo decisório objeto deste trabalho estão contidos em ambientes de racionalidade limitada, sendo que o incremental e o julgamento serial pressupõem regras claras de tomada de decisão orçamentárias, ambos se baseiam na construção de um processo estocástico, cujo desenvolvimento dos padrões de eventos é passível de análise estatística, tendo o segundo o diferencial da força da análise

seqüencial de dados. Os fluxos múltiplos e o equilíbrio pontuado trabalham com a agenda de decisão, sendo que o primeiro está centrado na classificação da decisão política nos fluxos (independentes e separados entre si, porém com a mesma importância) de problemas, políticas públicas e políticas independentes e o segundo incorpora características peculiares de atenção (base no incremental), de definição de agenda (vínculo com os fluxos múltiplos) e mudanças seriais (associadas com o julgamento serial) no processo decisório.

Por seguinte, partindo da supracitada análise comparada dos modelos em estudo e considerando a apreciação das informações do orçamento federal nos exercícios de 2004 a 2010, apresenta-se, no Quadro 4, agenda de pesquisa para a área de estudos orçamentários no Brasil.

Quadro 4: Agenda de Pesquisa para a Área de Estudos Orçamentários no Brasil

Modelo Teórico	Principais Temas/Questões Sugeridos para Estudos Futuros
Incremental	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementalismo no Orçamento Programa Brasileiro • A Importância da manutenção do <i>status quo</i> das políticas orçamentárias brasileiras sob a perspectiva incremental • Os ganhos de atenção do orçamento público brasileiro por meio da utilização de mecanismos de alarme de incêndio • Estudos de definição de limites para a Proposta Orçamentária Brasileira: uma visão incrementalista • As regras, os papéis dos atores, as análises e as autorizações orçamentárias brasileiras se comportam dentro de padrões estáveis e esperados? • As mudanças orçamentárias no período pós eleitoral poderiam sugerir a formação de novos acordos sociais com impacto sobre a base orçamentária?
Julgamento Serial	<ul style="list-style-type: none"> • As decisões seriadas no processo orçamentário brasileiro • A busca por alternativas orçamentárias brasileiras satisfatórias sob os aspectos políticos e diante das exigências fiscais • Os parâmetros homogêneos e heterogêneos das decisões orçamentárias brasileiras • Processo decisório orçamentário brasileiro e séries temporais: estudo das variações orçamentárias pós RGO • Como as séries de julgamentos para a decisão estão dispostas no processo orçamentário brasileiro? • Como as exigências fiscais influenciam as decisões seriadas no orçamento brasileiro? Os relatórios bimestrais de avaliação fiscal contribuem para o processo de julgamento seriado?

Continua

Continuação

Modelo Teórico	Principais Temas/Questões Sugeridos para Estudos Futuros
Fluxos Múltiplos	<ul style="list-style-type: none"> • A definição da agenda política brasileira e seu reflexo sobre os programas orçamentários • A repercussão das variações das agendas no orçamento brasileiro • Os fluxos de problemas, de políticas públicas e de políticas independentes no orçamento brasileiro • Como os pleitos eleitorais podem influenciar a priorização da agenda e impactam as decisões alocativas nos programas orçamentários brasileiros? • Quem são os atores e como se comportam? E quais são as arenas, incentivos, objetivos e interesses da atual política orçamentária brasileira? • Como podemos diminuir as incertezas e as ambigüidades do processo orçamentário brasileiro?
Equilíbrio Pontuado	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes mudanças de alocação de recursos orçamentários em curtos períodos de tempo: inclusões e exclusões de programas e suas relações com a agenda política • A estabilidade política do Brasil e suas conseqüências nas variações qualitativas e quantitativas orçamentárias • A relevância da autonomia institucional (como estabilizadoras) e da macropolítica brasileira (promotora de grandes mudanças) na dinâmica orçamentária brasileira • As interferências de cima para baixo (“top-down”) e de baixo para cima (“bottom-up”) nas variações (flutuações ou pontilhados) orçamentárias brasileiras. • As variações na base orçamentária são reflexos de discussões na macropolítica? • A adoção de um orçamento plurianual poderia garantir maior estabilidade da agenda política brasileira? • As atuais organizações orçamentárias brasileiras são fortes suficientes (com imagens sólidas e reconhecidas) para garantir a estabilidade orçamentária brasileira?

Fonte: Autores

Discrimina-se a seguir algumas questões mais amplas – ou seja, que poderiam ser trabalhadas com o conjunto dos modelos estudados neste trabalho – sobre os instrumentos atuais do orçamento público brasileiro: Não seria a atual configuração do processo orçamentário do PPA um motivador para a instabilidade do processo decisório, levando em consideração que ele provavelmente estimula a existência de possíveis ciclos de elevação e diminuições de ocorrências de mudanças de agendas políticas logo no início dos governos, a partir dos compromissos eleitorais? Ou seria o PPA um instrumento para legitimação das mudanças desejadas pela sociedade com relação ao atual *status quo* governamental? Poderia a LOA, juntamente com a LDO, assumir uma configuração plurianual com vistas a diminuir a instabilidade no âmbito do processo decisório, promovendo a discussão constante com a sociedade sobre os ajustes futuros desejados para a construção contínua de possíveis agendas governamentais novas sem grandes impactos nas variações orçamentárias? Como os instrumentos

orçamentários poderiam incorporar uma maior discussão e participação social na elaboração da proposta orçamentária brasileira de forma a construir mais alternativas que satisfaçam a sociedade?

Concluindo, os modelos de tomada de decisão – incremental, de julgamento serial, de fluxos múltiplos e dos equilíbrios pontuados – estão associados ao processo orçamentário brasileiro, tendo entre eles interfaces, complementaridades e diferenças. A aplicação desses modelos individualmente ou uma combinação deles ao caso brasileiro pode, portanto, enriquecer os debates sobre o tema, assim como trazer grandes benefícios futuros à dinâmica orçamentária, na medida em que o conhecimento mais profundo do tema poderá conduzir a alocações mais eficientes, eficazes e efetivas.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L., & COSTA, V. M. F. (1998). *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. Pesquisas*, 12, 1-187.

BARBOSA, L. B. (2006). *As prioridades fixadas na lei de diretrizes orçamentárias para a administração pública importam? Universidade de Brasília, Brasília.*

BARCELOS, C. L. K. (2008). *Quinze anos sem aaron wildavsky: Recordando lições valiosas. Paper presented at the Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador - BA.*

BARCELOS, C. L. K., & CALMON, P. C. D. P. (2009, setembro de 2009.). *A reforma gerencial do orçamento: Em busca de múltiplos significados. Paper presented at the XXXIII Encontro da ANPAD 2009.*

BAUMGARTNER, F. R. (2006). *Punctuated equilibrium theory and environmental policy. In R. Repetto (Ed.), Punctuated equilibrium models and environmental policy. New Haven, CT: Yale University Press.*

CAVALCANTE, P. L. (2006). *A implementação do orçamento por resultado no âmbito do executivo federal: Um estudo de caso., Universidade de Brasília, Brasília.*

CORE, F. G. (2007). *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In J. G. e. J. L. Pagnussat (Ed.), Planejamento e orçamento governamental (Vol. 2, pp. 219 - 261): ENAP.*

DAGNINO, R. (2002). *Metodologia de análise de políticas públicas. In Gestão estratégica da inovação: Metodologias para análise e implementação. Taubaté: Editora Cabral Universitária.*

- DAVIS, O. A., DEMPSTER, M. A. H., & WILDAVSKY, A. (1966). *A theory of the budgetary process. The American Political Science Review*, 60(3 (sep)), 529-547.
- FOSCHER, A. (2007). "budget methods and practices". Pp (disponível em pdf). In A. S. Washington (Ed.), *Budgeting and budgetary institutions* (pp. 109-134): The World Bank, 2007.
- GARCIA, R. C. (2000). *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003. Texto para Discussão IPEA n. 726.*
- GOMIDE, A. D. A. (2008). *Agenda governamental e formulação de políticas públicas: O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana.*
- GREEN, M., & THOMPSON, F. (2001). *Organizational models of budgeting. In J. R. Bartle (Ed.), Evolving theories of public budgeting* (pp. 55-83). Amsterdam: Elsevier Science.
- JONES, B. D. (2003). *Bounded rationality and political science: Lessons from public administration and public policy. Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395-412.
- JONES, B. D., BAUMGARTNER, F. R., & TRUE, J. L. (1999). *Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 155-187). New York: Westview Press.
- KEY Jr, V. O. (1940). *The lack of a budgetary theory. American Political Science Review*, 34(December 1940).
- MARCH, J. G. (1994). *A primer on decision making: How decisions happen. New York: The Free Press.*
- McCUBBINS, M. D., & SCHWARTZ, T. (1987). *Congress: Structure and policy. In M. D. McCUBBINS & T. O. SULLIVAN (Eds.), Congress: Structure and policy* (pp. 426-438). New York: Cambridge University Press.
- PADGETT, J. (1980). *Bounded rationality in budgetary research. American Political Science Review*, 74, 354-372.
- SABATIER, P. A. (2007). *Theories of policies process: Westview Press.*
- SANCHES, O. M. (2007). *O ciclo orçamentário: Uma reavaliação à luz da constituição de 1988. In J. Giacomoni & J. L. Pagnussat (Eds.), Planejamento e orçamento governamental* (Vol. 2, pp. 187 - 217).
- SILVA, M. d. C. (1988). *Resenha bibliográfica 1: Budgeting: A comparative theory of budgetary*

processes. Wildavsky, aaron. Second revised edition. New brunswick (USA) and oxford (uk). Transaction books. Pesquisa e Planejamento Econômico, 18 (1), 199-205.

SIMON, H. A. (1979). Rational decision making in business organizations. The American Economic Review, 69(4 (Sep. 1979)), 493-513.

SWAIN, J. W., & HARTLEY JR, C. J. (2001). Incrementalism: Old but good? In J. R. Bartle (Ed.), Evolving theories of public budgeting (Vol. 6, pp. 11-27). Amsterdam: Elsevier Science.

SWAN, W. K. (1983). Personality process model organization theory and management. Public administration and public policy, 20.

TRUE, J. L. (2000). Avalanches and incrementalism: Making policy and budgets in the united states. The American Review of Public Administration, 30(3).

ZAHARIADIS, N. (1998). Comparing three lenses of policy choice. Policy Studies Journal, 26(3), 434-448.