

## NOVAS DIREÇÕES PARA PESQUISAS ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL

**Leila Giandoni Ollaik**

Universidade de Brasília (UnB)

**Juliana Wenceslau**

Universidade de Brasília (UnB)

**Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa**

Universidade de Brasília (UnB)

**Janann Joslin Medeiros**

Universidade de Brasília (UnB)

### NOVAS DIREÇÕES PARA PESQUISAS ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL

**Resumo:** Este ensaio analisa quatro modelos teóricos disponíveis para estudos orçamentários: incremental, de julgamento serial, de fluxos múltiplos e de equilíbrio pontuado. O incremental, mais conhecido no Brasil, parte do pressuposto que cada orçamento é elaborado com base no anterior. O modelo de julgamento serial explica o comportamento orçamentário como resultado de ações que seguem passos sequenciais para estabelecer objetivos e resolver problemas, explorando estratégias alternativas para alcançar esses objetivos. O modelo de fluxos múltiplos analisa como as políticas entram no orçamento governamental, focalizando três fluxos – de problemas, de soluções propostas e o político. Finalmente, o modelo de equilíbrio pontuado analisa por que processos políticos, ocasionalmente, produzem grandes variações. Embora haja críticas a todos, argumenta que os quatro modelos oferecem o potencial de trazer um embasamento teórico mais sólido aos estudos orçamentários, contribuindo para melhorar a compreensão do processo orçamentário, tanto da perspectiva acadêmica, quanto da prática governamental.

**Palavras-chave:** Estudos orçamentários, incremental, julgamento serial, fluxos múltiplos, equilíbrio pontuado.

### NEW DIRECTIONS FOR BUDGET RESEARCH IN BRAZIL

**Abstract:** This essay discusses four theoretical models available for studying governmental budgeting: incremental budgeting; serial choice; multiple streams; and punctuated balance. The incremental model assumes that each budget is established based on the previous one. The serial choice model explains budgetary behavior as a result of the action taken in sequential steps for setting goals and solving problems, while exploring alternative strategies. The multiple streams model aims at explaining how policies enter the government budget, focusing attention on three streams – problems, solutions and policy proposals – being useful to examine policy choices under conditions of ambiguity. Finally, the punctuated balance model aims at explaining why political processes occasionally produce large budget variations. It is argued that all four models offer the potential to provide a more solid theoretical foundation for budget studies in Brazil, thus contributing to a better understanding of the budget process, from both the academic and the government practice perspectives.

**Keywords:** Budgetary studies, incremental, serial choice, multiple streams, punctuated equilibrium.

Recebido em: 21.06.2011 Aprovado em: 26.09.2011.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é discutir sobre estudos orçamentários governamentais no Brasil, através da análise de quatro modelos teóricos disponíveis para o embasamento de pesquisas sobre o processo de decisão para alocação de recursos. Os quatro modelos são: o incremental, o de julgamento serial, o de fluxos múltiplos e o de equilíbrio pontuado.

Essa discussão é relevante, pois grande parte dos estudos orçamentários brasileiros é eminentemente técnica, não se utilizando de modelos teóricos para examinar e compreender o comportamento das decisões no processo orçamentário. Dos quatro modelos tratados neste ensaio, somente um – o modelo incremental – é amplamente conhecido no Brasil. O modelo de fluxos múltiplos é conhecido no país para aplicações na ciência política e nas políticas públicas, mas pouco aplicado para estudos orçamentários brasileiros. Conhecer a variedade de modelos teóricos existentes e compreender como podem estar influenciando o comportamento das decisões no processo orçamentário brasileiro são fatores que contribuem para o conhecimento acadêmico e também para a prática da gestão orçamentária.

Segundo Schafritz, Russell e Borick (2007), o orçamento é tanto um instrumento político para alocar recursos escassos entre necessidades econômicas e sociais alternativas, como um instrumento gerencial e administrativo, que estabelece o custo dos programas e os critérios que devem fundamentar as avaliações dos programas. Além disso, é um instrumento econômico, que proporciona as bases para o desenvolvimento e o crescimento, e também um instrumento para subsidiar a prestação de contas, na medida em que torna os gestores públicos responsáveis pelas ações e gastos realizados. Dada essa complexidade, é natural que um só modelo não satisfaça a necessidade de explicar, de forma abrangente, a dinâmica do processo orçamentário e consiga convencer a todos quanto às bases mais adequadas para tomada de decisões.

Nesse ensaio, se apresentam quatro modelos: o incremental, o de julgamento serial, o de fluxos múltiplos e o de equilíbrio pontuado. Inicialmente, cada modelo será descrito; depois, os modelos serão comparados e contrastados. Finalizamos com uma proposta de agenda de pesquisa futura.

## 2 DESCRIÇÃO E COMPARAÇÃO DOS MODELOS

Nesta seção são explicitados e comparados conceitos, variáveis, estratégias de pesquisa e contribuições de cada um dos quatro modelos.

### 2.1 Modelo incremental

O modelo incremental parte do pressuposto que cada orçamento é elaborado com base no

anterior, com pequenas variações, que são apenas incrementais. No incrementalismo, a base do orçamento é tida quase totalmente como dada, sendo a sua principal preocupação compreender os fatores que explicam as mudanças marginais a base. Esse modelo tem permanecido essencialmente inalterado ao longo do tempo. (SWAIN; HARTLEY, 2001).

A obra de Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (1964) é a mais conhecida expressão do incrementalismo. Posteriormente, em 1982, Wildavsky publicou o *The New Politics of the Budgetary Process*. No entanto, a teoria empírica do modelo incremental foi desenvolvida na pesquisa realizada por Davis, Dempster e Wildavsky (1966) e apresentada no artigo intitulado *A Theory of the Budgetary Process*.

O livro *The Politics of the Budgetary Process* apresenta os conceitos básicos do modelo incremental e suas características essenciais, as quais Wildavsky sintetizou em quatro pontos principais, conforme a seguir apresentados. Inicialmente, ao contrário da visão que trata a orçamentação como um problema técnico a ser resolvido, Wildavsky argumenta que as decisões orçamentárias são eminentemente políticas, pois requerem aprovação da autoridade governamental para sua efetivação. O ambiente político fornece as entradas para o processo de tomada de decisão, que inclui a opinião pública e o suporte para as despesas propostas por uma determinada agência. Segundo, os resultados do processo orçamentário são geralmente incrementais, ou seja, variam relativamente pouco de um ciclo orçamentário para outro, e de um estágio orçamentário para outro. Terceiro, a orçamentação pode ser entendida como uma decisão baseada em cálculos para simplificar a complexidade. Quarto, no que diz respeito aos papéis específicos, os participantes adotam estratégias, que são comportamentos definidos para atingir determinados objetivos, baseados em cálculos. Wildavsky ressalta que os participantes, com base nas suas experiências, escolhem estratégias que acreditam ter maior probabilidade de sucesso sob condições de incerteza. (SWAIN; HARTLEY, 2001).

Wildavsky (1982) utiliza quatro diferentes tipos de argumentos que podem ser compreendidos a partir dos diferentes tipos de verbos aplicados aos “ques” da orçamentação: descrição qualitativa (descrever o que é); teoria empírica (explicar o que é); teoria analítica (predizer o que será); e teoria normativa (argumentar sobre o que deveria ser). Os argumentos descritivos qualitativos tratam dos comportamentos observados no processo orçamentário. Os argumentos da teoria empírica sugerem explicações para o comportamento e expectativas de resultados. Os argumentos da teoria analítica apresentam premissas sobre o processo orçamentário e sobre as consequências esperadas. Os argumentos da teoria normativa relacionam as

características do processo orçamentário tradicional e das reformas propostas, com as normas políticas. O autor integra os quatro tipos de argumentos em uma concepção holística do orçamento. (SWAIN; HARTLEY, 2001).

A perspectiva incremental encontrada no *The Politics of the Budgetary Process* é derivada do trabalho de Charles Lindblom (LINDBLOM; WOODHOUSE, 1993). No entanto, Wildavsky aplica as ideias de Lindblom para a orçamentação de uma forma distinta, apresentando uma nova abordagem. O incrementalismo, segundo Wildavsky (1982), pode ser expresso em termos das relações entre as características humanas (teoria analítica) e em termos de determinados valores (teoria normativa). Como teoria analítica, o incrementalismo oferece um construto lógico do processo orçamentário. As premissas são dadas, a lógica é especificada e os detalhes do processo são deduzidos. Normativamente, o incrementalismo é associado a determinados valores, incluindo governo popular, participação política, minimização de conflitos e expectativas realistas da orçamentação. (SWAIN; HARTLEY, 2001).

Para desenvolver a teoria empírica e demonstrar que as demandas orçamentárias são explicadas pelos orçamentos aprovados nos anos anteriores, e que esses são explicados pelas demandas orçamentárias, Wildavsky escreveu a teoria empírica do orçamento com Otto Davis e Michael Dempster, utilizando os dados orçamentários (séries temporais) do Governo Federal Norte Americano do período compreendido entre 1947 a 1963 de 56 órgãos governamentais não vinculados à Defesa, e com isso demonstrou que os resultados são função dos valores iniciais acrescidos ou diminuídos de um valor aleatório.

As regras de decisão adotadas pelo órgão responsável pela submissão da proposta orçamentária (no âmbito do poder executivo) podem ser analisadas a partir das seguintes alternativas: (1) a proposta orçamentária como função do orçamento do exercício anterior; (2) a proposta orçamentária como função tanto do orçamento anterior, como das diferenças entre a proposta orçamentária e o orçamento aprovado no ano anterior; e, (3) a proposta orçamentária como função da proposta orçamentária do ano anterior. Nesses três modelos lineares se inclui, também, uma variável erro.

Já as regras de decisão para o legislativo, por outro lado, podem ser examinadas com base nas seguintes alternativas: (4) o orçamento aprovado como função da proposta orçamentária do poder executivo; (5) o orçamento aprovado tanto como função da proposta orçamentária do poder executivo, quanto como função do desvio entre o relacionamento esperado do Congresso com o poder executivo no ano anterior; e, (6) o orçamento aprovado como função do segmento da proposta

orçamentária do poder executivo que não fez parte do orçamento ou da proposta do ano anterior.

No entanto, quando o poder executivo faz uma determinada proposta e o Congresso deseja dar um tratamento diferente daquele comumente utilizado, a variável erro pode assumir um valor positivo ou negativo maior do que o usual. Assim, de forma a distinguir essa situação das alternativas anteriores, os autores propõem mais duas regras de decisão: (7) o orçamento aprovado pelo Congresso como função da proposta orçamentária do exercício, adicionado de uma variável aleatória que representa o desvio da relação entre o Congresso e o poder executivo nos anos anteriores, mais uma variável aleatória para o corrente exercício; e, nos casos em que os membros do Congresso, em decorrência da proximidade com o poder executivo, têm um conhecimento mais detalhado da proposta apresentada, o Congresso pode considerar parte da proposta orçamentária do poder executivo que não tem por base as propostas e orçamentos anteriores. Nessas situações, quando o Congresso conhece a regra de decisão adotada pelo poder executivo para formular sua proposta orçamentária, pode-se acrescentar à equação uma variável *dummy*. Desta forma, a regra (8) pode ser expressa da seguinte forma: o orçamento aprovado pelo Congresso como função da proposta orçamentária de um dado exercício, adicionado de um percentual fixo de uma variável *dummy*, que representa a parte da proposta do poder executivo para o exercício de um elemento que não fez parte da proposta ou do orçamento do exercício anterior, mais uma variável aleatória que representa parte do orçamento destinado a circunstâncias especiais do exercício.

Alta Fölscher (2007) argumenta que o incrementalismo continua sendo a estratégia mais observada na prática. Para ela, a abordagem incremental produz um orçamento que *satisfice*. A autora utiliza o termo "*satisfice*" para sugerir algo que ao mesmo tempo "*satisfy*" (satisfaz) e "*suffice*" (é suficiente). O equivalente em português seria um termo que significasse algo que satisfaz e oferece o bastante para o sistema orçamentário continuar existindo e evitar um colapso governamental.

No incrementalismo, o que determina o próximo orçamento são os orçamentos passados. Muitos programas se repetem de um ano para o outro como um padrão. No sistema orçamentário incremental, o foco está nos itens orçamentários tais como gastos com pessoal, equipamentos, manutenção, transporte etc., que compõem programas e subprogramas; e não nos programas como um todo. Dessa forma, em vez de usar o orçamento para planejar com recursos disponíveis, se utiliza o teto orçamentário como limitador das demandas, ou seja, como ponto inicial da barganha orçamentária. No jogo orçamentário resultante, ministérios setoriais tentam maximizar seus recursos

e o ministro da fazenda tenta conter as demandas a um tamanho gerenciável. Como resultado, perde-se a noção do todo, e o orçamento é aprovado de forma fragmentada.

O incrementalismo é utilizado também como uma forma de estratégia organizacional, pois se a base é o orçamento anterior, novos recursos são somados à base e o orçamento resulta sempre um pouco maior. Com o tempo, notou-se que, nesse sistema incremental, as prioridades governamentais ficam submetidas ao jogo orçamentário, que passa a ocupar o centro das decisões políticas. (FÖLSCHER, 2007). O incrementalismo funcionaria como neutralizador de impactos, reduzindo efeitos de alterações políticas e sociais.

O incrementalismo orçamentário descrito por Davis, Dempster e Wildavsky (1966) enfatiza a regularidade da base orçamentária ajustada marginalmente. Dada a estabilidade estrutural, os conflitos por recursos se deslocam para ajustes marginais, que refletem o que foi aprendido anteriormente, incorporando a informação relevante sobre as pretensões e as possibilidades dos agentes interessados, que passam a ser as principais variáveis dos estudos orçamentários incrementalistas. (PADGETT, 1980).

Tal modelagem linear, embora oculte uma grande variedade de dinâmicas associadas aos processos orçamentários, permite testes quantitativos e análises empíricas. Isso facilita estratégias de pesquisa sobre o assunto e permite que o modelo ofereça muitas contribuições.

No entanto, existem muitas críticas a este modelo. Uma delas é que o modelo incremental não oferece meios de analisar ou explicar mudanças bruscas que se observam em análises de séries históricas. Além disso, argumenta-se que o modelo incremental simplifica muito a análise para conseguir reduzir a complexidade e permitir aplicações quantitativas em várias situações e em vários países. Schick (2000) traz críticas de natureza normativa, que consideram que o incrementalismo é muito hostil a decisões racionais e muito receptivo ao então existente processo político pluralístico. Esse autor também aponta um aspecto paradoxal: o processo orçamentário de Wildavsky é estruturado com base em modelos econômicos (de competição perfeita) reconhecidamente defeituosos, e para os quais se sugere intervenção governamental para correção. O paradoxo é que o processo político apresentado por Wildavsky tem os mesmos tipos de defeitos e, desta forma, é improvável que sem intervenção governamental as falhas sejam corrigidas. O incrementalismo descreve períodos históricos específicos e delimitados. (SCHICK, 2000; RUBIN, 2006), mas quando séries históricas longas que incluem mudanças mais radicais são examinadas, o incrementalismo não mais explica os processos orçamentários. Além disso, há críticas que apontam

falhas nos trabalhos empíricos desenvolvidos com base no modelo incrementalista, especialmente quanto ao nível de análise e agregação; bem como no que diz respeito à definição do que é incremental; e à metodologia utilizada nas pesquisas realizadas pelos autores. (SCHICK, 2000; FÖLSCHER, 2007).

## 2.2 Modelo de julgamento serial

Apesar de reconhecer vantagens práticas na aplicação empírica simplificada do modelo incremental, Fölscher (2007) dá destaque a tentativas de alterar os métodos e as práticas orçamentárias, mediante uso de incentivos alinhados a mecanismos de coerção em busca de um modelo mais racional. Um modelo racional ideal consistiria no uso de passos sequenciais para estabelecer objetivos e resolver problemas, explorando estratégias alternativas para alcançar esses objetivos, esboçando as respectivas consequências e custos. Assim, uma tentativa de introduzir maior racionalidade aos modelos orçamentários, embora igualmente baseado na premissa da racionalidade limitada, seria o modelo de julgamento serial. (PADGETT, 1980; FÖLSCHER, 2007).

A teoria do julgamento serial difere, em parte, do incrementalismo. Embora também tenha como ponto de partida uma base fixa de referência, que é dada pelas estimativas orçamentárias anteriores, o modelo diverge porque envolve o levantamento sequencial de um conjunto ordenado de alternativas orçamentárias discretas. A seleção final é não determinística e baseada na aplicação de julgamentos informados, embora esses julgamentos possam apresentar pequenas ambiguidades.

Em outras palavras, a partir da base do orçamento anterior, o tomador de decisão escolhe uma alternativa entre aquelas que aumentam ou diminuem os níveis orçamentários, levando em consideração o clima da política fiscal e o mérito de cada programa. A escolha inicial, de aumentar ou diminuir níveis orçamentários, limita as alternativas subsequentes. Assim, dada a direção inicial das possibilidades, a escolha resultante será a soma de todas as alternativas relevantes acrescidas à base, em termos percentuais. Para Padgett (1980), a distribuição dessas alternativas tende a assumir a forma de um processo (estocástico) de Poisson. Para Padgett (1980), as escolhas ocorrem sobre poucas alternativas pontualmente ordenadas. Será escolhida a primeira alternativa aceitável, em consonância com o conceito de satisfação e suficiência de Simon (1982). Segundo este autor, o processo de tomada de decisão ocorre em um ambiente de racionalidade limitada, onde não há possibilidade de processar todas as informações, devido à limitação cognitiva e também a elementos intervenientes de natureza emocional (preferências pessoais). A seleção final,

portanto, não é determinista, pois é baseada em julgamentos que contêm ambiguidades.

Padgett (1980) foi influenciado pelos trabalhos de Wildavsky, pois seu modelo também incorpora a complexidade do processo orçamentário, mas o modelo de julgamento serial pode ser descrito como sequências de escolhas orçamentárias ordenadas em níveis (várias rodadas de decisão), sendo que a cada nível são delimitadas as possibilidades de escolhas do nível seguinte (por exemplo: primeiro se decide diminuir ou aumentar o orçamento de um dado ministério, o que já limita as alternativas das opções seguintes, sobre como dividir este orçamento nos vários programas deste ministério).

A análise empírica realizada por Padgett (1980) teve por base recortes transversais, ou seja, o agrupamento de dados orçamentários de programas em determinados pontos de tempo, cujas variações foram transformadas em percentuais, com vistas à utilização da metodologia de processos estocásticos, para derivar a respectiva distribuição probabilística. Segundo Padgett (1980), essa modelagem dos dados permite manter constantes os conjuntos de atores e procedimentos organizacionais. O agrupamento de séries temporais, por outro lado, permite assegurar constante o tipo de informação.

Os dados dos orçamentos dos programas analisados por Padgett (1980) corresponderam aos anos de 1957, 1964 e 1966, relativos, respectivamente, a um ano de gestão dos presidentes norte-americanos Eisenhower, Kennedy e Johnson. Após aplicados os procedimentos estatísticos, segundo o autor, a teoria do julgamento serial pareceu mais consistente com as decisões orçamentárias no nível dos programas do que na teoria do processo incremental de Davis, Dempster e Wildavsky (1966).

Padgett (1980) argumenta que seu modelo de julgamento serial representa melhor os processos orçamentários, porque o sistema orçamentário federal é muito mais responsivo às dinâmicas políticas, burocráticas e técnicas do que sugere o incrementalismo.

Contudo, o modelo de julgamento serial, com seus multiníveis e a visão do orçamento como um processo estocástico, recebe a crítica de que, embora corrija algumas das falhas do modelo incrementalista, é de difícil aplicação empírica, sendo muito pouco utilizado.

### 2.3 Modelo de Fluxos Múltiplos

O modelo de fluxos múltiplos procura explicar como as políticas são feitas, considerando o ciclo de formação de políticas públicas e as fases de definição da agenda e de tomada de decisão. Ou seja, este modelo destina-se a explicar por que algumas questões e problemas tornam-se proeminentes na agenda política e, eventualmente, são traduzidos

em políticas concretas, enquanto outros não. No caso de estudos orçamentários, o modelo é utilizado para investigar como os problemas se transformam em políticas públicas que se traduzem em alocações orçamentárias.

O modelo permite examinar a escolha de políticas sob condições de ambiguidade e tem por pressuposto uma ordem temporal. Assim, nesse modelo, a adoção de alternativas específicas depende de quando as políticas são elaboradas; do grau de atenção que merecem do formulador da política; de como os assuntos são estruturados; e de como é conduzida a procura por soluções.

É dada especial atenção a três fluxos: o fluxo de problemas, o fluxo das políticas públicas (ou de soluções propostas), e o fluxo político. Conforme o modelo, os três fluxos se movem de forma independente, através do sistema político.

Um dos principais expoentes do modelo de fluxos múltiplos é Kingdon (1995), que o idealizou a partir de uma adaptação do modelo da lata de lixo. (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; ZAHARIADIS, 1999). Assim, o modelo de fluxos múltiplos usa como principais conceitos os emprestados da teoria do caos, com forte atenção à complexidade. Parte da premissa de que os sistemas estão evoluindo constantemente, pois nada é estático. Lida com políticas públicas sob condições de ambiguidade, onde há conceitos vagos, confusões e stress, participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia obscura. O tempo, neste modelo, é uma variável fundamental, única e escassa.

O modelo trata de analisar as variáveis para explicar como a atenção dos formuladores de políticas é racionalizada, como os temas entram na agenda e como e onde a busca por soluções é conduzida. A premissa é que o fato de entrar na agenda implica em alocação de recursos governamentais no orçamento. Seu nível de análise é sistêmico. Vê a ambiguidade como um fato de relevância fundamental na elaboração de políticas públicas, que não pode ser tratada como mera patologia ou aberração. (THURMAIER; WILLOUGHBY, 2001).

Cada escolha é caracterizada por sua data de entrada no processo e pela estrutura de decisão, considerando na estrutura apenas os participantes elegíveis para tomada de decisão. Os fluxos são descritos a seguir.

No fluxo de problemas, cada problema é caracterizado pela data de entrada no processo, pela energia requerida para sua resolução e pela estrutura das alternativas de escolhas às quais o problema tem acesso. Assim, um pré-requisito para que uma determinada situação seja transformada em uma política é que esta situação esteja devidamente identificada e explicitamente formulada como um problema. Uma situação ainda não definida como problema, inclusive com alternativas previstas ou propostas, não será convertida em política. Outra

pré-condição é que esteja claro que a causa da situação-problema está passível de ser controlada, ou seja, que possam ser adotadas ações para mudar a situação. O foco em alguns problemas e não em outros, também pode ser determinado pela maneira com que o funcionário público define certa condição como problema. O funcionário público pode definir uma situação-problema utilizando indicadores para monitorar as atividades rotineiras ou estudos especiais; como reação a eventos dramáticos ou crises que chamam a atenção; ou mediante *feedback* de programas existentes, tais como análise de estudos de impacto.

O fluxo de políticas públicas, com propostas de soluções aos problemas, é onde novas políticas são moldadas. Mas, para o surgimento de novas propostas, é preciso que haja propostas políticas já prontas, tecnicamente viáveis, e que possam ser desenvolvidas. Conforme o modelo, essas propostas já existem, anteriormente à identificação do problema. Elas não são construídas para resolver determinado problema, mas existem em busca de problemas aos quais possam ser conectadas. O nível de soluções apresentado varia ao longo do tempo. Diferentes níveis de energia são necessários para resolver um mesmo problema em diferentes períodos. Há grande diversidade de ideias “boiando” no chamado “caldo primitivo de políticas”. As ideias são geradas por especialistas em políticas públicas, articulados em redes integradas por burocratas, por assessores legislativos, por acadêmicos e/ou por pesquisadores. Neste fluxo, apenas ideias com factibilidade técnica e aceitabilidade política sobrevivem.

Quando dois ou três fluxos se acoplam em momentos críticos, geralmente de curta duração, abre-se o que Kingdon (1995) chama de “janela de políticas”, conceito similar ao de janelas de oportunidade, que pode aumentar a chance de uma política pública ser adotada.

O modelo de fluxos múltiplos é útil em situações de grande ambiguidade, e também para compreender complexidades e realidades da decisão política.

Para Zahariadis (1999), os três fluxos são separados e independentes. O reconhecimento dos problemas, a formulação de propostas de políticas públicas e os eventos políticos, cada um tem sua própria dinâmica e ritmo. Quando coincidem, uma questão é transformada de tema simples em uma política concreta. Em alguns casos, há acoplamentos parciais, com convergência de apenas dois dos fluxos, que já são suficientes para promover mudanças. Os acoplamentos podem ser mais ou menos “estreitos” ou “sutis”, dependendo dos níveis dos fluxos, que, embora independentes, dependem uns dos outros para se transformar em uma política concreta. (ZAHARIADIS, 1999).

Cabe ressaltar que o modelo de fluxos múltiplos também é objeto de críticas. É pouco resistente a testes quantitativos, por exemplo. Porém,

segundo Zahariadis (1999), possui algum grau de previsibilidade e aplicabilidade. Diferentemente do modelo de Kingdon (1995), que separa o processo de pré-decisão da decisão propriamente dita, Zahariadis (1999) argumenta que o modelo de fluxos múltiplos pode ser aplicado ao longo do processo decisório, a incluir a fase de formação de agenda. Para ele, o formulador de política faz uma escolha autorizadora a partir de uma lista limitada de alternativas previamente geradas.

No modelo, os fluxos múltiplos seriam completamente independentes entre si. Participantes entram e saem tornando certas escolhas mais prováveis que outras. Os problemas surgem ou desaparecem não importando se encontram ou não uma solução. A escolha de uma solução tende mais a se ajustar a preferências, valores, crenças e até bem-estar material, do que a resolver problemas. Os fluxos têm suas próprias regras e correm independentemente de outros. Os críticos discordam, e questionam essa independência. Para Mucciaroni (1991) os fluxos são interdependentes, ou seja, mudanças em um fluxo podem provocar alterações em outros; e há mais proposição e estratégia no acoplamento de fluxos do que mera casualidade. Sendo os fluxos interdependentes, o verdadeiro papel das “janelas de políticas” no acoplamento dos fluxos seria apenas de estímulo temporário para escolha, em vez de determinantes.

No modelo, há dois tipos de janela: as que abrem no fluxo dos problemas e as que abrem no fluxo da política; abrindo apenas uma de cada vez, e não permanecendo aberta por muito tempo. (KINGDON, 1995). Algumas janelas são previsíveis, outras imprevisíveis. A imprevisibilidade reduz ainda mais o tempo de abertura da janela. O acoplamento envolve a combinação de soluções e problemas pelos empreendedores com audiência receptiva e depende de sua estratégia e posição. Podem ser empregadas várias estratégias para juntar os fluxos: manipulação de dimensões; controle de agenda; e votação estratégica. A ambiguidade também pode ser manipulada pelos empreendedores para criar consenso em seu favor. Segundo Kingdon (1995), soluções prévias afetam o debate contemporâneo e a escolha das políticas; a geração de políticas alternativas permanece incremental no fluxo das políticas, num processo de suavização em que as ideias são constantemente recombinadas. Durant e Diehl (1989) desenvolveram uma tipologia de processos evolucionários ou trajetórias de alternativas: soluções emergentes (ideias cujo tempo de gestação é retardado); evolução convergente (trajetória de rápida propulsão de ideias suavizadas); e evolução gradualista (processo retardado de suavização de extensões marginais das políticas existentes).

Na teoria, as lentes de formulação de políticas teriam duas missões: descrição e previsão. Para

os críticos, os fluxos múltiplos empenham-se mais em entender do que em prever, e parecem mais instrumentos de descoberta do que guias empiricamente construídas para analisar políticas públicas. A lente de fluxos múltiplos considera o processo de formulação de políticas mais fluido e menos previsível do que outras lentes. Como o processo é randômico, a previsão é impossível. Zahariadis (1999) responde às críticas argumentando que fluxos múltiplos podem fazer previsões a partir de mais hipóteses e testes. Os fluxos múltiplos dão ênfase ao acaso, mas o processo de elaboração de políticas não é randômico, pois há dinâmicas internas em cada fluxo que limitam as possibilidades de acoplamento e restrições sistêmicas gerais, afetando sistematicamente os resultados. (KINGDON, 1995, p. 206-208).

#### 2.4 Modelo de Equilíbrio Pontuado

O modelo de equilíbrio pontuado procura explicar por que processos políticos, geralmente tratados como decorrentes de uma lógica de estabilidade e incrementalismo, ocasionalmente também produzem grandes variações. Tanto a estabilidade como a mudança são elementos importantes no modelo de equilíbrio pontuado. A maior parte dos modelos se dedica a explicar ou a estabilidade ou as mudanças. O modelo de equilíbrio pontuado contempla ambos, mediante ênfase na definição dos temas e na formação da agenda, oferecendo outra forma para tentar compreender como uma questão específica se torna importante num determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. O modelo procura explicar por que determinadas questões ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas, enquanto outras questões ascendem à agenda de decisão política em nível macro.

Conforme este modelo, tanto as mudanças marginais como as de larga-escala decorrem da interação dos subsistemas político e comportamental, que favorecem por vezes a estabilidade e a mobilização e em outras vezes favorecem o equilíbrio pontuado, no sistema orçamentário. Desta forma a teoria do equilíbrio pontuado fundamenta-se tanto nas instituições políticas como na racionalidade limitada para tomada de decisão. (BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 1999).

Os pressupostos do raciocínio são que os sistemas políticos não são capazes de considerar simultaneamente todos os temas que surgem, assim, há mecanismos que possibilitam o engajamento do sistema político por meio de processamento paralelo nas respectivas comunidades de especialistas. Quando esse processamento se rompe, o tema passa para o processamento serial, ensejando mudanças na política.

O modelo trata de atuações positivas e negativas. As positivas ocorrem quando uma mudança, mesmo que modesta, acaba amplificando mudanças futuras, o que se compara a mudanças na pressão interna da terra que causam enormes movimentos de placas tectônicas gerando terremotos. A interação entre as mudanças de imagem e as arenas nas quais são tratadas as políticas públicas é o que permite a mudança das atuações negativas para as positivas.

A partir da aplicação da teoria do equilíbrio pontuado, foi desenvolvido um modelo de orçamento nacional baseado na agenda (*agenda-based model*), fundamentado no processo de racionalidade limitada conjugado às instituições políticas desagregadas, com especial ênfase em atenção serial e subsistemas paralelos. Nesse contexto, compreende-se a dinâmica, onde tomadores de decisão governamentais processam a informação em paralelo por intermédio de subsistemas, monopólios políticos, triângulos de ferro e redes; promovendo mudanças incrementais no orçamento. No entanto, algumas vezes os temas passam dos subsistemas políticos para o macropolítico, demandando a atenção do Congresso e da Presidência, o que pode ocasionar mudanças radicais no orçamento. (BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 1999). O orçamento é afetado por forças endógenas e exógenas, que podem alterar as regras de decisão. Desta forma, pontuações podem ocorrer nos níveis da formulação da política e do orçamento.

Como no modelo de julgamento serial proposto por Padgett, o modelo de orçamento baseado na agenda assume que a orçamentação é um processo estocástico, o que dificulta a especificação da relação causal entre as variáveis que interagem de forma não linear ou interdependente, produzindo alterações nos diversos itens do orçamento. A dinâmica da pontuação, na qual qualquer atividade consista de longos períodos de estabilidade entrecortados por explosões de atividade frenética, pode ser o caso generalizado nos sistemas humanos.

Segundo Baumgartner, Jones e True (1999), o modelo do equilíbrio pontuado também tem suas limitações. Apesar de expandir o modelo incrementalista, considerando os períodos de mudanças bruscas e rápidas transformações, ainda parece melhor para explicar o passado do que para prever o futuro, oferecendo pouco poder preditivo; e tem aplicação empírica mais complexa, por não ser possível prever quando haverá os momentos de ruptura. Utiliza tanto os conceitos de instituições políticas, como da racionalidade limitada para tomada de decisões, enfatizando dois elementos do processo de políticas públicas: definição dos temas e formação de agenda. Tem como variáveis a combinação do próprio modelo incremental e do modelo da escolha racional. A estratégia de pesquisa é estudar ambos os períodos, de equilíbrio

e de desequilíbrio, assim como estudar a interação de imagens e instituições que levam do micro ao macro, do equilíbrio à mudança, com base na ideia principal de que as políticas públicas são marcadas por longos períodos de estabilidade, pontuados por momentos de ruptura (*punctations*). É útil para estudos de longos períodos de tempo e tem foco na complexidade dos problemas, mas é de difícil aplicação.

**2.5 Análise comparada dos modelos**

Após descrever os quatro modelos, com seus conceitos, variáveis, estratégias de pesquisa e limitações, desenvolve-se aqui uma análise comparada dos principais componentes desses modelos, cujo resumo é apresentado no Quadro 1.

Os quatro modelos trazem relevantes contribuições para a análise orçamentária que permitiriam a criação de novas linhas de pesquisa. Todos têm como base teórica, em algum grau, a racionalidade limitada. E todos são aplicáveis em diversos países. Além disso, são resistentes a testes quantitativos, embora o modelo de fluxos múltiplos seja mais propenso a testes qualitativos.

Como pontos em comum, cabe mencionar que todos os modelos têm uma origem semelhante, pois já estavam com suas sementes lançadas quando das teorias de March (1994), que tratam do processo de tomada de decisão, considerando a lógica das consequências (escolha racional), a lógica da adequação (seguimento de regras), a multiplicidade de atores e os efeitos da incerteza, ambiguidade, crenças, valores e assimetria de informações que caracterizam e influenciam o processo decisório. Além disso, todos os modelos tratam de formação de agenda, sobre como as questões entram no orçamento. Interessante notar, também, que Padgett (1980) já reconhecia a ocorrência ocasional de mudanças radicais. O modelo de Baumgartner, Jones e True (1999), também denominado agenda-based, assume, à semelhança de Padgett (1980), uma natureza estocástica. Há semelhanças, como já dito anteriormente, entre a análise do modelo de equilíbrio pontuado para os períodos de estabilidade e o modelo incremental. Há semelhanças entre o

modelo de fluxos múltiplos e o modelo de equilíbrio pontuado no sentido que ambos reconhecem que o processo político é fluido e não-linear, envolvendo um grande número de atores e forças. Há semelhanças também entre o modelo de julgamento serial e o modelo do equilíbrio pontuado, no sentido que ambos veem o orçamento como um processo estocástico.

As principais críticas, conforme expostas anteriormente, estão resumidas no Quadro 2.

Quadro 2 - Principais críticas aos quatro modelos apresentados

Modelo	Incremental	Julgamento Serial	Fluxos Múltiplos	Equilíbrio Pontuado
Principais Críticas	Não explica mudanças bruscas. Simplista demais.	Difícil aplicação empírica.	Limitada previsibilidade. Difícil aplicação empírica. Fluxos não seriam independentes.	Limitada previsibilidade e difícil aplicação empírica.

Fonte: elaboração própria

Como contrastes, o modelo de fluxos múltiplos não considera fases nem etapas, não havendo sequência cronológica nem de prioridade, o que o distingue do modelo de julgamento serial e também dos modelos incrementalista e de equilíbrio pontuado. Os fluxos agem e reagem de acordo com sua própria lógica, até que uma janela de oportunidade (predita ou não) é aberta e dois ou mais fluxos coincidem e se tornam uma política pública. Outros contrastes são que no modelo incrementalista trabalha-se com distribuição normal como parâmetros homogêneos e distribuição t student como parâmetros heterogêneos, enquanto no modelo de julgamento serial trabalha-se com distribuição exponencial como parâmetros homogêneos e com distribuição Pareto como parâmetros heterogêneos.

As convergências e divergências dos quatro modelos estão resumidas no Quadro 3.

Os quatro modelos permitiram o desenvolvimento de novas linhas de pesquisa. O incrementalismo trouxe ao processo orçamentário a

Quadro 1 - Resumo comparativo dos quatro modelos

Modelo	Incremental	Julgamento Serial	Fluxos Múltiplos	Equilíbrio Pontuado
<b>Contribuição para análise orçamentária</b>	Orçamento como decisões políticas e sociais. Poucas variações. Base orçamentária estável. Mudanças marginais. Simplificação.	Orçamento como processo não determinístico. Influenciado pelo ambiente político, burocrático e técnico. Sequência de escolhas. Vários níveis de decisão.	Orçamento como resultado da interação de 3 fluxos: problemas (crises), soluções (políticas públicas propostas) e política (grupos de pressão).	Orçamento como períodos de estabilidade (incremental) e terremotos (mudanças de grande escala).
<b>Principais bases teóricas</b>	Racionalidade limitada. Perspectiva incremental.	Racionalidade limitada. Processo organizacional.	Racionalidade limitada. Modelo da lata de lixo (garbage can)	Incrementalismo (na estabilidade) e análise dos dados empíricos (para os "terremotos").

Fonte: elaboração própria



Quadro 3. Convergências e divergências dos quatro modelos

Modelo/ Componentes	Incremental	Julgamento Serial	Fluxos Múltiplos	Equilíbrio Pontuado
Convergências	Trata de formação de agenda	Trata de formação de agenda e de processo estocástico	Trata de formação de agenda com grande número de atores, processo fluido não linear	Trata de formação de agenda, processo estocástico, grande número de atores, processo fluido não linear.
Divergências	Há sequência (incremental)	Há fases seriais: etapas, sequência cronológica ou de prioridade. Explica como as alternativas afunilam até à decisão.	Não há fases, nem etapas, nem sequências lógicas. Explica como os temas entram na agenda.	Há duas fases: de estabilidade e de ruptura. Permite análise de longo prazo.

Fonte: elaboração própria

modelagem linear com testes quantitativos. O modelo de julgamento serial incorporou a ideia da análise multinível. O modelo de fluxos múltiplos incorporou o modelo da 'lata de lixo' aos estudos orçamentários, permitindo o diálogo entre várias disciplinas. E o modelo do equilíbrio pontuado trouxe estudos estocásticos aos estudos orçamentários. Todos eles podem contribuir para uma nova agenda de pesquisas orçamentárias no Brasil.

### 3 NOVA AGENDA DE PESQUISA

Com base nessa descrição e comparação dos modelos, apresentamos sugestões de temas e linhas de perguntas de pesquisa geradas pela aplicação dos modelos ao orçamento brasileiro que podem ser úteis para direcionar futuros estudos orçamentários no Brasil.

A primeira grande linha de pesquisa buscaria investigar que tipo de modelo melhor caracteriza o orçamento brasileiro. Como hipótese inicial, decorrente da grande rigidez orçamentária dos gastos com previdência, saúde, educação etc, o orçamento brasileiro teria um caráter essencialmente incremental; ou seja, uma base estável com acréscimos marginais ano a ano. Assim, um estudo quantitativo, utilizando dados orçamentários (séries temporais) do Governo Federal Brasileiro de 1994 a 2010 (pós-estabilização) dos programas, controlando a mudança do nome destes de acordo com as mudanças de governo, seria crucial para verificar a estabilidade da base orçamentária brasileira. Uma vez verificadas as áreas onde há maior estabilidade, outras questões poderiam ser: Qual é a natureza desta estabilidade? Ela é benéfica ou maléfica ao Orçamento? Uma análise da estabilidade se faz necessária, pois no Brasil, a vinculação dos gastos, criada pela Constituição de 1988, engessou o orçamento, provocando uma dificuldade de manejo fiscal, como evidenciado pelo fato de que há muitos anos este tema vem sendo discutido, tendo como solução temporária a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Porém, isso continua sendo tema bastante importante,

principalmente se a Reforma Tributária for discutida seriamente no Governo que se inicia em 2011. Por fim, uma vez verificadas as áreas onde houve grandes mudanças ao longo dos últimos 25 anos, é importante perguntar: Mesmo com as vinculações, os governos foram capazes de implementar suas prioridades? Ou seja, mesmo se o orçamento for incremental, altamente vinculado, o Executivo Brasileiro tem sido capaz de manejar o orçamento de acordo com o que o governo julga ser adequado?

Uma segunda linha de estudos bastante promissora no Brasil poderia ser conduzida com a utilização do modelo do julgamento serial. Por atribuir maior importância às dinâmicas políticas, burocráticas e técnicas do que o incrementalismo, este modelo poderia cobrir uma grande lacuna na literatura orçamentária brasileira. Os principais estudos conduzidos pela Ciência Política se concentram na tramitação do Orçamento pela Comissão Mista de Orçamento no Congresso Nacional. Assim, pouco tem sido produzido a respeito da elaboração do orçamento no Executivo, e, sobre sua implementação e avaliação pelos órgãos de controle. Portanto, possíveis perguntas de pesquisa utilizando o modelo de julgamento serial seriam: Como ocorre a preparação do Orçamento Brasileiro? Como ocorre a implementação do Orçamento Brasileiro? Elas se refeririam aos multiníveis do Poder Executivo, desenvolvendo estudos qualitativos e quantitativos transversais para explicar papéis, estratégias, cálculos, competição, conflitos e normas orçamentárias no âmbito do poder Executivo em determinado recorte temporal. Pela aplicação do modelo à realidade brasileira, podemos supor algumas perguntas, tais como: Como é possível melhorar a previsibilidade da implementação do orçamento para os gestores, já que o contingenciamento anual do orçamento e a programação financeira bimensal afetam sobremaneira a previsibilidade dos gastos? Quais os critérios para aberturas de créditos suplementares, extraordinários e especiais?

O modelo de fluxos múltiplos também

apresenta grande potencial para entender mais detalhadamente como alguns temas ascendem à agenda de decisão política em nível macro, e poderia ser uma terceira linha de pesquisa. Um possível exemplo de estudo de caso utilizando-se o modelo de fluxos múltiplos seria a unificação das políticas sociais no Ministério do Desenvolvimento Social a partir de 2004; em especial, o caso do Programa Bolsa Família. No fluxo de política, havia um novo presidente que ascendeu ao poder com uma forte agenda voltada para os pobres. No fluxo das políticas públicas havia a presença de acadêmicos da UFMG e USP, gestores vindos do Ministério da Saúde, especialistas em Proteção Social do Banco Mundial, aconselhando a Presidência a seguir caminhos diversos. No fluxo dos problemas, existiam quatro programas de transferência de renda (Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Cartão Alimentação) com cadastros duplicados, além de outros programas sociais fragmentados, com baixa cobertura, ineficazes, fraudulentos. Uma janela de oportunidade foi aberta, quando vários seminários envolvendo grandes especialistas mundiais na área, foram realizados para discutir qual era a melhor saída para utilizar os recursos de forma mais eficiente, e se identificou que o Bolsa Escola era considerado um programa de proteção social de vanguarda. Assim, os quatro programas foram unificados no Bolsa Família, que passou a ser implementado com base no cadastro único dos beneficiários dos programas sociais, possibilitando maior controle e monitoramento, bem como ampliação do número de famílias atendidas. Ademais, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nos moldes do SUS, criando a rede de atenção da assistência sob a coordenação do MDS, com vistas a integrar os diversos programas e iniciativas da área.

Pela aplicação do modelo ao caso, podemos supor as seguintes perguntas: Havia algum empreendedor a defender a adoção de uma grande política de transferência de renda no Brasil? Quais foram as estratégias que este empreendedor utilizou? Outro exemplo que pode ser apresentado, concordando com Zahariadis (1999), sobre a capacidade do modelo de fluxos múltiplos de fazer previsões, seria aplicá-lo a uma possível reforma tributária. O modelo poderia ajudar a responder algumas perguntas que podem auxiliar na preparação da estratégia desta reforma, tais como: Existiria uma estratégia única para lidar com os Governadores? A própria Presidente seria a melhor empreendedora da reforma? É melhor começar a reforma pelos temas mais fáceis? Quais são eles? Há consenso entre os especialistas?

A quarta grande linha de pesquisa seria para verificar se o orçamento brasileiro tenderia mais ao equilíbrio pontuado, sendo predominantemente estável, mas sujeito a mudanças de grande escala. Nesse modelo, os temas emergiriam dos subsistemas

políticos para o macro político, demandando a atenção do Congresso e da Presidência, o que pode ocasionar mudanças radicais no orçamento. Um exemplo de tema que passou à agenda macro, recentemente, no Brasil, foram os investimentos em infraestrutura. O Programa de Aceleração do Crescimento e eventos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 provocaram grandes mudanças no orçamento brasileiro em anos recentes. A aplicação do modelo à realidade brasileira diante dessa mudança geraria perguntas como: Os gastos com a Copa do Mundo e com as Olimpíadas deixarão legado no futuro? Que tipos de investimentos devem ficar a cargo do setor privado, dos governos estaduais e do Governo Federal? O Brasil não deveria estabelecer uma melhor gestão de investimentos (talvez em estudo comparado ao modelo chileno, que possui um Banco de Projetos pré-aprovado)?

Acreditamos que esta nova agenda de pesquisa, se for desenvolvida, proporcionará maior embasamento aos estudos orçamentários no Brasil, trazendo dados empíricos analisados sobre sólidas bases teóricas, o que irá melhorar a compreensão do processo orçamentário tanto academicamente quanto na prática governamental.

#### 4 CONCLUSÃO

Em conclusão, pode-se afirmar que a discussão sobre estudos orçamentários governamentais no Brasil só tem a ganhar, se incorporar às suas pesquisas os quatro modelos teóricos disponíveis sobre o processo de decisão para alocação de recursos.

Esses modelos – incremental, de julgamento serial, de fluxos múltiplos e de equilíbrio pontuado – apresentam pontos positivos e negativos. Todos são adequados à realidade brasileira, em maior ou menor grau, conforme o aspecto analisado e o ponto de vista adotado, como foi detalhado neste trabalho, na comparação dos modelos, podendo, portanto, contribuir para a melhoria do desenvolvimento de pesquisas orçamentárias no Brasil.

De forma mais concreta, essa contribuição foi exemplificada nas sugestões de temas e de perguntas de pesquisa que decorrem da aplicação dos modelos ao orçamento brasileiro, demonstrando o quanto seria útil, para abrir novas direções em pesquisas orçamentárias no Brasil, o uso de todos os modelos. Em síntese, o uso dos quatro modelos teóricos é bastante útil para abrir novas direções em pesquisas orçamentárias no Brasil.

#### REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; TRUE, James L. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, Paul (Org.). **Theories of the policy process**. Oxford: Westview Press, 1999.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, New York, 17, p. 1-25, 1972.

DAVIS, Otto; DEMPSTER, M.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **American Political Science Review**, Washington, v. 60, n. 8, p. 529-547, sept. 1966.

DURANT, R. E.; DIEHL, P. E. Agendas, alternatives, and public policy: lessons from the U.S. foreign policy arena. **Journal of Public Policy**, Washington, v. 9, n. 2, p. 179-205, 1989.

FÖLSCHER, Alta. Budget methods and practices. In: SHAH, Anwar (Org.). **Budgeting and budgetary institutions**. Washington: The World Bank, 2007. p. 109-134.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Harper Collins, 1995.

LINDBLOM, Charles; WOODHOUSE, Edward **The policy-making process**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.

MARCH, James G. **A primer on decision making**. New York: The Free Press, 1994.

MUCCIARONI, Gary. **The political failure of employment policy, 1945-1982**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

PADGETT, John F. Bounded rationality in budget research. **American Political Science Review**, Washington, v. 74, n. 2, p. 354-372, jun. 1980.

RUBIN, Irene S. **The politics of public budgeting**. 5th Ed. Washington: CQ Press, 2006.

SCHAFFRITZ, Jay; RUSSELL, E; BORICK, Christopher. **Introducing public administration**. New York: Pearson and Longman, 2007.

SCHICK, Allen. **The federal budget: politics, policy, process**. Brookings Institution Press, 2000.

SIMON, Herbert. Theories of bounded rationality. In: SIMON, Herbert A. (Org.). **Models of bounded rationality: behavioral economics and business organization**. Cambridge, MA: MIT Press, 1982. p. 408-423. v. 2

SWAIN, John; HARTLEY, C. Jeff. Incrementalism: old but good? In: BARTLE, J. (Org.). **Evolving theories of public budgeting**. Amsterdam: Elsevier Science, 2001. p. 11-28.

THURMAIER, K.; WILLOUGHBY, K. Windows of opportunity: toward multiple rationalities model of budgeting. In: BARTLE, J. (Org.). **Evolving theories of public budgeting**. Amsterdam: Elsevier Science, 2001.

WILDAVSKY, A. Salvando a análise de políticas do método de orçamento-programa. In: BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Orgs). **Política x técnica no planejamento**. São Paulo: Edit. Brasiliense; UNICEF, 1982.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, time and multiple streams. In: SABATIER, P. (Org.). **Theories of the policy process**. New York: Westview Press, 1999.

#### **Leila Giandoni Ollaik**

Bacharel em Ciências Econômicas  
Mestre em Políticas pela University of Oxford  
Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília - UnB  
Email: leila.ollaik@gmail.com e leila\_ollaik@yahoo.com

#### **Juliana Wenceslau**

Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília - UnB  
Analista de Pesquisa do Banco Mundial - BM  
Email: juwenceslau@uol.com.br

#### **Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa**

Bacharel em Ciências Econômicas e Administração  
Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília - UnB  
Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União - TCU  
E-mail: selmahserpa@terra.com.br

#### **Janann Joslin Medeiros**

Bacharel em Ciências Políticas  
Doutora em Administração Pública pela University of Southern California - EUA  
Professora adjunta da Universidade de Brasília - UnB

#### **Universidade de Brasília (UnB)**

Campus Universitário Darcy Ribeiro - Brasília/DF  
CEP: 70910-900