



Revista

# **Cadernos de Finanças Públicas**

03 | 2026



## **Evolução das Despesas por função do Poder Executivo do Paraná à Luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado**

**Juliana Andressa Pavão**

### **RESUMO**

Este estudo analisa a evolução das despesas do Poder Executivo do Paraná (2019-2024) sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET). A pesquisa, de abordagem quali-quantitativa, utilizou dados do Portal da Transparência para identificar padrões de estabilidade e rupturas na alocação orçamentária. Os resultados confirmam a PET uma vez que funções estruturantes, como Educação, Saúde e Segurança, mantiveram estabilidade incremental devido a vinculações constitucionais. Em contrapartida, áreas como Administração e Trabalho apresentaram pontuações abruptas, com destaque para o crescimento de 859% na função Trabalho em 2024, evidenciando realocações estratégicas pós-pandemia. O estudo valida a teoria e oferece uma ferramenta diagnóstica sobre a flexibilidade orçamentária. Ao diferenciar setores resilientes de áreas vulneráveis a cortes ou aumentos súbitos, o estudo fornece subsídios fundamentais para gestores públicos aprimorarem o planejamento estratégico e a transparência em cenários de crise e mudanças políticas.

**Palavras-Chave:** Despesa Pública; Despesa por Função; Teoria do Equilíbrio Pontuado.

**Classificação JEL:** H61; H72; D72.

## SUMÁRIO

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....                       | 4  |
| 2. REVISÃO DE LITERATURA .....            | 5  |
| 2.1. Sistema Orçamentário Brasileiro..... | 5  |
| 2.2. Teoria do Equilíbrio Pontuado.....   | 6  |
| 2.3. Estudos Correlatos.....              | 7  |
| 3. METODOLOGIA .....                      | 9  |
| 4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....      | 10 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....              | 15 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....           | 17 |

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento público consolida-se como o instrumento fundamental da administração pública brasileira e configura-se como um reflexo das prioridades políticas e das escolhas sociais do Estado. Estruturado pelo arcabouço da Constituição Federal de 1988 por meio da integração entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), o sistema orçamentário visa harmonizar o planejamento de médio prazo com a execução financeira (Brasil, 1988). No âmbito do Poder Executivo, a alocação de recursos por funções de governo revela a materialização das políticas públicas, sendo a eficiência e a fidedignidade deste processo fundamentais para o equilíbrio das contas públicas e para o cumprimento da missão institucional (MCASP, 2025).

Entretanto, o cenário compreendido entre os anos de 2019 e 2024 impôs desafios sem precedentes à gestão orçamentária. Este período foi marcado por eventos disruptivos, destacando-se a pandemia de COVID-19, crises fiscais, processos de recuperação econômica e ciclos eleitorais. Tais fatores atuaram como choques externos que tensionaram a rigidez do planejamento orçamentário, exigindo realocações rápidas e, muitas vezes, drásticas. Estudos indicam que crises dessa magnitude tendem a afetar a eficácia da execução orçamentária e a alterar os padrões históricos de gastos, transformando o orçamento público como base para a análise de descontinuidades alocativas (Galvão, 2025; Silva, Nascimento & Silva, 2021).

Sob a ótica teórica, a dinâmica dessas mudanças pode ser interpretada pela Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET). Diferente da visão incrementalista, a PET, fundamentada por Baumgartner e Jones (1991), propõe que as políticas públicas alternam longos períodos de estabilidade institucional com breves momentos de mudanças drásticas, denominadas pontuações. Essas rupturas ocorrem quando novos dados ou crises forçam os decisores a reavaliarem a imagem da política e a buscarem novas arenas de decisão (Carvalho, 2017). No contexto orçamentário, a PET permite identificar se as variações nos gastos seguem uma evolução linear ou se sofrem rupturas provocadas por eventos críticos (Silva, Nascimento & Silva, 2021).

Diante deste panorama, a pesquisa busca responder o seguinte problema: Como a evolução das despesas por função do Poder Executivo do Estado do Paraná, entre 2019 e 2024, pode ser explicada à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado? O estudo tem como objetivo analisar a evolução das despesas por função do Poder Executivo do Estado do Paraná, no período de 2019 a 2024, à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado, identificando padrões de estabilidade e rupturas na alocação de recursos públicos.

A relevância desta pesquisa justifica-se por contribuições de ordens teórica e prática. Do ponto de vista teórico, a aplicação da PET ainda é pouco explorada no nível estadual no Brasil, sendo a maioria dos estudos focados na esfera federal ou municipal; logo, este trabalho contribui para a literatura de finanças públicas ao fornecer evidências empíricas regionais sobre o comportamento do gasto. De forma prática, o estudo oferece aos gestores e órgãos de controle uma compreensão sobre se as mudanças orçamentárias paranaenses derivam de ajustes incrementais ou de rupturas estratégicas frente a crises. A análise do intervalo 2019-2024, devido à sua riqueza de acontecimentos sociais e econômicos, permite mapear padrões de comportamento que podem orientar a formulação e a resiliência de políticas públicas futuras em cenários de incerteza.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

### ***2.1. Sistema Orçamentário Brasileiro***

O orçamento público atua como o principal instrumento de planejamento para a operacionalização financeira das políticas públicas. Sua configuração caracteriza-se como um processo de negociação entre diversos setores para decidir como as verbas públicas serão aplicadas na execução das políticas de governo (Carvalho, 2017).

O modelo orçamentário brasileiro é estruturado a partir de um arcabouço legal integrado, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que compreende três instrumentos interdependentes de planejamento e gestão. O Plano Plurianual (PPA), previsto no art. 165 da Carta Magna, atua como o balizador de médio prazo, definindo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um horizonte de quatro anos (Brasil, 1988). Em consonância com o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício subsequente, orientando a elaboração e garantindo a aderência da Lei Orçamentária Anual (LOA) ao planejamento estratégico governamental. Por fim, a LOA operacionaliza o sistema ao estimar as receitas e fixar as despesas para o ano fiscal, subdividindo-se nos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais (Brasil, 1988).

Após a fixação da despesa no orçamento público, inicia-se a execução da despesa pública com a programação financeira. Esta etapa, fundamentada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece cronogramas de desembolso e limites de empenho para assegurar o equilíbrio das contas públicas (MCASP, 2025; Brasil, 2000). No que tange à aquisição de bens e servi-

ços, a administração deve observar o procedimento de licitação, instrumento que visa garantir a isonomia, a transparência e a seleção da proposta mais vantajosa. Atualmente, tal processo é regido pela Lei nº 14.133/2021, que modernizou o regime de contratações públicas no país (Brasil, 2021).

Após a fase de contratação, a execução orçamentária percorre os estágios de empenho, liquidação e pagamento, conforme preconizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2025). O empenho representa o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, consistindo na reserva de dotação orçamentária específica, podendo ser classificado em ordinário, global ou estimativo. Subsequentemente, a liquidação verifica o direito adquirido pelo credor mediante a comprovação da entrega do objeto ou prestação do serviço contratado. O ciclo encerra-se com o pagamento, que consiste na efetiva entrega dos recursos ao credor após a liquidação da despesa (MCASP, 2025).

Por fim, a organização da despesa orçamentária exige diferentes classificações para fins de controle e gestão, destacando-se as perspectivas institucional, funcional, programática e por natureza. Dentre estas, a classificação funcional permite a agregação dos gastos em áreas temáticas de atuação pública (funções e subfunções), independentemente da estrutura administrativa, refletindo a missão institucional do órgão e as políticas públicas finalísticas implementadas pelo governo (MCASP, 2025). Para Carvalho (2017, p. 12), a classificação funcional é “[...] composta por um rol de funções e subfunções que servem como agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental comum e é obrigatória nos três níveis de governo, independente dos programas”.

A classificação funcional organiza as áreas de atuação do setor público, como saúde e educação, permitindo identificar o montante de recursos destinado a cada política setorial. Enquanto a função oferece uma visão ampla desse esforço financeiro, a subfunção detalha a natureza específica da ação governamental, exemplificada por áreas como a educação infantil ou o atendimento ambulatorial (Carvalho, 2017).

## ***2.2. Teoria do Equilíbrio Pontuado***

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET, do inglês *Punctuated Equilibrium Theory*) consolidou-se como um modelo para a compreensão da dinâmica das políticas públicas ao longo do tempo. Sob uma perspectiva histórica, Baumgartner e Jones (1991) observam que as políticas públicas não evoluem de forma puramente linear. Pelo contrário, são caracterizadas por exten-

tos períodos de estabilidade institucional, subitamente interrompidos por breves episódios de mudanças e reversões.

De acordo com os autores fundadores, a alternância entre a estagnação e a mudança rápida é explicada pela interação de dois elementos centrais: a imagem da política (*policy image*) e as arenas institucionais (*policy venues*) (Baumgartner & Jones, 1991). A imagem da política refere-se ao conjunto de crenças, valores e interpretações simbólicas associados a um tema, enquanto as arenas são os espaços institucionais onde as decisões são tomadas. Num sistema pluralista, podem estabelecer-se subsistemas altamente favoráveis a determinados interesses que mantêm o equilíbrio. Contudo, quando a imagem de uma política é redefinida ou quando o debate se desloca para novas arenas, ocorre uma rutura no equilíbrio vigente (Baumgartner & Jones, 1991).

Neste contexto, a PET fundamenta-se numa base teórica que articula o papel das instituições políticas com a psicologia do processamento de informação, especificamente por meio do conceito de racionalidade limitada. Como aponta Carvalho (2017), a interação entre instituições de diversos níveis e decisores com capacidade cognitiva restrita gera padrões de comportamento marcados pela inércia e pela mobilização súbita. Assim, o equilíbrio, ou estabilidade, é o resultado do domínio de certas estruturas na manutenção do *status quo*, enquanto a “pontuação” representa uma mudança efetiva na política pública, impulsionada por novos dados ou pontos de vista que forcem a reavaliação dos formuladores de políticas (Silva, Nascimento & Silva, 2021).

A análise da execução orçamentária reflete as prioridades políticas na arrecadação e aplicação de recursos. A PET permite explicar se os processos orçamentários seguem uma lógica incremental de estabilidade ou se sofrem “terremotos” (*outliers*), permitindo a análise da política orçamentária em diferentes contextos (Silva, Nascimento & Silva, 2021).

Esta teoria representa uma alternativa para avaliar o comportamento histórico das políticas públicas. A delimitação de períodos de ruptura e a identificação das razões que levaram a tais variações permitem compreender o passado, bem como mapear padrões de comportamento que podem auxiliar na previsão de tendências futuras na gestão pública (Carvalho, 2017).

### **2.3. Estudos Correlatos**

A literatura sobre gestão orçamentária pública tem se dedicado a compreender as dinâmicas entre o planejamento e a execução financeira, bem como os fatores que determinam a

estabilidade ou a ruptura nas decisões alocativas, segundo a PET. No contexto brasileiro e internacional, os estudos buscam identificar se o processo orçamentário segue um comportamento incrementalista ou se é marcado por pontuações, isto é, mudanças decorrentes de choques externos ou novas prioridades políticas (Silvestre & Araújo, 2015; Silva, Nascimento & Silva, 2021; Silvestre, Sá & Emmendoerfer, 2021). Nesse sentido, a análise da eficácia da despesa e o alinhamento entre receitas e gastos contribuem como indicadores da qualidade da gestão fiscal e da confiabilidade dos instrumentos orçamentários.

No âmbito da execução orçamentária municipal, Peres (2008) realizou uma análise comparativa na Região Metropolitana de Florianópolis (2003–2005), observando que a paridade entre arrecadação e gasto foi exceção, ocorrendo apenas no município de Biguaçu. O estudo evidenciou que a anulação de créditos ordinários foi o mecanismo predominante para a abertura de créditos adicionais, demonstrando a flexibilidade da LOA. Complementarmente, Vieira (2017) avaliou a fidedignidade do planejamento nos maiores municípios do Ceará (2014–2016), constatando baixos níveis de credibilidade orçamentária, com desempenhos inferiores dos padrões básicos de gestão fiscal.

No Brasil, Silvestre e Araújo (2015), ao analisarem municípios cearenses (2006–2010), confirmaram que o investimento público alterna longos períodos de estabilidade com momentos de alterações profundas. A PET oferece suporte teórico para explicar tais variações encontradas por Silvestre e Araújo (2015). E ainda, Silva, Nascimento e Silva (2021) aplicaram a PET ao município de São Paulo (2002–2019), encontrando um comportamento incremental na receita e despesa total, enquanto a execução por funções de governo (saúde, educação, etc.) apresentou padrões pontuados e atípicos.

Em âmbito internacional, Fernández-i-Marín, Hurka, Knill e Steinebach (2022) demonstraram, em 13 países europeus, que crises econômicas induzem padrões incrementalistas em áreas distantes do núcleo econômico, como políticas sociais e ambientais, exercendo efeitos redistributivos significativos.

A mensuração da eficiência e eficácia por meio de indicadores foi o foco do estudo de Silva (2016) que desenvolveu o Índice de Desempenho de Funções de Governo (IDFG), destacando a eficiência de municípios como Santos (SP) e São Bernardo do Campo (SP) entre 2002 e 2014. No Nordeste, Fonseca (2021) observou níveis de eficácia superiores a 80% na Região Metropolitana de Natal entre 2017 e 2019, evidenciando uma disparidade marcante entre municípios com alta entrega relativa (Arês e São José de Mipibu) e aqueles com baixo atendimento (São Gonçalo do Amarante).

A relação entre a demanda social e a alocação de recursos foi explorada por Silvestre, Sá e Emmendoerfer (2021). Os autores verificaram que as prioridades dos cidadãos exercem influência direta na distribuição orçamentária de serviços essenciais como segurança, saúde e educação nos estados brasileiros (2013–2018). Enquanto estas áreas apresentaram estabilidade com variações pontuais, o setor de saneamento foi caracterizado por uma instabilidade acentuada, sugerindo que a pressão social e a natureza da política pública moldam o grau de resiliência e mudança do orçamento governamental.

Recentemente, Galvão (2025) analisou as capitais nordestinas (2020–2023) sob a ótica da Teoria do Contribuinte/Usuário, revelando que a pandemia de COVID-19 afetou drasticamente a eficácia de capitais como Recife e João Pessoa em 2020, enquanto Maceió e Aracaju mantiveram índices elevados de execução, apesar de inconsistências contábeis pontuais.

Em suma, as evidências indicam que a execução orçamentária nos entes mencionados anteriormente não é apenas um reflexo técnico da disponibilidade financeira, mas o resultado de um processo complexo de ajustes incrementais e rupturas estratégicas. A recorrência de baixos índices de credibilidade orçamentária e a variação da eficácia em períodos de crise reforçam a necessidade de instrumentos de controle e avaliação de desempenho.

### **3. METODOLOGIA**

Este estudo caracteriza-se como descritivo, documental e qualitativo e quantitativo. Trata-se de uma pesquisa aplicada, uma vez que busca gerar conhecimento voltado à compreensão da dinâmica das despesas públicas do Estado do Paraná e contribuir para a análise das políticas públicas sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Classifica-se como uma pesquisa descritiva, pois se propõe a analisar o comportamento das despesas por função de governo no período de 2019 a 2024, identificando padrões de estabilidade e rupturas na alocação dos recursos.

A pesquisa apresenta caráter quali-quantitativo. O método quantitativo foi utilizado para mensurar e comparar os gastos públicos em termos absolutos, relativos e percentuais, após correção monetária pelo IPCA. O método qualitativo foi empregado na interpretação crítica desses resultados, relacionando-os a eventos e contextos políticos, sociais e econômicos que podem ter provocado mudanças incrementais ou rupturas na alocação de recursos.

Foi realizada uma pesquisa documental, com base em dados secundários obtidos no Portal da Transparência do Estado do Paraná. Para assegurar a comparabilidade ao longo do tempo, os valores monetários foram atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA),<sup>9</sup>

tendo como base o ano de 2024, de forma a eliminar o efeito da inflação e possibilitar a análise em termos reais.

Os dados utilizados na pesquisa foram coletados no Portal da Transparência do Estado do Paraná, abrangendo o período de 2019 a 2024. Foram extraídas as informações referentes às despesas liquidadas do Poder Executivo, classificadas por função de governo, contemplando todas as funções previstas na estrutura orçamentária. Para fins de análise, foram excluídas as funções que não apresentaram despesas liquidadas em todo o período, sendo elas: ciência e tecnologia, agricultura, organização agrária, transporte e previdência social.

Na etapa de tratamento e análise, os dados foram organizados em planilhas eletrônicas, possibilitando a construção de tabelas. A análise foi conduzida sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado, buscando identificar padrões de estabilidade incremental e possíveis rupturas abruptas na alocação de recursos. Para isso, foram observadas as funções que apresentaram oscilações significativas em momentos específicos, associando tais variações a fatores políticos, econômicos ou sociais ocorridos no período.

#### 4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Nessa seção são apresentados e discutidos os dados obtidos com o estudo. A Tabela 1 apresenta a evolução das despesas liquidadas por função no período entre 2019 e 2024. Cabe ressaltar que os valores foram atualizados pelo IPCA.

**Tabela 1 - Evolução das despesas por função (2019-2024)**

| Função | 2019           | 2020           | 2021          | 2022           | 2023           | 2024           |
|--------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| 03     | 279.069.602    | 282.953.048    | 266.486.524   | 300.944.721    | 338.775.250    | 560.328.690    |
| 04     | 1.094.713.622  | 416.269.277    | 449.255.686   | 579.371.656    | 756.826.140    | 2.186.292.100  |
| 06     | 4.430.151.580  | 4.379.314.582  | 4.111.147.854 | 4.878.350.214  | 5.661.939.085  | 6.474.728.627  |
| 08     | 211.997.949    | 174.258.114    | 183.113.171   | 306.936.170    | 323.089.849    | 417.050.798    |
| 10     | 6.452.630.419  | 7.010.238.315  | 6.444.395.412 | 6.394.484.101  | 7.592.872.628  | 8.473.070.749  |
| 11     | 20.674.017     | 6.342.183      | 6.636.217     | 6.804.996      | 5.673.473      | 54.425.565     |
| 12     | 13.103.279.755 | 10.327.373.448 | 9.476.722.012 | 10.469.333.706 | 11.924.588.278 | 16.217.862.151 |
| 13     | 95.177.907     | 125.645.104    | 181.987.628   | 109.534.947    | 111.290.776    | 217.187.665    |
| 14     | 231.069.898    | 35.171.919     | 38.057.001    | 39.166.469     | 48.180.776     | 330.035.994    |
| 15     | 224.876.599    | 580.646.455    | 424.762.521   | 677.962.451    | 467.502.158    | 684.206.971    |
| 16     | 52.670.216     | 183.585.146    | 685.897.118   | 202.455.086    | 371.333.536    | 365.294.414    |
| 18     | 201.343.841    | 296.436.634    | 316.866.777   | 616.239.912    | 1.371.232.873  | 528.318.468    |
| 22     | 18.392.063     | 17.545.152     | 12.732.231    | 12.158.558     | 14.309.869     | 11.737.415     |
| 23     | 36.972.306     | 27.681.398     | 23.770.578    | 25.344.190     | 37.551.402     | 116.446.330    |

|       |                |                |                |                |                |                |
|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 24    | 38.345.502     | 96.501.458     | 107.168.882    | 61.047.338     | 49.512.059     | 106.187.768    |
| 27    | 31.199.158     | 34.743.020     | 42.353.565     | 47.322.752     | 67.863.259     | 99.038.539     |
| 28    | 16.970.799.993 | 4.184.605.324  | 6.243.779.142  | 4.888.867.741  | 7.172.156.968  | 5.069.793.808  |
| 99    | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              |
| Total | 45.594.798.108 | 28.262.672.880 | 29.111.024.690 | 29.733.111.339 | 36.464.493.674 | 46.212.225.155 |

Legenda: 3 – Essencial à justiça; 4 – Administração; 6 – Segurança Pública; 8 – Assistência Social; 10 – Saúde; 11 – Trabalho; 12 – Educação; 13 – Cultura; 14 – Direitos da cidadania; 15 – Urbanismo; 16 – Habitação; 18 – Gestão ambiental; 22 – Indústria; 23 – Comércio e serviços; 24 – Comunicações; 27 – Desporto e lazer; 28 – Encargos especiais; e 99 – Reserva de contingência.

Fonte: dados da pesquisa, 2025.

Percebe-se na Tabela 1, que as funções Saúde (10) e Educação (12) apresentaram despesas estáveis no decorrer dos anos. A função Saúde apresenta despesa de 7 bilhões em 2020, ano de início da pandemia da covid, sendo que tem esse valor diminuído nos dois anos seguintes, voltando a crescer em 2023 e 2024. Já a função Educação apresentou pequenas variações chegando ao valor máximo de 16 bilhões no ano de 2024. Essa estabilidade nos investimentos com Saúde e Educação pode ser devido a obrigatoriedade de aplicar no mínimo 12% da receita de impostos na Saúde e o mínimo de 25% na Educação, conforme Constituição Federal de 1988, art. 198 e 212 respectivamente (Brasil, 1988).

Dentre as funções que apresentaram maiores oscilações nos valores de despesas liquidadas no período de análise, se destacam: Administração (4), Encargos especiais (28), Urbanismo (15) e Habitação (16). A função Administração teve seu menor valor de despesa em 2020 com 416 milhões de reais, em contrapartida para o ano de 2024 com o maior investimento de 2,18 bilhões. Essa variação abrupta pode revelar mudanças na gestão ou política fiscal. Já a função de Encargos especiais é marcada pela queda de 2019 com 16 bilhões para 4 bilhões em 2020. A função Urbanismo apresentou crescimento seguido de queda em todos os anos da análise. E ainda, a função Habitação, passa de 52 milhões em 2019 para 685 milhões em 2021.

Segundo a Teoria do Equilíbrio Pontuado, verifica-se na Tabela 1, equilíbrio prolongados nas funções de Saúde e Educação, funções essas essenciais e prioritárias, refletindo continuidade nas políticas públicas. Entretanto, são evidentes pontuações abruptas nas funções de Administração, Encargos Especiais, Urbanismo e Habitação, podendo indicar momentos de ruptura no padrão de alocação de recursos.

A Tabela 2 apresenta as variações percentuais das oscilações da despesa por função em

cada ano do período analisado.

**Tabela 2 - Variação percentual anual por função (%)**

| Funções                    | 2020/2019 | 2021/2020 | 2022/2021 | 2023/2022 | 2024/2023 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA   | 1,39      | -5,82     | 12,93     | 12,57     | 65,40     |
| 04 - ADMINISTRAÇÃO         | -61,97    | 7,92      | 28,96     | 30,63     | 188,88    |
| 06 - SEGURANÇA PÚBLICA     | -1,15     | -6,12     | 18,66     | 16,06     | 14,36     |
| 08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL    | -17,80    | 5,08      | 67,62     | 5,26      | 29,08     |
| 10 - SAÚDE                 | 8,64      | -8,07     | -0,77     | 18,74     | 11,59     |
| 11 - TRABALHO              | -69,32    | 4,64      | 2,54      | -16,63    | 859,30    |
| 12 - EDUCAÇÃO              | -21,18    | -8,24     | 10,47     | 13,90     | 36,00     |
| 13 - CULTURA               | 32,01     | 44,84     | -39,81    | 1,60      | 95,15     |
| 14 - DIREITOS DA CIDADANIA | -84,78    | 8,20      | 2,92      | 23,02     | 585,00    |
| 15 - URBANISMO             | 158,21    | -26,85    | 59,61     | -31,04    | 46,35     |
| 16 - HABITAÇÃO             | 248,56    | 273,61    | -70,48    | 83,42     | -1,63     |
| 18 - GESTÃO AMBIENTAL      | 47,23     | 6,89      | 94,48     | 122,52    | -61,47    |
| 22 - INDÚSTRIA             | -4,60     | -27,43    | -4,51     | 17,69     | -17,98    |
| 23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS   | -25,13    | -14,13    | 6,62      | 48,17     | 210,10    |
| 24 - COMUNICAÇÕES          | 151,66    | 11,05     | -43,04    | -18,90    | 114,47    |
| 27 - DESPORTO E LAZER      | 11,36     | 21,91     | 11,73     | 43,41     | 45,94     |
| 28 - ENCARGOS ESPECIAIS    | -75,34    | 49,21     | -21,70    | 46,70     | -29,31    |

Fonte: dados da pesquisa, 2025.

Verifica-se na Tabela 2, oscilações bruscas que se configuram as rupturas conforme a Teoria do Equilíbrio Pontuado. Os principais destaques de rupturas foram nas funções de Trabalho, com crescimento de 859,30% em 2024; Direitos da cidadania, com crescimento de 585,00% em 2024; Habitação, com crescimentos de 248,56% em 2020 e 273,61% em 2021. A função Gestão Ambiental também merece atenção devido ao crescimento expressivo nos anos de 2022 (94,48%) e 2023 (122,52%) seguido de queda em 2024 (-61,47). E ainda, a função Administração que apresentou queda expressiva em 2020 (-61,97%) seguido por crescimento de 188,88% no ano de 2024.

Em contrapartida, é possível observar na Tabela 2, funções que apresentam variações moderadas, sugerindo um padrão de incrementalismo orçamentário. É o caso da função Segurança Pública, que apresentou variações entre -6,12% a 18,66% no período analisado. Outras funções marcadas pela estabilidade são: a função de Saúde com variações entre -8,07% a 18,74% e a função Educação que teve variações entre -21,18% a 36,00%. Esses achados sugerem que as funções de Segurança Pública, Saúde e Educação são marcadas pela continuidade de políticas públicas por serem áreas centrais da atuação do governo, que passam por mudanças mais gra-

duais e constantes para garantir a manutenção dos serviços à população.

Em suma, a análise da Tabela 2 mostra que, enquanto algumas funções do Poder Executivo do Estado do Paraná seguem um padrão de estabilidade, outras apresentam mudanças bruscas que indicam alterações de prioridades e respostas a situações específicas. Por exemplo, o período entre 2019 e 2021 foi marcado por oscilações negativas, possivelmente relacionadas a pandemia da covid. Já o ano de 2024 é marcado por crescimentos expressivos em diferentes funções como Trabalho, Direito da cidadania, Comércio e Serviços, Administração, entre outras. Achado esse que pode sugerir realocações orçamentárias após o período pandêmico.

A Tabela 3, que segue, demonstra o percentual de participação em cada função em relação ao total das despesas do orçamento a fim de complementar as análises da Tabela 2, bem como, compreender a participação de cada despesa pública por função. A partir disso é possível identificar padrões de estabilidades e rupturas na composição do orçamento público, em conformidade com a Teoria do Equilíbrio Pontuado.

**Tabela 3 - Participação relativa (%) de cada função do total da despesa**

| Funções                      | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA     | 0,61%  | 1,00%  | 0,92%  | 1,01%  | 0,93%  | 1,21%  |
| 04 - ADMINISTRAÇÃO           | 2,40%  | 1,47%  | 1,54%  | 1,95%  | 2,08%  | 4,73%  |
| 06 - SEGURANÇA PÚBLICA       | 9,72%  | 15,50% | 14,12% | 16,41% | 15,53% | 14,01% |
| 08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL      | 0,46%  | 0,62%  | 0,63%  | 1,03%  | 0,89%  | 0,90%  |
| 10 - SAÚDE                   | 14,15% | 24,80% | 22,14% | 21,51% | 20,82% | 18,34% |
| 11 - TRABALHO                | 0,05%  | 0,02%  | 0,02%  | 0,02%  | 0,02%  | 0,12%  |
| 12 - EDUCAÇÃO                | 28,74% | 36,54% | 32,55% | 35,21% | 32,70% | 35,09% |
| 13 - CULTURA                 | 0,21%  | 0,44%  | 0,63%  | 0,37%  | 0,31%  | 0,47%  |
| 14 - DIREITOS DA CIDADANIA   | 0,51%  | 0,12%  | 0,13%  | 0,13%  | 0,13%  | 0,71%  |
| 15 - URBANISMO               | 0,49%  | 2,05%  | 1,46%  | 2,28%  | 1,28%  | 1,48%  |
| 16 - HABITAÇÃO               | 0,12%  | 0,65%  | 2,36%  | 0,68%  | 1,02%  | 0,79%  |
| 18 - GESTÃO AMBIENTAL        | 0,44%  | 1,05%  | 1,09%  | 2,07%  | 3,76%  | 1,14%  |
| 22 - INDÚSTRIA               | 0,04%  | 0,06%  | 0,04%  | 0,04%  | 0,04%  | 0,03%  |
| 23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS     | 0,08%  | 0,10%  | 0,08%  | 0,09%  | 0,10%  | 0,25%  |
| 24 - COMUNICAÇÕES            | 0,08%  | 0,34%  | 0,37%  | 0,21%  | 0,14%  | 0,23%  |
| 27 - DESPORTO E LAZER        | 0,07%  | 0,12%  | 0,15%  | 0,16%  | 0,19%  | 0,21%  |
| 28 - ENCARGOS ESPECIAIS      | 37,22% | 14,81% | 21,45% | 16,44% | 19,67% | 10,97% |
| 99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  |

Fonte: dados da pesquisa, 2025.

A Tabela 3 mostra que, no período analisado, as principais funções que compõem o orçamento público do Poder Executivo do Estado do Paraná são Educação, Saúde, Encargos Es-

peciais e Segurança Pública, correspondendo, em média, a 33,47%, 20,29%, 20,09% e 14,21% do total, respectivamente.

A função da Educação aparece como principal prioridade em todos os anos da análise, participando entre 28,74% em 2019 a 35,09% em 2024. Apesar de apresentar pequenas variações na composição do orçamento, é evidente a estabilidade relativa dessa função. Em segundo lugar, verifica-se a função Saúde com maior participação na composição do orçamento. É possível verificar que no período pandêmico a função Saúde apresentou uma maior participação no orçamento público representando 24,80% em 2020, 22,14% em 2021 e 21,51% em 2022. Cabe ressaltar que essa participação diminuiu nos anos seguintes, chegando a 18,34% em 2024.

Ao contrário, as funções que se destacam com menor composição no orçamento são Trabalho e Indústria que representam, em média, 4% do orçamento cada uma das funções. A função da Indústria apresentou estabilidade no decorrer dos anos. Porém, a função Trabalho apresentou uma ruptura no ano de 2024 com composição de 12% no orçamento.

Algumas rupturas pontuais aconteceram com a função da Habitação tendo apresentado participação de 2,36% em 2021. Já a função Gestão Ambiental apresentou maior participação no orçamento no ano de 2023 com 3,76%. E ainda, a função de Administração apresentou aumento na sua participação no ano de 2024 com 4,73%.

Com os dados evidenciados na Tabela 3, é possível observar que, apesar da estabilidade de funções estruturantes como Educação, Saúde e Segurança Pública, há funções que sofreram mudanças de prioridade, como Habitação, Gestão Ambiental e Administração. Esse achado vai ao encontro da Teoria do Equilíbrio Pontuado, no qual longos períodos de estabilidade são interrompidos por momentos de mudanças abruptas, que redefinem o peso relativo de determinadas áreas no orçamento público.

A análise das despesas por função do Poder Executivo do Estado do Paraná entre 2019 e 2024 evidencia padrões consistentes com a PET. Esse achado corrobora com Silva, Nascimento e Silva (2021) no município de São Paulo, onde a despesa total apresentou estabilidade, enquanto a execução por funções específicas manifestou processos pontuados e atípicos. Segundo a PET, apresentada por Baumgartner e Jones (1991), políticas públicas e alocação de recursos tendem a se manter estáveis por longos períodos, intercalados por mudanças abruptas e pontuais, conhecidas como pontuações.

No período analisado, funções como Educação, Saúde e Segurança Pública apresentam um padrão de estabilidade, tanto em valores absolutos quanto em participação relativa no orçamento. Essa constância é impulsionada por vinculações constitucionais e compromissos legais,

alinhando-se aos resultados de Silvestre, Sá e Emmendoerfer (2021), que identificaram alta estabilidade nessas mesmas áreas em governos estaduais. Tal fenômeno sugere que funções estruturantes são menos suscetíveis a oscilações políticas imediatas, funcionando como subsistemas protegidos. Essa resiliência foi observada mesmo diante da crise sanitária, o que dialoga com Galvão (2025) e Fonseca (2021), uma vez que embora a pandemia tenha impactado a eficácia em termos percentuais de execução, as prioridades das funções sociais tenderam a manter sua centralidade orçamentária.

Em contraste, funções como Administração, Encargos Especiais, Urbanismo, Habitação, Trabalho e Direitos da Cidadania apresentam oscilações abruptas, indicando rupturas no padrão orçamentário. Estas pontuações confirmam a premissa de Silvestre e Araújo (2015) sobre a ocorrência de grandes alterações orçamentárias após períodos de estabilidade. O comportamento instável dessas funções secundárias pode ser explicado por Fernández-i-Marín *et al.* (2022), que aponta que subsistemas distantes da pauta econômica imediata sofrem efeitos redistributivos mais intensos, resultando em mudanças particularmente extremas quando as pontuações ocorrem. Estes resultados confirmam a PET, em que períodos de estabilidade podem ser interrompidos por alterações políticas, crises econômicas ou decisões estratégicas que realocam recursos de forma significativa.

O crescimento de 859,3% na função Trabalho em 2024 sugere uma mudança de prioridade do governo, possivelmente em resposta a políticas de recuperação econômica pós-pandemia. De forma semelhante, aumentos expressivos em Habitação e Gestão Ambiental podem refletir decisões governamentais específicas, o que remete ao estudo de Peres (2008), ao evidenciar que o orçamento é um instrumento flexível, frequentemente alterado por créditos adicionais e anulações de dotações ordinárias.

A análise das variações orçamentárias revela uma hierarquia de prioridades na qual funções centrais, como Saúde e Educação, apresentam trajetórias incrementais e previsíveis. Em contrapartida, áreas secundárias como Trabalho e Gestão Ambiental exibem maior vulnerabilidade a mudanças abruptas, caracterizando as pontuações típicas da dinâmica alocativa.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar a evolução das despesas por função do Poder Executivo do Estado do Paraná entre 2019 e 2024, sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET). A investigação buscou identificar se a alocação de recursos públicos no período seguiu

uma trajetória de estabilidade incremental ou se foi marcada por rupturas abruptas, considerando o contexto disruptivo da pandemia de COVID-19 e as subsequentes dinâmicas de recuperação econômica e fiscal no estado.

Os principais achados revelam que as funções estruturantes, nomeadamente Saúde, Educação e Segurança Pública, mantiveram um padrão de estabilidade e comportamento incremental ao longo do período analisado. A constância dessas áreas como pilares do orçamento paranaense, com a Educação figurando como a principal prioridade, é explicada pelas vinculações constitucionais de gastos e pela natureza essencial desses serviços. Em conformidade com a PET, tais funções operam como subsistemas protegidos, onde o consenso social e o engessamento legal garantem a manutenção da condição atual e a continuidade das políticas públicas, mesmo diante de choques externos severos.

Em contrapartida, identificaram-se pontuações expressivas em funções menos vinculadas, como Administração, Habitação, Gestão Ambiental e Trabalho. O caso mais evidente foi o da função Trabalho, que apresentou um crescimento exponencial de 859,30% no exercício de 2024, sugerindo uma ruptura deliberada para acomodar novas prioridades pós-pandêmicas. Outras oscilações bruscas, como os saltos orçamentários em Habitação (2020-2021) e a volatilidade nos Encargos Especiais, confirmam a premissa teórica de que o equilíbrio orçamentário é frequentemente interrompido por momentos de mudança drástica, nos quais o governo realoca recursos de forma acentuada para responder a crises ou novas agendas políticas.

As implicações teóricas deste trabalho residem no fortalecimento da Teoria do Equilíbrio Pontuado como modelo para explicar orçamentos públicos no Brasil, demonstrando que a estabilidade e a ruptura coexistem na dinâmica alocativa estadual. Do ponto de vista prático, o estudo oferece aos gestores e órgãos de controle uma ferramenta diagnóstica sobre a flexibilidade orçamentária. Ao evidenciar quais áreas são mais vulneráveis a cortes ou aumentos súbitos, a pesquisa auxilia no planejamento de políticas públicas mais resilientes e na transparência sobre como o Estado reage a cenários de incerteza fiscal.

Apesar das contribuições, a pesquisa apresenta limitações, como o recorte temporal restrito a seis anos e o foco exclusivo em dados quantitativos de despesas liquidadas de um único estado, o que limita a generalização dos resultados. Além disso, o estudo não explorou as causas qualitativas que motivaram as pontuações em 2024. Para estudos futuros, sugere-se a realização de análises comparativas entre os estados da região Sul e a investigação profunda dos determinantes políticos e econômicos que levaram ao crescimento atípico das funções de Trabalho e Administração ao final do período analisado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agenda dynamics and policy subsystems. **The Journal of Politics**, [s. l.], v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para a administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 9 jul. 2026.

CARVALHO, D. I. de. **Análise da execução orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X. et al. Systemic dynamics of policy change: overcoming some blind spots of punctuated equilibrium theory. **Policy Studies Journal**, [s. l.], v. 50, n. 3, p. 527-552, 2022.

FONSECA, M. P. de A. **Análise da eficácia da despesa orçamentária dos municípios da região metropolitana de Natal - RN (2017-2019)**. 2021. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

GALVÃO, I. B. A. **Eficácia da despesa orçamentária (2020/2023) das capitais nordestinas com o suporte da teoria do contribuinte/usuário dos recursos públicos**. 2025. Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

PERES, G. **Despesas e receitas orçadas versus as realizadas: um estudo de caso nos municípios da região metropolitana de Florianópolis**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 11. ed. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/servicos/informacoes-contabeis-e-fiscais/contabilidade-aplicada-ao-setor-publico>. Acesso em: 9 jul. 2026.

SILVA, M. C. da. **Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SILVA, M. C. da; OLIVEIRA, E. J. de. Ensaio teórico sobre a teoria do equilíbrio pontuado. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, [s. l.], v. 16, n. 3, e3691, 2024.

SILVA, M. C. da; NASCIMENTO, J. C. H. B. do; SILVA, J. D. G. da. Análise da execução orçamentária do Governo Federal Brasileiro em saúde e educação, 2000-2018, sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado. **Cuadernos de Contabilidad**, [s. l.], v. 23, n. 23, p. 4, 2022.

SILVA, M. C. da; NASCIMENTO, J. C. H. B. do; SILVA, J. D. G. da. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Estado do Rio de Janeiro (2002-2018). **Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 27-46, 2020.

SILVA, M. C. da; NASCIMENTO, J. C. H. B. do; SILVA, J. D. G. da. Análises da execução orçamentária do município de São Paulo (2002–2019) sob a ótica da teoria do equilíbrio pontuado. **Revista Científica Hermes**, [s. l.], v. 29, p. 74–95, 2021.

SILVESTRE, H. C.; ARAÚJO, J. F. F. E. de. Teoria do Equilíbrio Pontuado nas Políticas Públicas Brasileiras: o caso do Ceará. **RAC**, [s. l.], v. 19, n. 6, p. 696-711, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac20151721>. Acesso em: 9 jul. 2026.

SILVESTRE, H. M. C.; SÁ, G. J. G. de; EMMENDOERFER, M. L. Distribuição orçamentária de governos estaduais no Brasil com base na percepção do cidadão: uma análise a luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 18, n. 18

48, p. 126-142, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2021.e76318>. Acesso em: 9 jul. 2026.

VIEIRA, K. F. **Credibilidade orçamentária: avaliação dos dez maiores municípios em PIB do Estado do Ceará**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.