

Dinâmicas do orçamento do Distrito Federal: uma exploração por meio da teoria do equilíbrio pontuado

Saulo de Oliveira Nonato³⁰

Resumo: Neste artigo, analisou-se a aderência do orçamento do Governo do Distrito Federal (DF), no período de 2004 a 2022, à teoria do equilíbrio pontuado (TEP). O foco recaiu sobre a execução orçamentária total do DF e, especificamente, sobre 21 funções orçamentárias. A pesquisa identificou que somente a função Urbanismo manifestou as características típicas da teoria citada, enquanto a execução orçamentária global demonstrou um comportamento incremental. Ou seja, o estudo sugere que a TEP não se aplica extensivamente ao orçamento do DF, mas restringe-se a uma área específica. Assim, a hipótese inicial de um orçamento com padrão estável, pontuado por alterações notáveis, não foi corroborada.

Palavras-chave: Teoria do equilíbrio pontuado; incrementalismo; orçamento público; funções orçamentárias

Dynamics of the Federal District Budget: An Exploration through Punctuated Equilibrium Theory

Abstract: This article examines the adherence of the Federal District (DF) Government's budget, from 2004 to 2022, to the Punctuated Equilibrium Theory (PET). The focus was on the total budget execution of the DF and, specifically, on 21 budgetary functions. The research found that only the "Urbanism" function exhibited the typical characteristics of the Theory, while the overall budget execution displayed incremental behavior. Thus, the study suggests that the PET does not extensively apply to the DF budget, being limited to a specific area. Therefore, the initial hypothesis of a stable patterned budget punctuated by notable changes was not corroborated.

Keywords: Punctuated Equilibrium Theory; incrementalism; public budget; budgetary functions

³⁰ Consultor Legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, área de Finanças Públicas, Unidade de Economia e Finanças (UEF).

INTRODUÇÃO

O orçamento público é uma entidade com várias dimensões, que transcende uma única disciplina, abrangendo áreas diversas, como contabilidade, finanças, economia, administração e direito. Essa perspectiva multidisciplinar sugere que o orçamento pode ser entendido não apenas como um instrumento legal que estima receitas e fixa tetos de despesas, mas também como uma ferramenta que planeja antecipadamente os fluxos de arrecadação e pagamento, bem como o resultado patrimonial e global da gestão (Giacomoni, 2021).

Na virada do século XX, a abordagem tradicional do orçamento, que era frequentemente vista apenas como um demonstrativo de autorizações legislativas, começou a ser desafiada. Surgiu, então, a necessidade política de evolução, o que expressava um desejo de economia, de eficiência e de uma visão estratégica que pudesse capacitar o governo a executar projetos (Lee Jr.; Johnson; Joyce, 2012). Essa visão modernizada, de acordo com Giacomoni (2021), via o orçamento como um plano que expressa em termos monetários, para um período de tempo certo, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa.

Assim, o século XX viu uma crescente integração entre orçamento e planejamento, a qual emergiu como uma ferramenta vital, especialmente na sequência de seu uso sistemático em programas militares após a Segunda Guerra Mundial. Essa evolução influenciou a forma como os setores governamentais passaram a abordar o planejamento, o que evidencia sua importância no contexto da gestão pública (Giacomoni, 2021).

Sob esse prisma, o orçamento público também pode ser entendido como instrumento de implementação de políticas públicas, refletindo uma complexa negociação social e política (Ollaik; Wenceslau; Medeiros, 2011).

A literatura brasileira especializada, contudo, frequentemente aborda o orçamento de maneira técnica, sem a aplicação sistemática de quadros teóricos (Barcelos; Calmon, 2014). Diante dessa lacuna, este estudo se propõe a analisar a execução das funções orçamentárias do Distrito Federal (DF) no período de 2004 a 2022, à luz da teoria do equilíbrio pontuado (TEP), uma das abordagens recomendadas para a análise de políticas públicas (Fontaine, 2015). Essa teoria sugere que mudanças

significativas são precedidas por períodos de estabilidade política (Baumgartner; Jones, 1991).

Entretanto, para a compreensão exata do equilíbrio pontuado, necessita-se do entendimento preliminar de uma outra abordagem teórica utilizada no campo orçamentário: a do incrementalismo. Tal perspectiva postula que as mudanças políticas ocorrem, predominantemente, por meio de ajustes incrementais e não de reformas abrangentes ou revoluções abruptas (Lindblom, 1981).

Considerando essa contextualização, o objetivo da presente investigação é identificar se a execução das funções orçamentárias do DF se alinha a um padrão dotado de características da TEP, com episódios de variação em meio à estabilidade. Para avaliar-se essa hipótese, serão utilizados dois testes estatísticos: o teste de normalidade — que tem como objetivo verificar a existência de dados não normais — e o cálculo do grau de curtose — que visa a verificar as pontuações no orçamento.

Convém destacar, ainda, que, no Brasil, algumas pesquisas se dedicaram à análise dos orçamentos públicos sob a ótica das teorias anteriormente mencionadas. Fittipaldi, Costa e Araújo (2017), por exemplo, examinaram o orçamento da União executado entre 1995 e 2014 e identificaram um padrão de incrementalismo, sem características evidentes da TEP. Já o estudo de Silvestre e Araújo (2015) constatou que os investimentos públicos em municípios do Ceará apresentavam estabilidade em certos períodos, intercalados com rupturas, um padrão alinhado à TEP.

Contudo, de um modo geral, observa-se que a análise dessa teoria nos estados brasileiros e no DF ainda é escassa na literatura (Galdino; Andrade, 2020).

Dada tal lacuna, este artigo foca as dinâmicas orçamentárias do DF sob a ótica da TEP, buscando contribuir para o entendimento do padrão das decisões sobre a alocação de recursos públicos em um ente subnacional específico.

REVISÃO DE LITERATURA

O orçamento público é a manifestação da alocação de recursos escassos em consonância com as prioridades políticas definidas pelo Poder Legislativo. Funciona como um plano estratégico que busca equilibrar receitas e despesas, consolidando-se como ferramenta essencial à tomada de decisão governamental. Nesse panorama, a

gestão orçamentária desempenha um papel central para os entes governamentais na execução e implementação de políticas públicas (Giacomoni, 2021; Howlett; Ramesh; Perl, 2009; Wildavsky, 1984). Nas décadas de 1950 e 1960, a análise do processo decisório de alocação de recursos orçamentários foi influenciada pelo conceito de incrementalismo (Galdino; Andrade, 2020), o qual sugere que os orçamentos são baseados nos valores do ano anterior com ajustes específicos, uma estratégia para ajustar despesas pré-existentes (Lindblom, 1981).

A teoria do incrementalismo, de acordo com Lindblom (1981), enfatiza que as mudanças políticas tendem a ocorrer por meio de ajustes incrementais, em vez de amplas reformas. Essa abordagem indica que decisões políticas são frequentemente tomadas com base em pequenas alterações das práticas predominantes em determinado momento, sem extensas reavaliações. Essas decisões consideram alternativas que diferem levemente das políticas em vigor.

O autor argumenta, ainda, que o incrementalismo é uma abordagem ajustada às limitações dos decisores, podendo ser uma estratégia para administrar mudanças políticas em contextos complexos. No entanto, uma crítica a essa abordagem salienta que ela pode não ser suficiente para responder a desafios maiores ou crises (Lindblom, 1981).

O incrementalismo em políticas públicas pode ser definido, ainda, como um método que favorece soluções graduais, sem grandes alterações. Em vez de objetivos específicos, os decisores avaliam alternativas e escolhem aquelas que se alinham aos seus interesses. A autora Rua (1997) sugere que esse modelo pode ser visto como inflexível e potencialmente conservador. Nesse sentido, o incrementalismo seria uma descrição do modo como muitas decisões políticas, incluindo as orçamentárias, são tomadas.

Contudo, ao se examinarem teorias que delineiam o desenvolvimento de políticas públicas, inclusive as orçamentárias, observa-se que o incrementalismo, por si só, não contempla a totalidade dos fenômenos associados à alocação de recursos públicos. Assim, para um entendimento mais abrangente da matéria, é imperativo introduzir a TEP, inicialmente proposta por Baumgartner e Jones (1991, 1993), a qual pressupõe que as políticas públicas oscilam entre prolongados períodos de estabilidade

incremental e breves episódios de substanciais pontuações, caracterizados por mudanças radicais, muitas vezes impulsionadas por uma mobilização intensa em torno de um problema, alterações em percepções e crenças públicas, ou modificações institucionais (Carvalho, 2017).

Releva notar que a TEP foi inicialmente concebida no âmbito da biologia evolutiva e, posteriormente, adaptada para o campo das ciências sociais por Baumgartner e Jones (1991, 1993). Nesta última área do conhecimento, sugere-se que mudanças significativas são precedidas por períodos de estabilidade política, uma dinâmica que os autores exploram em profundidade (Baumgartner; Jones, 1991). Indicou-se que, durante os períodos de estabilidade, coalizões políticas mantêm controle sobre a informação e a percepção pública, gerenciando as agendas políticas de maneira eficaz (Baumgartner; Jones, 1991).

No entanto, Baumgartner e Jones (1993) observam que a atenção desproporcional a determinadas questões pode romper a estabilidade, resultando em mudanças abrangentes e, muitas vezes, abruptas nas políticas públicas. Esse fenômeno é atribuído ao acúmulo de tensões durante os períodos de estase, que, uma vez atingido um ponto crítico, levam a realinhamentos políticos significativos (Baumgartner; Jones, 1993).

Assim, a TEP fornece um quadro para se entenderem os mecanismos subjacentes à estabilidade e à mudança nas políticas públicas. Segundo a teoria, a mudança não é um processo constante, mas ocorre em momentos críticos, que são frequentemente desencadeados por um foco intensificado em questões específicas (Baumgartner; Jones, 1991; Baumgartner; Jones, 1993). Essa perspectiva é fundamental para acadêmicos e formuladores de políticas, aos quais cabe prever e interpretar flutuações na paisagem política, a fim de responder adequadamente a elas.

Nessa perspectiva, o orçamento público, elemento central na implementação de políticas públicas, moldado pela intersecção do incrementalismo com a TEP, emerge como uma entidade dinâmica, que se modula para atender às crescentes necessidades e desafios da sociedade, demonstrando a alternância entre estabilidade e reformulações bruscas (Capella, 2006). Dito de outra maneira, o processo orçamentário predominante, marcado por uma lógica de estabilidade e

incrementalismo, pode, em momentos específicos, resultar em transformações significativas, denominadas “terremotos” por Baumgartner e Jones (1993). Os autores (1991) destacam que essas alterações bruscas podem ser desencadeadas tanto por mobilizações internas quanto por choques externos.

Assim, na análise orçamentária baseada na TEP, reconhecem-se períodos de estabilidade e “terremotos”, que refletem mudanças incrementais e drásticas, respectivamente (Baumgartner; Jones, 1993). Essa perspectiva é ilustrada por Carvalho (2017), que compara tais dinâmicas aos movimentos de placas tectônicas, enfatizando a alternância entre constância e transformações significativas nas políticas públicas, por intermédio dos orçamentos.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste trabalho, foi analisada a execução das funções orçamentárias do DF no período de 2004 a 2022, visando identificar variações que poderiam sinalizar desvios do padrão incrementalista. A quantificação do resultado do trabalho, na tentativa de confirmar as hipóteses da TEP mediante a utilização de técnicas e ferramentas de análise estatística, aponta que a abordagem da pesquisa foi quantitativa (Creswell, J.W.; Creswell, J.D., 2021).

O intervalo temporal foi selecionado em função da disponibilidade de dados no Sistema Integrado de Gestão Governamental do Distrito Federal (SIGGO)³¹, programa responsável por registrar o planejamento, o orçamento, a programação financeira, a execução orçamentária e a contabilidade desse ente federado.

O foco deste estudo no Distrito Federal é justificado pela posição única do DF, que acumula atribuições de estado e de município. Essa particularidade permite que o Distrito Federal execute políticas subnacionais de forma mais ampla em comparação com outras entidades federativas brasileiras. Em relação às métricas empregadas, recorreremos às variáveis associadas à categorização das despesas em funções

³¹ O sistema de extração contém dados que remontam até o ano 2000. No entanto, uma análise preliminar dos dados referentes ao período que se estende de 2000 a 2003 revelou falta de confiabilidade, em razão de falhas como a presença excessiva de valores zerados, o que os torna inadequados para os testes desta pesquisa. O ano final do intervalo corresponde ao último ano com dados integralmente disponíveis na data da coleta (10/10/2023).

orçamentárias, a qual, conforme o *Manual técnico do orçamento* (MTO) (Brasil, 2023), é a classificação que representa o mais alto nível de agregação das áreas de atuação do setor público. Em regra, as funções se alinham às atividades finalísticas dos órgãos e entidades responsáveis por implementar políticas públicas relacionadas ao tema:

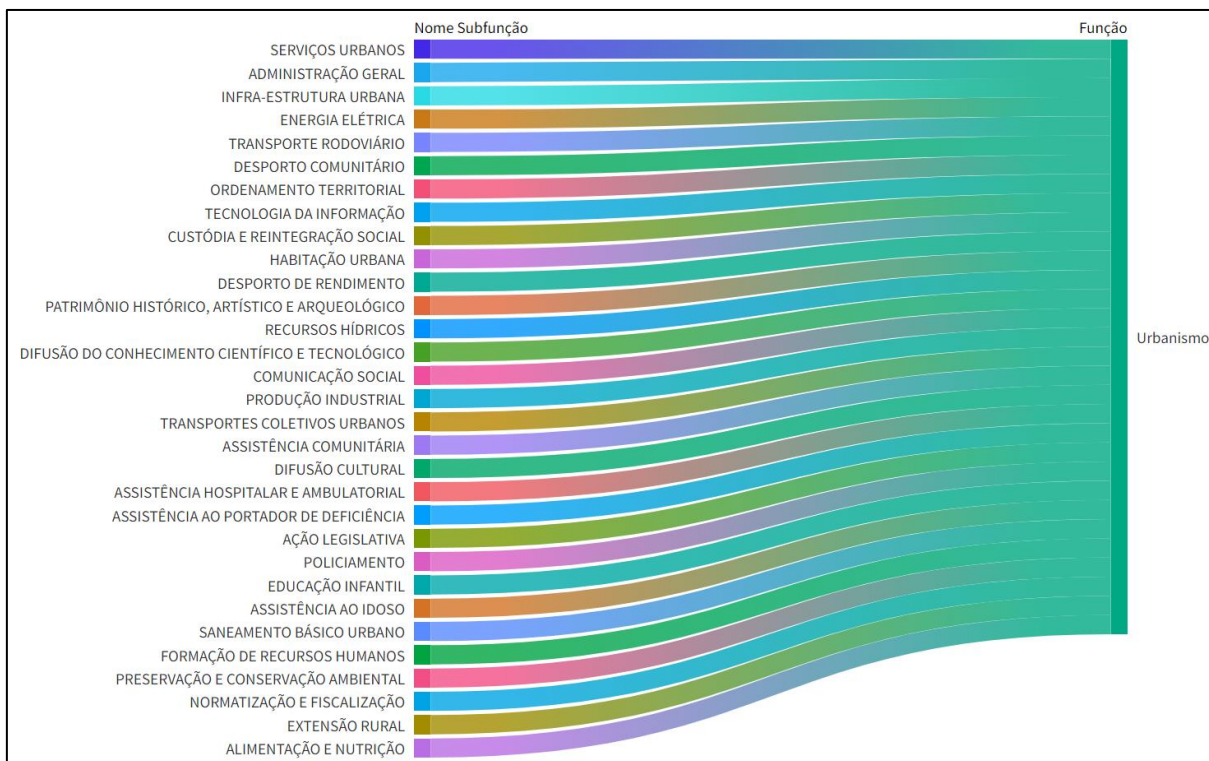
[Uma função] reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. Há situações em que o órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa (Brasil, 2023,p.38).

A função oferece dados sobre as despesas em um nível de agregação elevado e, conforme Giacomoni (2021), seu principal objetivo é permitir a apresentação de estatísticas concernentes aos gastos públicos nos principais setores de atuação das organizações estatais.

Essa classificação da despesa é complementada pela subfunção, que é a área da despesa na qual a ação será executada. A subfunção representa o nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental. Segundo o MTO (Brasil, 2023,p.39), “é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, o que se denomina matricialidade”.

A título de exemplo, no período de 2004 a 2022, as seguintes subfunções se relacionaram à função Urbanismo (Figura 1):

Figura 1 — Subfunções utilizadas em conjunto com a função Urbanismo no período analisado



Fonte: elaboração própria

Adicionalmente, Burkhead (1971) ressalta que, por meio da classificação funcional da despesa pública, é possível obter informações sobre as operações do governo, as quais, conseqüentemente, podem ser consolidadas em um tipo de orçamento sintetizado.

Dada a natureza autorizativa do orçamento brasileiro, frequentemente alvo de alterações ao longo de um exercício financeiro, entende-se que a informação que melhor indica as decisões de política alocativa é a execução orçamentária (Carvalho, 2018). Por essa razão, neste estudo, optou-se pela utilização dos dados da despesa empenhada, primeira fase da execução da despesa. Tal escolha é embasada pela importância do empenho na reserva de recursos para compromissos financeiros.

Para a extração e consolidação dos dados secundários, os registros anuais da execução orçamentária do DF foram extraídos do SIGGO (utilizando-se a ferramenta Discoverer, da Oracle) e, subseqüentemente, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até dezembro de 2022. Em seguida, procedemos ao

cálculo das variações anuais de cada função. O método adotado foi estruturado da seguinte maneira:

$$\mathbf{VarAno1} = (VAno1 - VAno0) / VAno0,$$

sendo:

VarAno1 = Variação do ano 1

VAno1 = Valor do ano 1

VAno0 = Valor do ano 0.

Em relação às outras ferramentas adotadas, utilizou-se o *Excel*, para gerenciar os dados, e o SPSS, da IBM, para análises estatísticas detalhadas. Essa metodologia incluiu gráficos de frequência, estatísticas descritivas, testes de normalidade e curtose, além da identificação de valores discrepantes, essencial para a detecção de descontinuidades orçamentárias.

O conjunto de dados inicial foi composto de 26 variáveis contínuas, sendo que 25 delas representam diferentes funções orçamentárias e 1 se refere à variação total da execução orçamentária no DF. Além disso, há a variável categórica “Ano”. Enquanto cada linha representa um ano específico, cada coluna denota a variação percentual de uma função ou da variação total.

Para a eficácia da análise via TEP, uma série temporal completa é crucial. Devido à ausência de justificativa para a falta de dados em algumas funções, e visando preservar a qualidade da análise, decidimos excluir as funções Comunicações, Essencial à Justiça, Indústria e Judiciária, que apresentaram diversos valores nulos em sua série histórica. No entanto, para preservar a integridade do conjunto de dados, os valores dessas funções foram mantidos na variação total do orçamento.

A escolha das técnicas estatísticas utilizadas na presente pesquisa foi orientada pela concepção de que variações anuais tendem a um padrão incremental interrompido por mudanças pontuais e significativas (Jones; Baumgartner, 2005). Em outras palavras, a TEP, percebida como uma extensão do incrementalismo, propõe que a alocação de gastos tem natureza predominantemente incremental, mas experimenta mudanças súbitas em determinados momentos.

Os autores (2005) argumentam que o incrementalismo se reflete em uma distribuição normal³², ao passo que a ocorrência de variações desproporcionais produz resultados leptocúrticos³³. Assim, seguindo também a metodologia de Galdino e Andrade (2020), nossos procedimentos centrais envolveram testes de normalidade e curtose³⁴.

Para avaliar a normalidade dos dados orçamentários do DF, empregamos o teste de *Shapiro-Wilk*, que pressupõe, como hipótese nula, uma distribuição normal dos dados. Com um nível de significância de 5%, um valor de *p* abaixo de 0,05 rejeita essa hipótese, enquanto um valor acima de 0,05 sugere uma distribuição normal, alinhada com características incrementalistas (Galdino; Andrade, 2020). O incrementalismo é o primeiro requisito para conformidade com a TEP, representando o “equilíbrio”.

Já o teste de curtose serviu para analisar-se a distribuição dos gastos anuais. Uma curtose acima de 3 indica uma distribuição leptocúrtica mais acentuada, caracterizada por uma maior concentração de dados em torno da média e por caudas mais pesadas (Decarlo, 1997; Galdino; Andrade, 2020; Goulart *et al.*, 2015). Esse padrão de distribuição representa o segundo requisito para conformidade com a TEP, situando as pontuações dentro do equilíbrio.

Assim, conforme as diretrizes da TEP, uma distribuição normal (valor $p > 0,05$), quando acompanhada de um valor de curtose acima de 3, indica a aplicação da TEP no processo de decisão orçamentária, enquanto uma distribuição puramente normal

³² A **distribuição normal**, também conhecida como distribuição gaussiana, é uma das distribuições estatísticas mais fundamentais. É caracterizada por sua forma de sino simétrica. Na distribuição normal, a média, a mediana e a moda são todas iguais e estão no centro da distribuição. Aproximadamente 68% dos dados caem dentro de um desvio padrão da média; 95%, dentro de dois desvios padrão; e 99,7%, dentro de três desvios padrão (Field, 2009).

³³ A **leptocurtose** refere-se a uma característica de “pico” ou “cauda pesada” na distribuição de um conjunto de dados. Uma distribuição leptocúrtica tem caudas mais pesadas e um pico mais agudo, em comparação com uma distribuição normal. Isso indica que há maior probabilidade de valores extremos (*outliers*) na distribuição (Field, 2009).

³⁴ **Curtose** é uma medida estatística que descreve a forma da distribuição de um conjunto de dados, especialmente em relação às caudas e ao pico da distribuição. A curtose pode ser classificada em três tipos: mesocúrtica (curtose igual a zero, similar à distribuição normal), leptocúrtica (curtose maior que zero, caudas pesadas) e platicúrtica (curtose menor que zero, caudas mais leves) (Field, 2009).

sugere um padrão incrementalista (Galdino; Andrade, 2020; Jones; Baumgartner, 2005).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Primeiramente, foi feita estatística descritiva, para proporcionar uma compreensão inicial clara das tendências e variações dos dados orçamentários. O objetivo dessa análise foi verificar o comportamento dos dados, observando-se as médias e os valores máximos e mínimos na execução das funções orçamentárias do DF.

Tabela 1 — Análise estatística descritiva do orçamento por função de despesa

Função	Estatística descritiva		
	Média	Mínimo	Máximo
Administração	0,00	-0,31	0,41
Agricultura	0,03	-0,14	0,40
Assistência social	0,06	-0,54	0,99
Ciência e tecnologia	1,33	-0,63	24,40
Comércio e serviços	1,27	-0,86	11,99
Cultura	0,06	-0,39	0,69
Desporto e lazer	0,46	-0,82	6,28
Direitos da cidadania	0,82	-0,82	11,73
Educação	0,09	-0,24	0,78
Encargos especiais	0,08	-0,18	0,48
Energia	0,87	-1,00	8,02
Gestão ambiental	0,11	-0,44	1,21
Habitação	0,30	-0,81	3,67
Legislativa	0,02	-0,35	0,28
Previdência social	0,13	-0,29	2,16
Saneamento	0,48	-0,88	9,52

Função	Estatística descritiva		
	Média	Mínimo	Máximo
Saúde	0,09	-0,35	0,78
Segurança pública	0,11	-0,25	0,70
Trabalho	0,38	-0,90	3,95
Transporte	0,08	-0,27	0,67
Urbanismo	0,04	-0,43	0,78
Variação total	0,06	-0,27	0,43

Fonte: elaboração própria

Após a realização da análise descritiva, foram feitos testes de normalidade e testes de curtose.

Tabela 2 — Testes de normalidade e de curtose

Função	Normalidade e Curtose			Análise		
	Teste	Valor-p*	Curtose	Curva normal**	Curva leptocúrtica***	TEP
Administração	0,97	0,789	1,14	Sim	Não	Não
Agricultura	0,87	0,019	1,76	Não	Não	Não
Assistência social	0,85	0,009	5,49	Não	Sim	Não
Ciência e tecnologia	0,31	0,000	17,84	Não	Sim	Não
Comércio e serviços	0,63	0,000	9,19	Não	Sim	Não
Cultura	0,97	0,708	0,91	Sim	Não	Não
Desporto e lazer	0,60	0,000	12,18	Não	Sim	Não
Direitos da cidadania	0,43	0,000	15,49	Não	Sim	Não
Educação	0,86	0,015	2,24	Não	Não	Não

Função	Normalidade e Curtose			Análise		
	Teste	Valor-p*	Curtose	Curva normal**	Curva leptocúrtica***	TEP
Encargos especiais	0,91	0,104	1,56	Sim	Não	Não
Energia	0,64	0,000	4,33	Não	Sim	Não
Gestão ambiental	0,83	0,004	2,98	Não	Não	Não
Habitação	0,80	0,001	3,77	Não	Sim	Não
Legislativa	0,92	0,128	2,98	Sim	Não	Não
Previdência social	0,51	0,000	14,48	Não	Sim	Não
Saneamento	0,49	0,000	15,24	Não	Sim	Não
Saúde	0,89	0,045	2,16	Não	Não	Não
Segurança pública	0,90	0,051	0,48	Sim	Não	Não
Trabalho	0,76	0,000	8,23	Não	Sim	Não
Transporte	0,92	0,116	1,29	Sim	Não	Não
Urbanismo	0,91	0,096	3,33	Sim	Sim	Sim
Variação total	0,94	0,344	1,15	Sim	Não	Não

Fonte: elaboração própria

*Nível de significância = 0,05; ** Valor $p > 0,05$; *** Curtose > 3

4.1 A função Urbanismo

De acordo com a Tabela 2, a presença da TEP é observada apenas na função **Urbanismo**, que atende às duas condições da metodologia: uma distribuição normal (valor $p > 5\%$) e uma curtose superior a 3, combinação que indica mudanças abruptas no orçamento em meio a um equilíbrio incremental.

Na identificação anual das pontuações mais relevantes da referida função, utilizou-se o critério do desvio padrão (DP). Para a detecção de valores discrepantes, adotou-se o limiar de 1,5 vez o DP (Acuña; Rodriguez, 2004; Seo, 2006). Ou seja,

valores que se desviam da média em quantidade maior que 1,5 vez o DP ou menor que 1,5 vez o DP foram considerados “pontuações”.

Essa abordagem identificou que a execução dos exercícios de 2010 e 2012 apresentou variações significativas em relação à média, o que evidencia a ocorrência de mudanças abruptas. Considerando-se uma média de 0,04 e um DP de 0,26, os resultados foram os seguintes (Tabela 3):

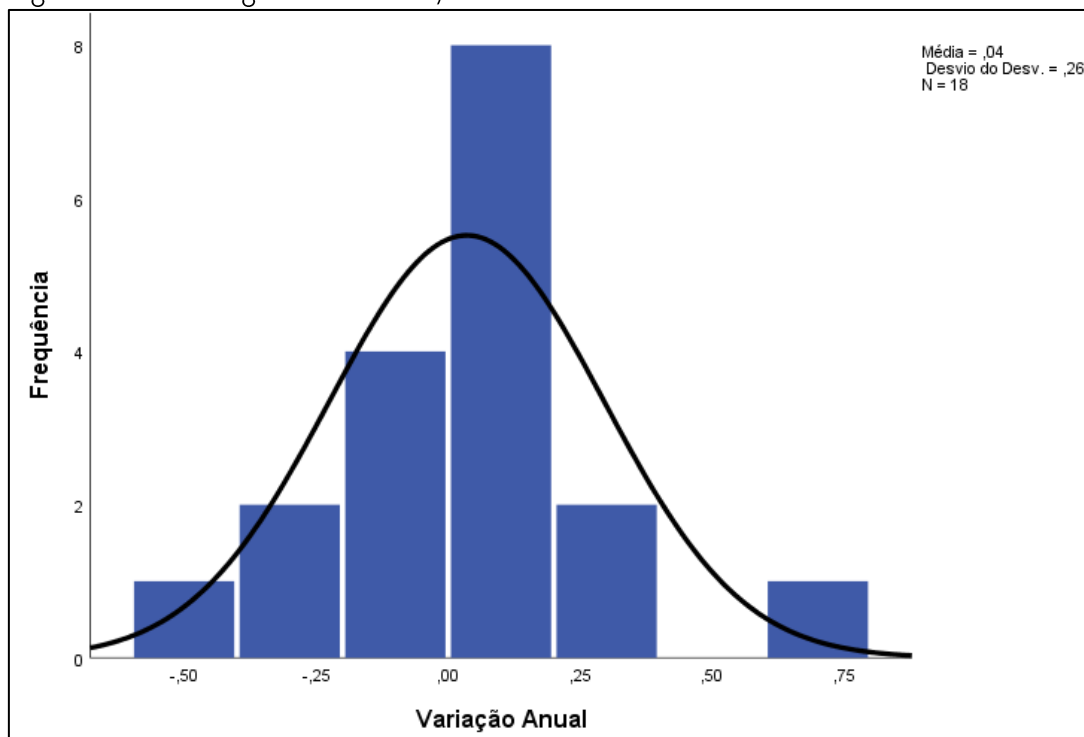
Tabela 3 — Variações anuais da execução na função Urbanismo — TEP

Ano	Varição anual — função Urbanismo	Desvio em relação à média	Tipo de variação
2005	0,08	0,045	Normal
2006	0,21	0,175	Normal
2007	-0,26	-0,295	Normal
2008	0,17	0,135	Normal
2009	-0,04	-0,075	Normal
2010	-0,43	-0,465	Abrupta
2011	0,36	0,325	Normal
2012	0,78	0,745	Abrupta
2013	0,05	0,015	Normal
2014	-0,14	-0,175	Normal
2015	-0,21	-0,245	Normal
2016	0,02	-0,015	Normal
2017	0,02	-0,015	Normal
2018	0,06	0,025	Normal
2019	-0,14	-0,175	Normal
2020	0	-0,035	Normal
2021	-0,01	-0,045	Normal
2022	0,11	0,075	Normal

Fonte: elaboração própria

Na Figura 2, apresentamos de maneira gráfica a distribuição dos gastos associados à função Urbanismo. A formação das barras do histograma sugere uma configuração que se assemelha à distribuição normal, complementada pela curva de densidade superposta. Considerando-se que o valor p excede 0,05 e a curtose é superior a 3, deduz-se que a distribuição se aproxima da normal com um formato leptocúrtico. Distribuições nesse formato são caracterizadas por possuírem caudas mais densas e um ápice mais proeminente em relação à distribuição padrão normal, o que indica uma agregação elevada de dados em torno da média e uma presença marcante de valores extremos.

Figura 2 — Histograma da função Urbanismo



Fonte: elaboração própria

Embora o foco deste estudo não seja identificar as causas das variações orçamentárias observadas, é notável que, em 2010, o Distrito Federal tenha experimentado uma diminuição expressiva nos gastos relacionados à função Urbanismo (de aproximadamente 43%) em relação ao ano anterior, desviando-se $-0,465$ da média. Aquele ano foi caracterizado por uma turbulência política no DF, evidenciada pela cassação do Governador José Roberto Arruda (Democratas), pela subsequente renúncia de seu vice, Paulo Octávio (Democratas), pela gestão interina de Wilson Lima (Partido

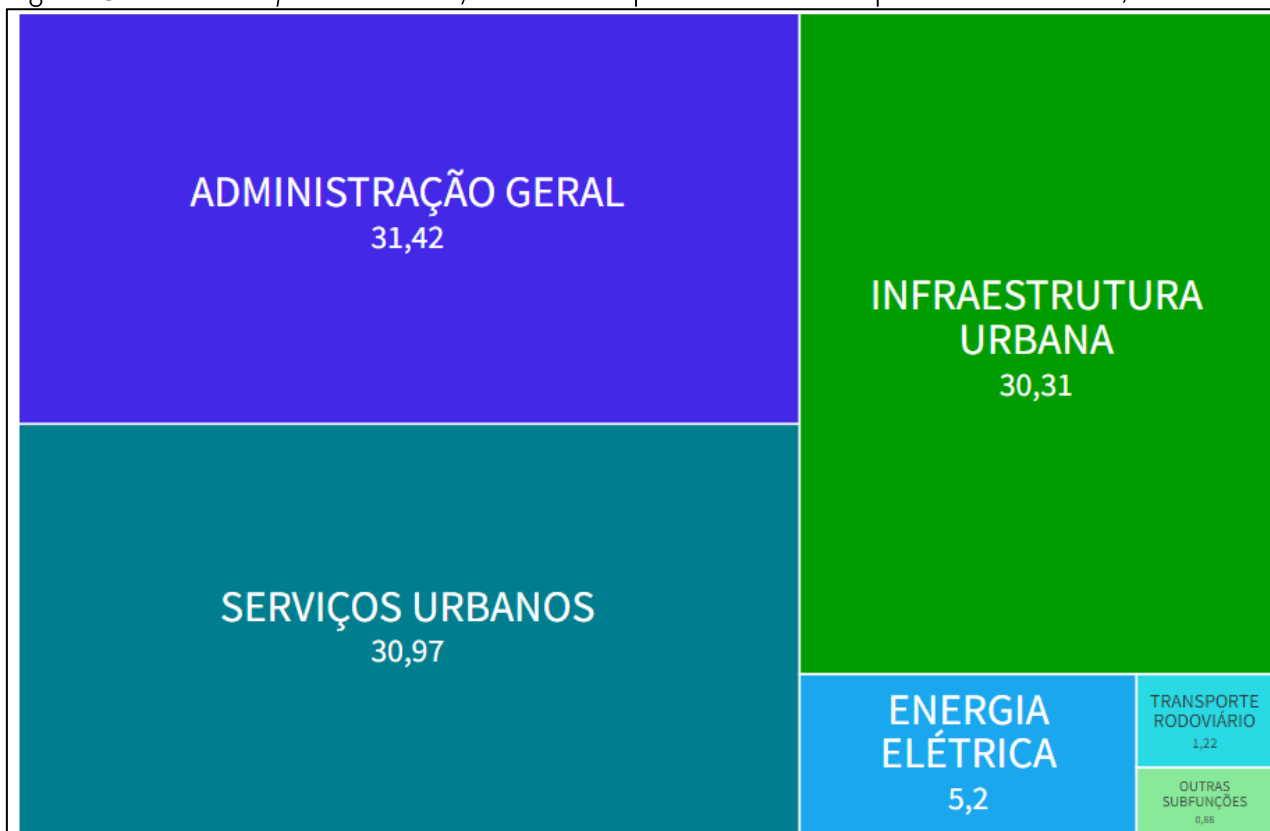
da República) e pela eleição de Rogério Rosso (PMDB). Essas oscilações políticas podem ter-se refletido em decisões orçamentárias atinentes à área urbanística.

Em contraste, em 2012, já sob a liderança de Agnelo Queiroz (PT), verificou-se um aumento de cerca de 78%, desviando-se 74,5% da média. A mudança de partido no governo pode ter redefinido prioridades na área, resultando em um incremento substancial nos gastos.

Essa breve abordagem histórica objetivou apenas delinear o contexto político em que se deram essas variações orçamentárias, sem apresentar juízos de valor ou conclusões ideológicas. É crucial entender que as variações orçamentárias podem ser influenciadas por uma miríade de fatores, incluindo mudanças na política, eventos externos (como crises econômicas) e alterações na demanda social, os quais podem não ser totalmente explicados apenas por teorias e estatísticas. Nesse sentido, uma abordagem multifacetada, que considere tanto a análise quantitativa quanto os fatores qualitativos e contextuais, terá um potencial maior de fornecer uma compreensão mais robusta das variações nas decisões orçamentárias.

Por outro lado, parece oportuna a realização de uma análise detalhada da composição das despesas na função Urbanismo, a fim de mostrar a alocação dos recursos nesse setor. Pelo recorte das subfunções, observa-se que cerca de 93% dos recursos foram destinados a apenas três objetivos no período analisado: Administração Geral, Serviços Urbanos e Infraestrutura Urbana.

Figura 3 — Treemap das subfunções mais representativas no período analisado, em %



Fonte: elaboração própria

Por seu turno, o detalhamento da execução orçamentária da função Urbanismo por grupo de natureza da despesa (GND) no período de 2004 a 2022 apresenta três subdivisões, a saber:

1. **Pessoal e Encargos Sociais (cerca de 29%)**: esse grupo corresponde às despesas orçamentárias vinculadas a pessoal ativo, inativo e pensionistas. Ela abrange pagamentos relativos a cargos, funções ou empregos, sejam eles civis, militares ou de membros de Poder. Inclui variados tipos de remunerações, tais como vencimentos, vantagens, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas, pensões e outros benefícios.

2. **Outras Despesas Correntes (cerca de 38%)**: esse grupo se refere às despesas orçamentárias associadas à aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação e auxílio-transporte. Trata-se de uma

categoria que engloba diversas despesas correntes que não se enquadram nos outros grupos de natureza da despesa.

3. Investimentos **(cerca de 33%)**: o grupo Investimentos diz respeito às despesas orçamentárias voltadas para *softwares*, planejamento e execução de obras. Isso inclui a aquisição de imóveis necessários para a realização dessas obras, bem como a compra de instalações, equipamentos e materiais permanentes.

Em resumo, ao se observar o período em questão, é notável que a maior parcela dos recursos da função Urbanismo foi direcionada ao grupo Outras Despesas Correntes, representando 38% do total. Já a execução das despesas voltadas ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais representou 29% do orçamento, enquanto o grupo Investimentos compreendeu 33%.

Por fim, entre 2009 e 2010, período em que se identificou a primeira variação expressiva, a despesa com maior decréscimo foi aquela direcionada para Obras e Instalações, elemento de despesa de capital ligado a investimentos públicos. A segunda variação notável, dessa vez com impacto positivo, foi observada entre os anos de 2011 e 2012, afetando o mesmo elemento de despesa.

Tabela 4 – Variações mais significativas por natureza da despesa (R\$ 1,00 valores reais)

Objeto do gasto	2009	2010	Diferença 2010-2009	Diferença %	2011	2012	Diferença a 2012-2011	Diferença %
Obras e Instalações	776.166 .403	279.070 .115	- 497.096 .288	51,7%	335.053 .903	1.688.05 0.862	1.352.99 6.959	100,8%

Fonte: elaboração própria

4.2 A execução total do orçamento do DF

Os resultados apontam que a execução orçamentária total do DF exibiu um comportamento incrementalista no período analisado, evidenciado por um valor p de 0,344 e curtose de 1,15.

Utilizando-se a mesma metodologia para identificar as pontuações anuais da função Urbanismo, adotou-se um limite de 1,5 vez o DP para determinar as variações

mais significativas. Ou seja, valores que se desviaram da média mais de 1,5 ou menos 1,5 vez o DP foram considerados “pontuações”. Essa abordagem identificou que as execuções dos exercícios de 2010, 2011 e 2015 apresentaram variações significativas em relação à média, evidenciando mudanças abruptas. Considerando-se uma média de 0,06 e um DP de 0,167, os resultados foram os seguintes (Tabela 5):

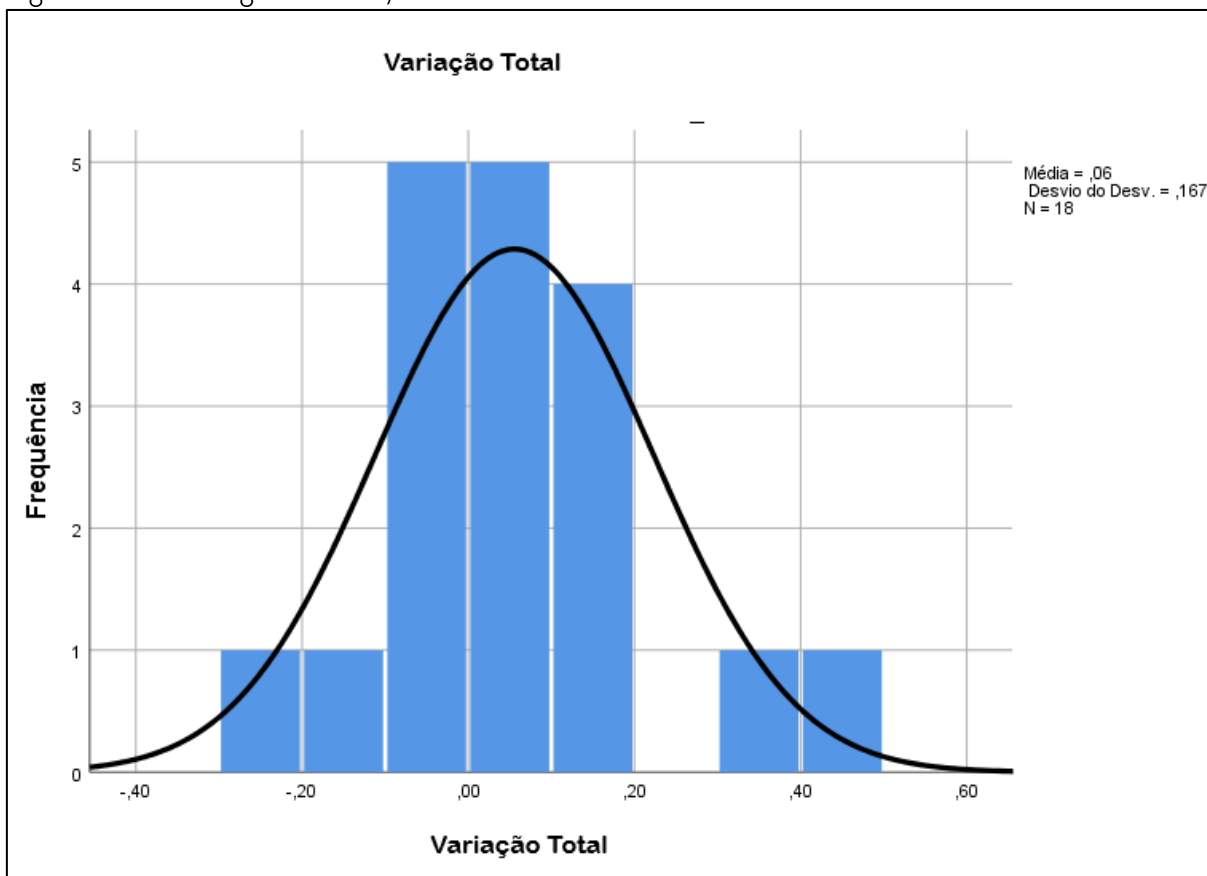
Tabela 5 — Variações anuais da execução no Orçamento Geral — TEP

Ano	Varição anual — Orçamento Geral	Desvio em relação à média	Tipo de Variação
2005	0,099	0,043	Normal
2006	0,127	0,071	Normal
2007	-0,021	-0,076	Normal
2008	0,171	0,115	Normal
2009	0,111	0,055	Normal
2010	-0,270	-0,325	Abrupta
2011	0,432	0,377	Abrupta
2012	0,082	0,027	Normal
2013	0,082	0,027	Normal
2014	-0,015	-0,070	Normal
2015	0,372	0,316	Abrupta
2016	-0,096	-0,151	Normal
2017	-0,179	-0,234	Normal
2018	0,020	-0,035	Normal
2019	-0,038	-0,094	Normal
2020	-0,025	-0,080	Normal
2021	0,057	0,001	Normal
2022	0,087	0,031	Normal

Fonte: elaboração própria

A teoria do equilíbrio pontuado, como já afirmado, caracteriza-se pela alternância entre períodos de estabilidade e episódios pontuais de mudança significativa (valores extremos). A curtose, aqui, serve como métrica para capturar essa dinâmica. Portanto, mesmo que a tabela mostre mais variações abruptas em comparação com a função Urbanismo, tais alterações se distribuem de forma menos uniforme ao longo do período, não se alinhando ao padrão estabelecido pela TEP. Essa observação enfatiza a necessidade de se considerar a distribuição global dos dados ao se analisar a conformidade com a TEP, de modo a permitir uma avaliação aprofundada da dinâmica orçamentária do DF no intervalo em questão.

Figura 4 — Histograma: Orçamento Geral



Fonte: elaboração própria

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A função Urbanismo se destaca por seu alinhamento à teoria do equilíbrio pontuado (TEP) em comparação com outras funções orçamentárias do DF. Isso sugere que essa função foi especialmente sensível a mudanças políticas ou institucionais durante o período em estudo.

Os resultados da pesquisa também revelam que as execuções dos exercícios de 2010 e 2012, em particular, apresentaram variações significativas em relação à média. Tais observações indicam que eventos ou decisões específicas daqueles anos podem ter contribuído para as flutuações na função Urbanismo. Além disso, a distribuição dos recursos dentro dessa função mostra uma forte concentração em três objetivos principais: Administração Geral, Serviços Urbanos e Infraestrutura Urbana, salientando a priorização dessas áreas.

Essas flutuações marcantes, semelhantes aos “terremotos” descritos por Baumgartner e Jones (1993), refletem a natureza complexa das decisões relacionadas à distribuição de recursos no âmbito das políticas urbanas do DF.

Por outro lado, em uma visão mais ampla, concernente à execução total do orçamento do DF, a tendência manifesta é o incrementalismo. De acordo com Rua (1997), o incrementalismo sugere que as decisões sejam tomadas visando a soluções graduais, sem alterações abruptas no *status quo*. Essa abordagem é reforçada por Lindblom (1981), que indica que decisões políticas são frequentemente tomadas com base em pequenas alterações das práticas vigentes, evitando-se extensas reavaliações. Portanto, a dinâmica predominante observada na execução do orçamento total, mesmo que não alinhada à TEP, é igualmente relevante, pois reflete esses aspectos incrementalistas da gestão orçamentária.

Para um entendimento mais profundo das oscilações observadas na função Urbanismo, estudos futuros devem debruçar-se sobre as causas específicas dessas variações. O uso de abordagens analíticas mais detalhadas, que examinem documentos e normas governamentais, reportagens e entrevistas, mostra-se fundamental. Adicionalmente, a incorporação de técnicas estatísticas complementares permitiria

aprimorar nossa percepção sobre as características da TEP e ampliar a compreensão da dinâmica orçamentária no DF.

REFERÊNCIAS

ACUÑA, Edgar; RODRIGUEZ, Caroline. On detection of outliers and their effect in supervised classification. **University of Puerto Rico at Mayaguez**, [s. l.], v. 15, 2004. Disponível em: <https://academic.uprm.edu/eacuna/vene31.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

BARCELOS, C. L. K.; CALMON, P. C. D. P. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 159–181, jan./fev. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/DbVMNGvFhShv8PcT3DRT6pp/>. Acesso em: 15 out. 2023.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agenda dynamics and policy subsystems. **The Journal of Politics**, [Chicago], v. 53, n. 4, p. 1044–1074, nov. 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2131866>. Acesso em: 2 out. 2023.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. 1st ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento — MTO**: 2023. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2023. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023:cap4#funcao>. Acesso em: 9 out. 2023.

BURKHEAD, J. **Orçamento público**. [S. l.]: Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, 1971.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 61, p. 25–52, 10 jan. 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291>. Acesso em: 17 out. 2023.

CARVALHO, D. I. D. **Análise da execução orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a perspectiva da teoria do equilíbrio pontuado**. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CARVALHO, D. I. de. Teoria do equilíbrio pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980–2014. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 1, p. 85–110, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/184/showToc>. Acesso em: 25 out. 2023.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 5. ed. Porto Alegre: Penso Editora, 2021.

DECARLO, L. T. On the meaning and use of kurtosis. **Psychological methods**, [s. l.] v. 2, n. 3, p. 292–307, 1997. Disponível em:

<https://psycnet.apa.org/doiLanding?doi=10.1037%2F1082-989X.2.3.292>. Acesso em: 11 out. 2023.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS**. 2. ed. [S. l.]: Artmed, 2009.

FITTIPALDI, I.; COSTA, S. F.; ARAÚJO, C. M. C. de. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 611-630, jul./set. 2017. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1332>. Acesso em: 16 out. 2023.

FONTAINE, G. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. **Íconos: revista de ciencias sociales**, Quito, n. 53, p. 11-30, set. 2015. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/509/50941149001.pdf>. Acesso em 27 out. 2023.

GALDINO, M. C.; ANDRADE, M. E. M. C. Aderência dos orçamentos dos estados brasileiros à luz da teoria do equilíbrio pontuado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 71, n. 4, p. 809-832, out./dez. 2020. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4572>. Acesso em: 9 out. 2023.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GOULART, A. C. de O. et al. Relação espectro-temporal entre índices de vegetação e a chuva na cidade do Rio de Janeiro. **Revista de Ciências Agrárias** = Amazonian Journal of Agricultural and Environmental Sciences, [Belém, PA], v. 58, n. 3, p. 277-283, jul./set. 2015. Disponível em: <https://doi.editoracubo.com.br/10.4322/rca.1990>. Acesso em: 17 out. 2023.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 3rd ed.; New York: Oxford University Press, 2009.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. A model of choice for public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 325-351, jul. 2005. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/15/3/325/941117>. Acesso em: 3 out. 2023.

JR, R. D. L.; JOHNSON, R. W.; JOYCE, P. G. **Public budgeting systems**. 9th ed. Burlington, MA: Jones & Bartlett Learning, 2012.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. [S. l.]: Ed. Univ. Brasilia, 1981.

OLLAIK, Leila Giandoni et al. Novas direções para pesquisas orçamentárias no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 347-357, 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/233141586.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. [S. l.: s. n.], 1997. Disponível em: <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de->

politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf. Acesso em: 10 out. 2023.

SEO, S. **A review and comparison of methods for detecting outliers in univariate data sets**. 2006. Master Thesis — University of Pittsburgh, Pittsburg, 2006. Disponível em: <http://d-scholarship.pitt.edu/7948/>. Acesso em: 28 set. 2023.

SILVESTRE, Hugo Consciência; ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. Teoria do equilíbrio pontuado nas políticas públicas brasileiras: o caso do Ceará. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, p. 696–711, nov./dec. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/wtyq6WmMfNNF5RXnDtYhHhh/>. Acesso em: 10 out. 2023.

WILDAVSKY, A. B. **The politics of the budgetary process**. 4th ed. Boston: Little, Brown, 1984.