



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA - MPE

ISABELLE PINTO CAMARÃO MENEZES

**UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO
ESTADO DO CEARÁ: A EFICÁCIA DO GASTO PÚBLICO POR SECRETARIA DE
GOVERNO**

FORTALEZA

2015

ISABELLE PINTO CAMARÃO MENEZES

**UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO
ESTADO DO CEARÁ: A EFICÁCIA DO GASTO PÚBLICO POR SECRETARIA DE
GOVERNO**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia – Mestrado Profissional – da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Pós Graduação em Economia - CAEN

-
- M541p Menezes, Isabelle Pinto Camarão
Uma proposta de avaliação da execução orçamentária do estado do Ceará: a eficácia do gasto público por secretaria de governo/ Isabelle Pinto Camarão Menezes. – 2014.
48p. il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.
Orientador: Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi.
1. Gasto Público I. Título.

ISABELLE PINTO CAMARÃO MENEZES

**UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO
ESTADO DO CEARÁ: A EFICÁCIA DO GASTO PÚBLICO POR SECRETARIA DE
GOVERNO**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia. Área de concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em: **10 de janeiro de 2014.**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Andrei Gomes Simonassi (Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Nicolino Trompieri Neto
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Prof. Dr. José Oswaldo Cândido Júnior
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Ao meu Deus do Impossível que sem Ele nada sou e nada posso.

AGRADECIMENTOS

Queria agradecer primeiramente a Deus que está sempre comigo, amando, protegendo, guiando e ensinado o verdadeiro significado de lutar pelos nossos objetivos.

Aos meus pais que me criaram e educaram com tanto amor e paciência.

À minha avó Francy, Tia Gisela e Madrinha Eugênia que sem elas eu não teria chegado aonde eu cheguei, tanto como pessoa como profissional.

Ao meu marido Marcelo e minha filha Maria Clara que souberam com muito amor e renúncia entender a minha ausência durante todo o período de mestrado e trabalho constante.

Às minhas irmãs Ruth e Sarah que estavam sempre ao meu lado, me apoiando e ajudando a superar todas as dificuldades de doenças na família, com muito amor e respeito.

Aos meus amigos e companheiros de mestrado Aglaio, Carlos, Ítalo e Marcelo, que juntos formamos as cinco colunas, onde nenhuma poderia fraquejar sem que as outras sustentassem.

Ao meu professor e orientador Andrei Simonassi, que me acompanhou durante todas as etapas deste trabalho com muita dedicação e profissionalismo.

RESUMO

Considerando a importância da eficácia na gestão do Orçamento Público, objetivou-se verificar o perfil da execução orçamentária nas diversas secretarias do governo do Estado do Ceará entre 2008 e 2011, com o intuito de subsidiar os gestores públicos em seu processo de tomada de decisão. Dados dos sistemas corporativos da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, compreendendo os valores autorizados em Lei Orçamentária e empenhados, foram combinados a modelos econométricos com dados em painel e quatro diferentes técnicas de estimação, para investigar o que se definiu como eficácia da execução orçamentária de um órgão de governo. Os resultados das estimações permitem inferir com elevado grau de robustez que: i) a *expertise* do órgão na gestão dos recursos determina positivamente a eficácia nos exercícios subsequentes; ii) o número de constatações de auditoria é um obstáculo à eficácia na execução dos recursos e iii) a participação dos convênios não contribui com a elevação da eficácia na gestão dos recursos autorizados às secretarias. Em conjunto, os resultados sugerem que a transferência de tecnologia entre os órgãos de governo se mostra como a principal estratégia a ser seguida pelos gestores públicos estaduais.

Palavras-chave: Eficácia na Execução Orçamentária. Órgãos de Governo. Estado do Ceará. Modelos em Painel.

ABSTRACT

Considering the importance of effectiveness management of the public budget, aimed to verify the profile of budget execution in the various departments of the Ceará State Government between 2008 and 2011, in order to subsidize public managers in their decision making process. Data from enterprise systems of the General Comptroller and Ombudsman of Ceará State, including amounts authorized and committed in Budget Law, were combined a econometric models with panel data and four different estimation techniques to investigate what was defined as efficient of budget execution at an organ of government. The estimation results allow us to infer with a high degree of robustness: i) the expertise of the Board in the management of resources positively determines the efficient in subsequent years, ii) the number of audit findings is an obstacle to the efficient enforcement resources and iii) the covenants participation does not contribute to increase the efficient in the management of resources committed to the departments. Together, the results suggest that technology transfer between government bodies shown as the main strategy to be followed by state public managers.

Keywords: Effectiveness in Budget Execution. Governing Bodies. Ceará State. In Panel Models.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparativo da Eficácia da Execução Orçamentária por Área de Governo em 2008.....	21
Gráfico 2 - Comparativo da Eficácia da Execução Orçamentária por Área de Governo em 2009.....	22
Gráfico 3 - Comparativo da Eficácia da Execução Orçamentária por Área de Governo em 2010.....	23
Gráfico 4 - Comparativo da Eficácia da Execução Orçamentária por Área de Governo em 2011.....	23
Gráfico 5 - Evolução das Médias de Eficácia das Áreas de Governo de 2008 a 2011....	24
Gráfico 6 - Demonstração da Eficácia na Execução Orçamentária nas Áreas de Educação, Saúde e Segurança e Justiça de 2008 a 2011.....	25
Gráfico 7 - Demonstração da Eficácia na Execução Orçamentária nas Áreas de Infraestrutura e Meio Ambiente, Ação Social e Cultura e Esporte de 2008 a 2011.....	25
Gráfico 8 - Demonstração da Eficácia na Execução Orçamentária nas Áreas de Econômicas e Área Meio/Apoio de 2008 a 2011.....	26
Gráfico 9 - Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Educação de 2008 a 2011.....	27
Gráfico 10 - Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Infraestrutura e Meio Ambiente de 2008 a 2011.....	28
Gráfico 11 - Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Saúde de 2008 a 2011.....	29
Gráfico 12 - Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Segurança e Justiça de 2008 a 2011.....	29
Gráfico 13 - Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Ação Social de 2008 a 2011.....	30
Gráfico 14 - Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Econômicas de 2008 a 2011.....	31
Gráfico 15 - Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Cultura e Esporte de 2008 a 2011.....	31
Gráfico 16 - Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área Meio/Apoio de 2008 a 2011.....	32

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Órgãos Agrupados do Governo do Estado do Ceará.....	47
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados de algumas Secretarias do Governo do Ceará em 2008.....	37
Tabela 2 - Agrupamentos dos Órgãos em Áreas no ano de 2008.....	38
Tabela 3 - Resultado das Estimações para Eficácia da Execução Orçamentária.....	40

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REVISÃO DE LITERATURA	13
3	EVIDÊNCIA EMPÍRICA	20
3.1	Valor autorizado & valor empenhado	20
3.2	Perfil da execução por área de governo	24
3.3	Variável: recomendações de auditoria	26
4	NOTAS METODOLÓGICAS	34
4.1	Metodologia econométrica	34
4.2	Base de dados	37
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS	40
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
	REFERÊNCIAS	45
	ANEXO	47

1 INTRODUÇÃO

O Direito Orçamentário surgiu na Inglaterra por volta de 1628 quando o parlamento inglês se preocupava em aprovar as receitas e apreciar as despesas públicas. “No tax without representation” (Magna Carta, 1215); “Petition of Rights” (1628). Com o desenvolvimento do Estado, tornou-se necessário proceder a uma melhor sistematização de suas receitas e despesas, nascendo assim o orçamento público. O seu aperfeiçoamento o transformou em uma ferramenta imprescindível para as instituições governamentais. Com um conceito mais moderno, o orçamento público se propunha a ser um instrumento de gestão, com ênfase nos aspectos financeiros e físicos, com um conceito de “Plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa” (MANVEL, 1944).

Atualmente a Lei Orçamentária anual deve conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício, conforme estabelece o art. 165 §8º da CF/1988. Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle dos Orçamentos Públicos, que estão definidos na Constituição de 1988, na Lei nº 4.320/64, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal. A origem etimológica da palavra orçamento, de acordo com Pinto (1956), está, em geral, fortemente vinculada ao termo italiano ou ao latino (*urdir*), que tem o significado de planejar, calcular. Percebe-se que o efeito de planejar as ações está há muito tempo intimamente ligado às ações orçamentárias.

A escassez de recursos públicos disponíveis e as necessidades ilimitadas da população indicam claramente que o Governo, além de se preocupar com a qualidade na prestação dos serviços, tem o dever de priorizar as suas ações, definindo estratégias para a consecução dos seus objetivos. Tendo presentes os conceitos fundamentais de planejamento e orçamento governamentais, as Unidades Orçamentárias devem programar os seus orçamentos parciais para cada ano, com somente aquelas despesas revestidas de extrema importância para o desenvolvimento setorial e/ou regional e que efetivamente tragam benefícios à sociedade.

O planejamento orçamentário é essencial para a busca da eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental. Considerando que a peça orçamentária é um instrumento confeccionado para atender as inúmeras demandas da sociedade e que conta com recursos limitados, admite-se que esses recursos, após aprovação pelo Poder Legislativo, devem ser integralmente e eficientemente aplicados. A hierarquia dos instrumentos de planejamento orçamentário integrado está estabelecida no art. 165 da CF/1988 que determina que as Leis de

iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais. Todo o processo alocativo de recursos está sob a égide da Lei, e nada se faz em termos de despesa pública sem que exista uma autorização legislativa.

Considerando que a Lei Orçamentária Anual é aprovada levando em conta os diversos programas essenciais de governo e o planejamento das secretarias estaduais, entende-se que a baixa execução desses recursos poderia caracterizar uma “má gestão ou uma falta de organização por parte da administração pública”. Considerando ainda que a suplementação de recursos, para atender demandas que extrapolaram ou não foram contempladas no orçamento, também pode constituir ausência de planejamento adequado.

O nosso estudo vai buscar uma análise e comparação do total de recursos autorizados em Lei Orçamentária Anual e o total empenhado, executado pelas diversas secretarias do governo, como forma de avaliar a eficácia da gestão pública na utilização dos recursos disponíveis. Buscaremos verificar quais secretarias estão sendo mais ou menos eficazes na utilização desses recursos públicos e quais variáveis podem ter influência nessa execução, como, por exemplo, a quantidade de recomendações de auditoria emitidas pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará.

O trabalho será dividido em três blocos, sendo o primeiro uma apresentação em gráficos do comportamento da execução orçamentária nos diversos órgãos do estado; o segundo que se caracteriza pela metodologia aplicada ao estudo no qual serão utilizadas técnicas econométricas de estimação com dados em painel, haja vista o emprego de dados para algumas secretarias em alguns anos; e o terceiro mostrará o resultado do estudo com a demonstração econométrica de quais e como as variáveis influenciam na execução orçamentária do estado.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Inicialmente, antes de tratarmos mais objetivamente sobre a eficácia ou o desempenho das secretarias do governo do Estado do Ceará, com relação à sua execução orçamentária, necessária se faz uma revisão da literatura sobre o tema. Dentre os trabalhos pesquisados, observa-se muito a preocupação em elaborar um orçamento que seja adequado às necessidades da população e ao mesmo tempo consiga alocar os limitados recursos disponíveis nos governos, a tentativa de unir planejamento e execução. Nesse sentido, exporemos algumas sugestões de pesquisadores com relação à elaboração de orçamentos públicos, planejamento e gestão, que poderão ser utilizados quando do diagnóstico de possíveis deficiências na execução orçamentária do Estado do Ceará.

Com o advento da Constituição de 1988 a associação entre planejamento e orçamento foi reforçada com a necessidade da elaboração dos Planos Plurianuais e das Leis de Diretrizes Orçamentárias. Observa-se a necessidade de um planejamento eficaz e efetivo que atenda as demandas da sociedade em consonância com toda legislação vigente e com a utilização de recursos limitados e escassos do governo. A Constituição Federal vigente determina em seu artigo 165, assim como a Constituição do Estado do Ceará em seu artigo 203, que Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, e os orçamentos anuais.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) disciplina todos os programas e ações do governo no exercício financeiro (01 de janeiro a 31 de dezembro), de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. A LOA estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação e nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no orçamento. O Orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) (2007) utiliza dados da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para explorar a hipótese de que a qualidade do gasto público pode ser melhorada, sem aumento de impostos, constata que evidências empíricas mostram que o gasto nas áreas de educação, saúde e segurança pública não é fator decisivo para a melhoria do ensino, da saúde e redução da criminalidade; que gastar mais não significa resultados melhores nas políticas públicas.

Ainda no referido estudo verificou-se que a qualidade do serviço público no Brasil é relativamente baixa, quando se considera o volume de recursos gastos para sua execução.

Por outro lado ressalta a importância dos fatores externos qual família, localização e características do ambiente, como preponderantes para a qualidade do serviço público, demonstrando a necessidade de desenvolver políticas públicas com foco global, visão mais abrangente das diversas necessidades da população.

Esses autores constataram ainda, que o gasto público corretivo, procurando reduzir ou atenuar problemas, não ataca suas causas, não consegue impedir que novos problemas ressurgam, fornecendo à essas políticas o caráter permanente e não transitório. O objetivo seria priorizar os gastos preventivos que abordam a causa dos problemas, mitigam sua recorrência e oferecem melhores condições para o desenvolvimento econômico do país, uma estratégia de crescimento ampla e global. Enfatiza a execução de políticas macroeconômicas adequadas para a promoção do crescimento, assim como a inserção da economia no comércio internacional que trará maior produtividade à sua mão-de-obra.

Um parêntese do artigo mencionado com este trabalho é que o volume de gastos no orçamento já é representativo, que o foco é elaborar políticas públicas eficientes, que utilizem esse orçamento de maneira correta e bem estruturada. Uma baixa execução orçamentária, ou um aumento de impostos, podem revelar que a gestão governamental não está oferecendo programas e projetos bem definidos, que atendam à demanda da sociedade com os recursos disponíveis.

Chaves e Ribeiro (2008), pesquisadores da diretoria de estudos sociais (Disoc/Ipea), utilizam dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2008) para apresentar um breve retrato dos gastos dos ministérios e órgãos da área social do Governo Federal no ano de 2007. O objetivo é analisar o desempenho orçamentário das políticas sociais do governo federal, quanto do orçamento autorizado foi executado e quais tendências, a respeito do gasto social federal, aquela análise permite antecipar.

Esse estudo constata que o nível de execução orçamentária dos principais órgãos da área social do governo federal é superior à média de execução verificada no conjunto dos órgãos constantes dos orçamentos fiscais e da seguridade social. Mostra que há setores, como os Ministérios da Cultura e Saúde, em que essa execução não é tão elevada, comprometendo demasiadamente seus orçamentos. Observa, por fim, que no tocante à estimativa para o Gasto Social Federal em 2007 a expectativa de crescimento foi confirmada, reforçando o caráter pró-cíclico do Gasto Social Federal. Mostra um panorama da execução orçamentária na área social do governo federal.

Maia e Valle *et al.* (2008) realizam estudo com o objetivo de propor melhoria na gestão dos recursos públicos, contribuir para elevar a produtividade e a efetividade dos

recursos empregados, gastando menos e produzindo mais, mediante a implementação de práticas mais modernas e eficientes de gestão. Utilizam dados do Governo Federal, do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi Gerencial) - Valores empenhados e liquidados, como demonstrativo de que as despesas administrativas são crescentes ao longo dos anos de 2003 a 2008 e como as boas práticas de gestão, dos próprios órgãos do governo, podem ser utilizadas na busca dessa eficiência.

Os autores supracitados se propunham à estudar o gasto público, avaliar seus resultados e monitorá-lo, no sentido de identificar se há desperdício de recurso e como se pode cobrar melhoria na qualidade do serviço, como por exemplo despesas administrativas. Uma sugestão foi o compartilhamento de experiências entre os órgãos para a troca de informações sobre práticas de gestão pública.

Um comparativo desse estudo com o que abordaremos seria o fato de que se deve avaliar o gasto público, com intuito de atender melhor as demandas da população por bens e serviços essenciais. Saúde, educação e segurança devem ser prioridades, assim como políticas públicas eficientes e efetivas na aplicação do orçamento destinado a esses serviços.

O orçamento público não pode ficar comprometido apenas com despesas administrativas e sim com investimentos, por meio de programas e projetos efetivos.

Carlos Pereira (2009) realiza pesquisa documental, fundamentada em livros didáticos, manuais técnicos, legislação vigente e portais de acesso à internet dos governos federais, estaduais e municipais, no qual investiga a preocupação do gestor público em cumprir o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) com relação aos seus relatórios de execução fiscal, na busca crescente da qualidade do gasto público e da transparência.

A pesquisa supracitada constata que em apenas quatro anos 2003 para 2007 houve total aderência dos Estados da região Sul ao Balanço Orçamentário da Lei de Responsabilidade Fiscal. Observa-se a importância da transparência e aderência à legislação, pelos órgãos de governo, no intuito de produzir ferramentas para avaliação, e possível correção, de despesas indevidas por parte dos gestores públicos.

Morgado (2011), consultor legislativo de orçamentos do Senado federal, utiliza dados do Governo Federal, para estudar as diversas finalidades do orçamento público e propor mudanças para automatizar esse processo orçamentário. Ressalta a importância do orçamento como peça pela qual a administração planeja e executa suas atividades, assim como sua elaboração deve obedecer aos princípios da legalidade e eficiência, para evitar o desperdício

de recursos públicos e ser transparente, no intuito de fornecer todas as informações relevantes para os órgãos de controle e à sociedade.

Nesse texto, Morgado (2011) comenta sobre as três funções econômicas clássicas do Estado, denominadas funções fiscais, as quais possuem reflexos sobre o Orçamento Público: Função Alocativa, em que o Estado atua diretamente na produção de bens; Função Distributiva, que busca distribuir os recursos públicos escassos de forma mais equitativa e Função Estabilizadora, com vistas à um alto nível de emprego, um grau razoável de estabilidade nos preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e uma aceitável taxa de crescimento econômico.

Morgado (2011) constata a fragilidade na elaboração do Orçamento Público Federal, tendo em vista a complexidade da legislação pertinente (Resolução nº 01/2006 CN), os prazos exíguos, a quantidade de atores envolvidos no processo, atividades e produtos intermediários e finais e o risco de erros em sua elaboração. Propõe, então, a utilização de um software que possa gerenciar todo o processo, permitir o trabalho em grupo dos diversos atores envolvidos, ser capaz de propiciar a codificação das inúmeras regras do processo em uma linguagem ou interface de alto nível, ser de fácil utilização e, por fim, ser estável, no sentido de não estar sujeito a erros que comprometam os prazos do processo orçamentário.

O estudo apresenta propostas de melhorias na elaboração do Orçamento Público, o trabalho ora proposto avalia a execução orçamentária e não a elaboração do orçamento, não descartando, porém, suas sugestões, que poderão servir de propostas de quando da verificação de deficiências na elaboração dessa peça legislativa tão importante para a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Volpe (2011) utiliza dados do SIAFI/STN para investigar até que ponto os instrumentos de planejamento e orçamento vem exercendo seus papéis constitucionais com vistas à correção das falhas de mercado e à alocação produtiva dos recursos públicos. Observa que ao longo dos anos a peça orçamentária perdeu seu enfoque meramente de controle financeiro, tornando-se um instrumento de planejamento governamental que objetiva corrigir distorções do sistema econômico e atender às necessidades da coletividade, atuando como propulsor de programas de desenvolvimento econômico e social.

Volpe (2011) constata, embora os avanços alcançados, que para a política orçamentária tornar-se um instrumento eficaz de promoção do desenvolvimento econômico, e assim do bem-estar da sociedade, as decisões de alocação dos recursos públicos devem ser estruturadas a partir de elementos de controle da produtividade. Que no caso brasileiro a sugestão seria buscar o equilíbrio sustentável do ponto de vista das despesas correntes – para

ofertar serviços sociais abrangentes que gerem efetivamente produtos finalísticos, como saúde, educação, entre outros – e as despesas de capital – para formação de capital e da infraestrutura econômica para superação de gargalos e sustentação do desenvolvimento econômico de longo prazo.

Greggianin (2011) utiliza dados orçamentários do Governo Federal, para analisar como a dispersão e a segmentação das informações contidas na lei do Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual limitam a gestão, a funcionalidade do próprio planejamento, a transparência, a participação política e o controle social nos processos decisórios.

O referido autor propõe, em seu estudo, como medida para aperfeiçoar esses dispositivos legais, a criação de um instrumento de integração entre as leis, capaz de agregar elementos gerenciais e orçamentários, planejamento e ações orçamentárias. Sugere que o detalhamento das ações orçamentárias seja feito diretamente em anexo próprio do orçamento, contendo, além dos valores orçados e metas para o exercício financeiro, as projeções para os anos seguintes. O objetivo do autor é contribuir para a funcionalidade e transparência das ações do governo federal, associando dados financeiros a produtos, comparando execução com orçamento, no intuito de obter elementos favoráveis para fomentar as discussões acerca do custo-benefício e do desempenho de programas e ações, permitindo-se maior fiscalização e cobrança pela sociedade.

O estudo a ser desenvolvido nessa dissertação está ligado a um diagnóstico de como as secretarias do governo do estado do Ceará estão executando seu orçamento ao longo de alguns anos. Se o desempenho está sendo satisfatório ou se é necessário uma revisão, por parte dos gestores públicos, na elaboração de seus orçamentos, no sentido de adequarem o que foi planejado ao que está sendo executado efetivamente. A tendência da literatura é a construção de orçamentos não meramente fiscais ou para atender à legislação, mas sim orçamentos que sejam instrumentos de planejamento com vistas a atender as necessidades da população com a alocação mais eficiente dos escassos recursos públicos.

Giacomoni (2007) destacou as principais diferenças entre o Orçamento Tradicional e o Orçamento Programa. No Orçamento Tradicional (OT) o processo orçamentário é separado dos processos de planejamento e programação, já no Orçamento Programa (OP) o orçamento é a união entre o planejamento e as funções executivas da organização. No OT a alocação de recursos busca à aquisição de meios e as decisões orçamentárias são tomadas considerando as necessidades das unidades organizacionais, no OP a alocação de recursos busca à consecução de objetivos e metas e as decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.

Segundo o autor, na elaboração do Orçamento Tradicional são levadas em conta as necessidades financeiras das unidades e sua constituição dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão, no Orçamento Programa são levados em conta todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício, assim como sua constituição está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.

O autor destaca que no Orçamento Tradicional não existem sistemas de acompanhamento, medição do trabalho e controle dos resultados, assim como o controle visa avaliar a integridade dos agentes governamentais e a legalidade na execução do orçamento. Com relação ao Orçamento Participativo existe a utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e resultados, assim como o controle busca avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Piscitelli (2006) vem trazer um comparativo entre Orçamento Autorizativo e Orçamento Impositivo. A corrente governamental dominante difundiu a concepção de que o orçamento é necessariamente autorizativo, o que na prática, tem reduzido o Congresso Nacional a um papel decorativo na aprovação do orçamento, pois o executivo, além do poder de veto, pode simplesmente não executar despesas, sem razão aparente ou justificativa fundamentada. Contingenciando dotações e retendo liberações financeiras, o Executivo direciona o orçamento segundo seus próprios interesses e conveniências, sem ter de prestar contas de sua gestão. Caberia, então, ao Legislativo valer-se de suas prerrogativas e promover, inclusive, a discussão técnica e doutrinária da questão, estabelecendo critérios que definissem, em cada caso, quais são os limites da discricionariedade do Poder Executivo, tornando a execução do orçamento mais atraente e compatível com uma maior participação da sociedade nos processos decisórios envolvendo a obtenção dos recursos e a realização das aplicações que constituem a essência da política fiscal do estado.

Segundo o autor nos últimos anos travou-se uma discussão na área de Finanças Públicas sobre o caráter meramente autorizativo ou efetivamente impositivo do orçamento. Como tem prevalecido o caráter autorizativo o Poder Executivo está dispondo livremente sobre o grau de execução das despesas do orçamento. Caberia um estudo e aplicação de quais são as despesas obrigatórias e as despesas discricionárias que o Poder executivo estaria vinculado a cumprir, diminuindo assim seu poder de discricionariedade na execução do Orçamento Público.

O autor destaca também a participação da população na elaboração desse orçamento, no sentido de estabelecer prioridades e opinar por despesas que não deveriam ser discricionárias ao Poder Executivo.

Embora grande parte da literatura encontrada seja no sentido de estudos e pesquisas sobre as melhores formas de criação e construção de peças orçamentárias, planejadas e exequíveis, o presente trabalho vem avaliar a execução eficaz dessas peças. Este trabalho propõe avaliar se as diversas secretarias de governo estão executando de maneira satisfatória seus orçamentos, observando se o que foi planejado está sendo executado, se os recursos autorizados foram empenhados e gastos em benefício da sociedade, seguindo assim uma tendência mundial de funcionalidade e transparência dos órgãos públicos.

3 EVIDÊNCIA EMPÍRICA

3.1 Valor autorizado & valor empenhado

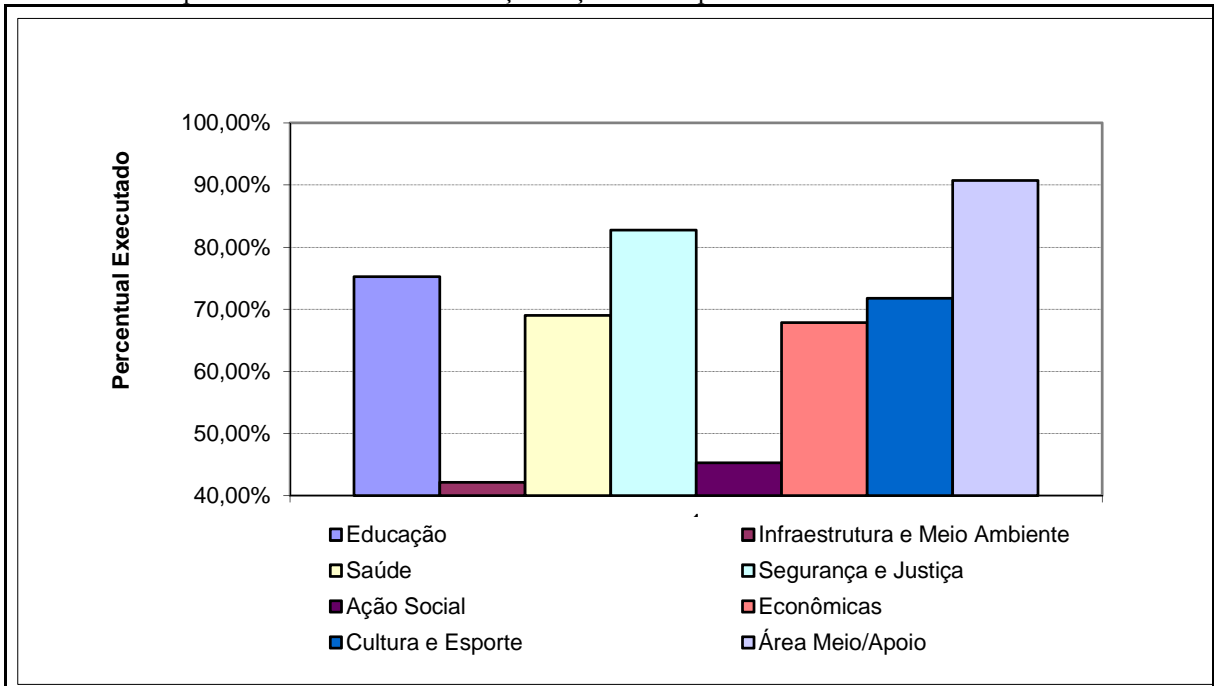
Inicialmente apresentamos os dados de comparação dos valores autorizados em Lei Orçamentária com os valores empenhados dos órgãos do Governo. Vale ressaltar que existem peculiaridades no governo do Estado do Ceará que limitam a execução orçamentária, das secretarias, em sua totalidade. Como por exemplo, os limites financeiros e o Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - MAPP, que são ferramentas utilizadas pelo chefe do poder executivo para controlar os gastos públicos. Controlar a implantação dos projetos pelos níveis superiores de decisão do Estado, possibilitando a tomada de decisões durante a execução dos mesmos.

Esses “cortes financeiros” fazem com que os órgãos públicos não disponham de recursos financeiros para executar o orçamento em sua totalidade, ou seja, existe orçamento, mas nem sempre existe dinheiro.

Nesse sentido, faremos uma análise comparativa tomando por base a média de todos os órgãos, sem efetuar juízo de valor de qual percentual seria ideal para que os órgãos atingissem. Considerando que o Estado do Ceará conta atualmente com 91 órgãos, entre secretarias, fundos e entidades, Aranha (2013) resolveu agrupar esses órgãos em Áreas macro, como saúde, educação, segurança, dentre outras, no intuito de obter uma melhor visualização gráfica. A identificação dos órgãos que compõem essas áreas está como anexo deste trabalho.

Assim, todos os gráficos abaixo estão dispostos por área de governo, assim como suas respectivas análises e mostram o percentual de eficácia na execução orçamentária (valor empenhado dividido pelo valor autorizado) por área de governo do Estado do Ceará, no período de 2008 a 2011.

Gráfico 1 – Comparativo da Eficácia da Execução Orçamentária por Área de Governo em 2008



Fonte: Sistema e-Control de da CGE (2013)

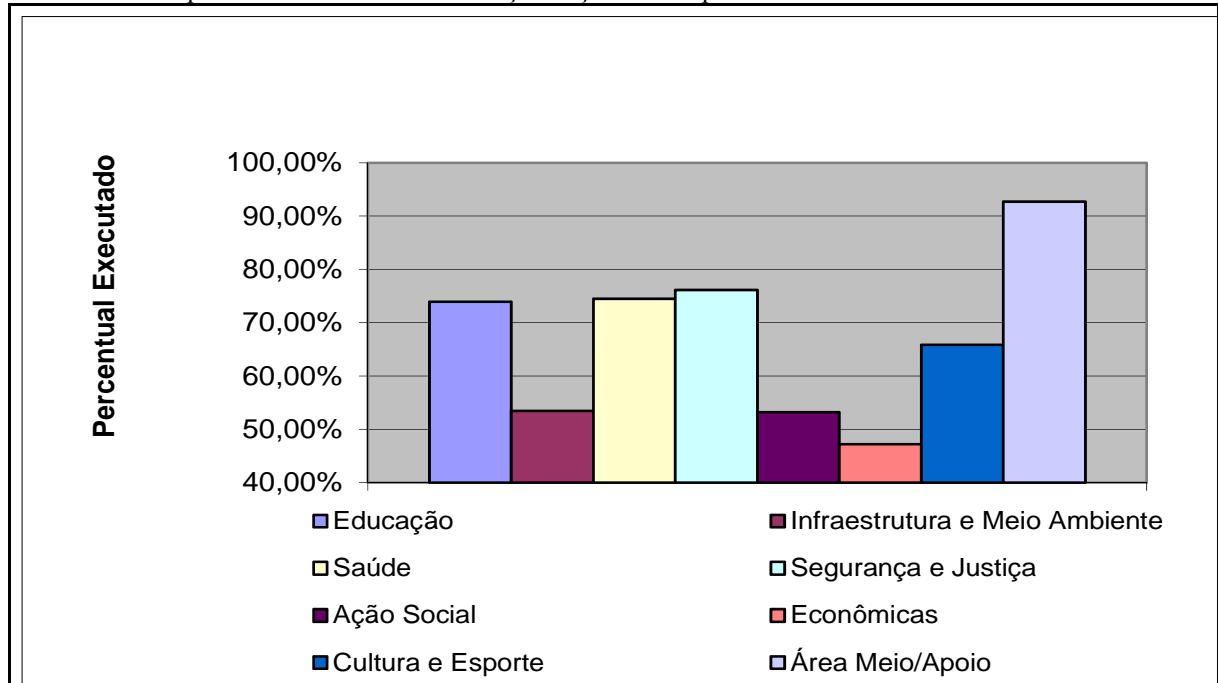
Nesse primeiro gráfico do ano de 2008, observa-se que a maioria das áreas encontra-se numa média de execução orçamentária de 68,10% ou mais. Apenas as áreas de Infraestrutura e Meio Ambiente e de Ação Social é que estão com baixa execução quando comparadas com as demais, por volta de 45%. Isso demonstra que uma atenção especial deve ser dada para a avaliação dos planos e programas de governo dessas áreas, pois o que está sendo planejado, previsto em legislação, não está sendo executado.

Alguns questionamentos devem ser realizados quando da avaliação desses dados, como: O que causou essa diferença tão expressiva de baixa execução orçamentária nesses dois setores? O Orçamento de 2008 estava superestimado ou houve outros empecilhos que impediram sua efetiva realização? A gestão não está sendo eficiente em executar seus planos e projetos? Ausência de comprometimento dos servidores dessas secretarias em atingir seus objetivos?

Várias questões podem ser levantadas, pela sociedade e pelos gestores dos órgãos públicos, no intuito de verificar as deficiências ocorridas nesse ano de 2008 e buscar soluções para que elas não se repitam em anos seguintes. O Objetivo desse trabalho é auxiliar os gestores públicos, no sentido de fazê-los perceberem as possíveis deficiências, em alguns setores, e a necessidade de tomar atitudes para evitar a recorrência em outros anos. Que é necessário avaliar com mais criticidade seus atos, perceber seus erros e a partir daí, mobilizar ações para corrigir-los.

Assim como foi feito em 2008, veremos o percentual de Eficácia na Execução Orçamentária em 2009 e seu comparativo entre as áreas.

Gráfico 2 – Comparativo da Eficácia da Execução Orçamentária por Área de Governo em 2009

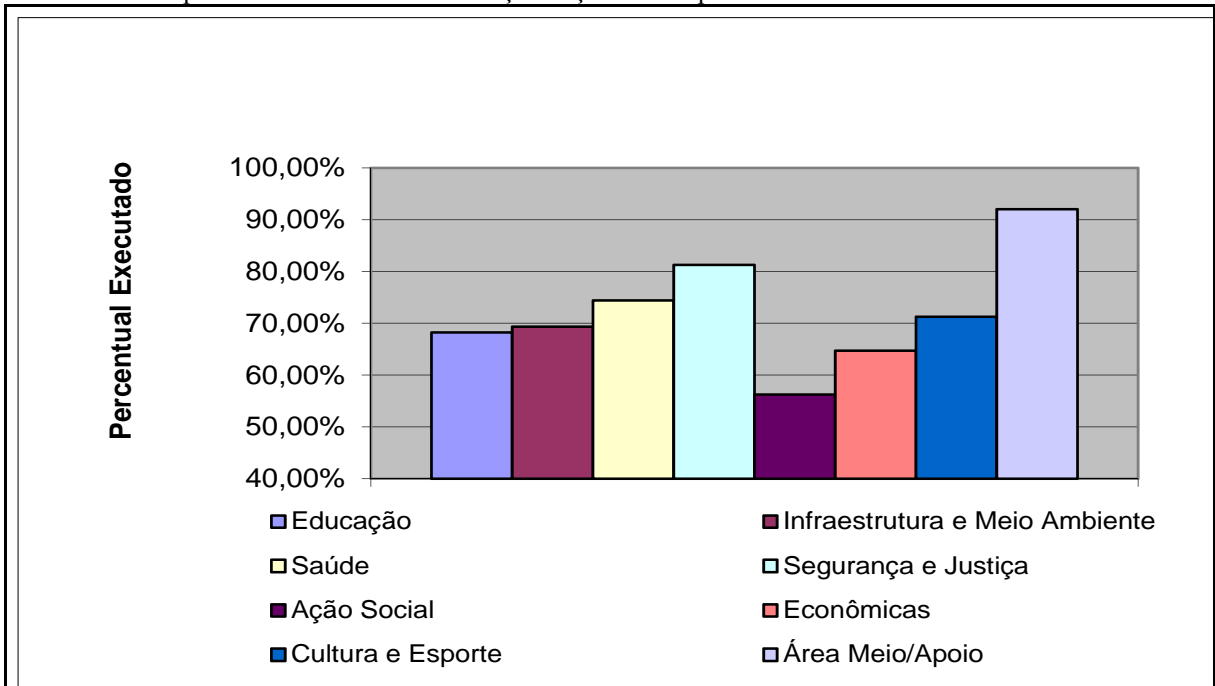


Fonte: Sistema e-Controle da CGE (2013)

Nesse ano de 2009, a área da Cultura e Esporte apresentou uma pequena queda em sua execução, ficando com 65,85%, mas permanecendo próximo da média de 67,12% das demais áreas. Infraestrutura e Meio Ambiente assim como Ação Social divulgaram um avanço em relação a 2008, no entanto ainda permanecem com um percentual baixo quando comparado com as outras áreas.

Observou-se nesse ano que a área de Econômicas apresentou uma queda de 20,65% em sua execução, sugerindo ao governo uma análise mais aprofundada dos motivos que levaram essas secretarias a demonstrarem esse resultado.

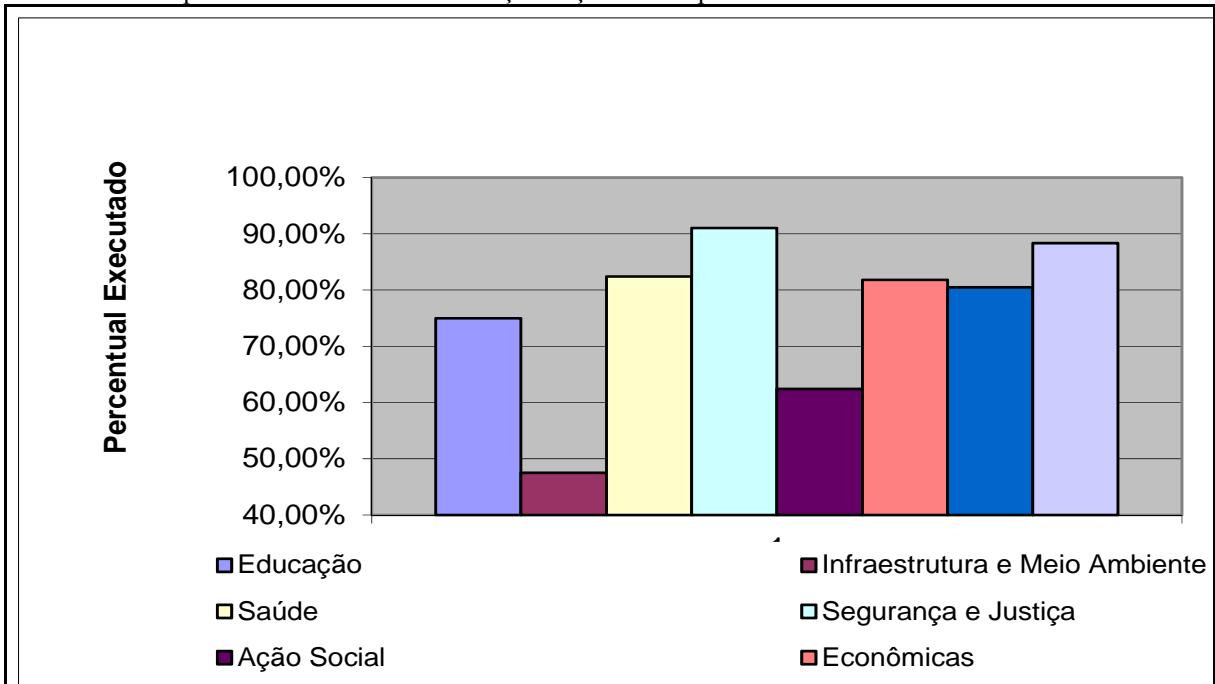
Gráfico 3 – Comparativo da Eficácia da Execução Orçamentária por Área de Governo em 2010



Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

Em 2010, todas as áreas apresentaram crescimento em relação a 2009, restando apenas Ação Social e Econômicas que continuaram abaixo da média de 72,20% das demais áreas.

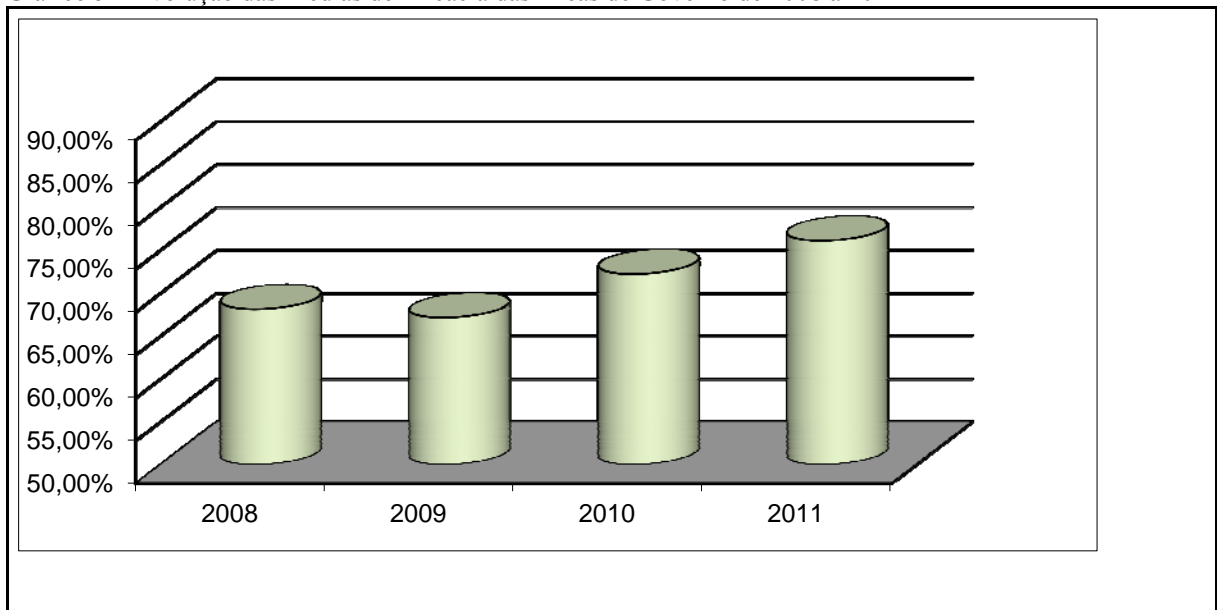
Gráfico 4 – Comparativo da Eficácia da Execução Orçamentária por Área de Governo em 2011



Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

Em 2011 todas as áreas continuaram com seu crescimento na execução orçamentária, com exceção da Infraestrutura e Meio Ambiente que apresentou uma queda brusca de 21,89% com relação a 2010, finalizando esse ano com percentual de 47,47%. Observa-se que ao longo desses quatro anos de estudo (2008 a 2011) a média de execução orçamentária das áreas do Governo do Estado vem crescendo, demonstrando uma preocupação por parte da gestão em atender a legislação orçamentária e executar com mais eficácia os recursos públicos, conforme demonstrado a seguir:

Gráfico 5 – Evolução das Médias de Eficácia das Áreas de Governo de 2008 a 2011



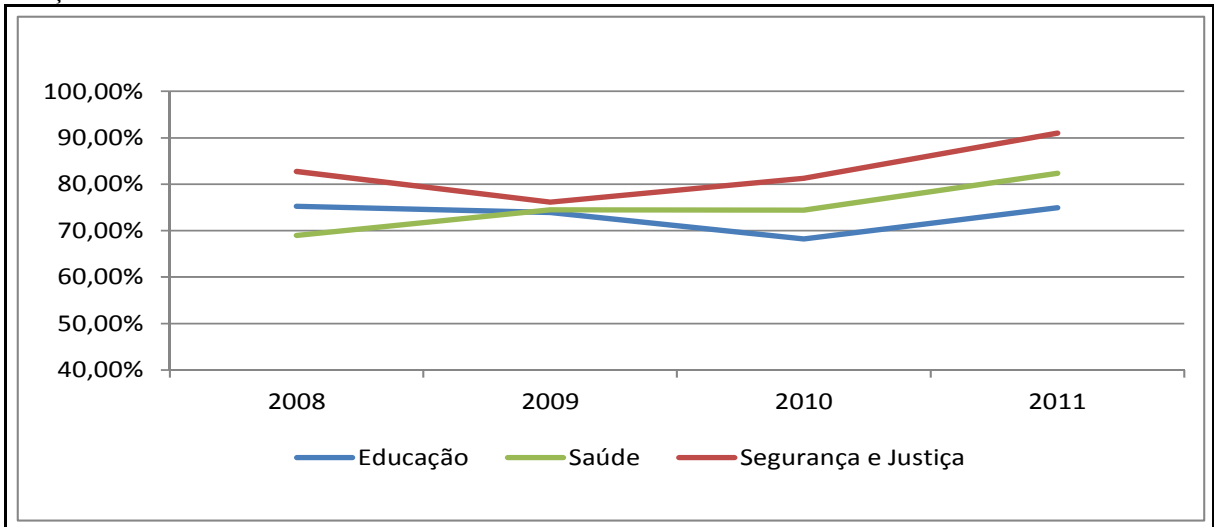
Fonte: Elaborado pela autora

Esse gráfico demonstra o crescimento das médias de execução orçamentária ao longo dos anos de 2008 a 2011. Observa-se que as médias são crescentes e que as áreas estão efetivamente empenhadas em executar seus orçamentos.

3.2 Perfil da execução por área de governo

Nesse item mostraremos o comportamento individual das áreas de governo durante os anos de 2008 a 2011, o perfil da execução orçamentária por cada área. Esse item propõe demonstrar a evolução, comportamento de cada área individualmente, no intuito de verificar se há alteração positiva, negativa ou nula na execução de cada área, objetivando demonstrar quem está se preocupando em atingir bons percentuais em seu orçamento. A apresentação será feita de três em três órgãos para melhor visualização da evolução de cada setor.

Gráfico 6 – Demonstração da Eficácia na Execução Orçamentária nas Áreas de Educação, Saúde e Segurança e Justiça de 2008 a 2011

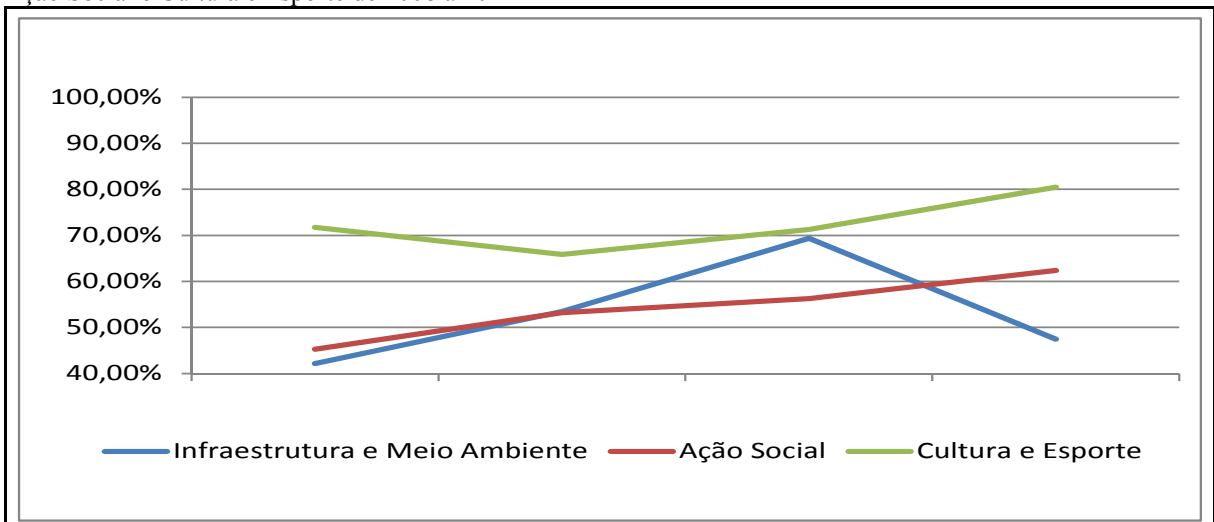


Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

A Educação se manteve mais ou menos constante nesses quatro anos, apresentando leve queda em 2010. A Saúde demonstrou uma boa execução, acima da média em todos os quatro anos com um leve crescimento. A área de Segurança e Justiça evidenciou uma pequena queda de execução em 2009 se recuperando nos anos seguintes com um crescimento constante.

A Educação, Saúde e Segurança são áreas de grande relevância para o bem estar da população como um todo, por isso merecem destaque quando do acompanhamento e fiscalização de seus investimentos. Nos anos de 2008 a 2011 observamos que essas áreas obtiveram um bom desempenho em sua execução orçamentária, devendo buscar aprimorar-se sempre mais.

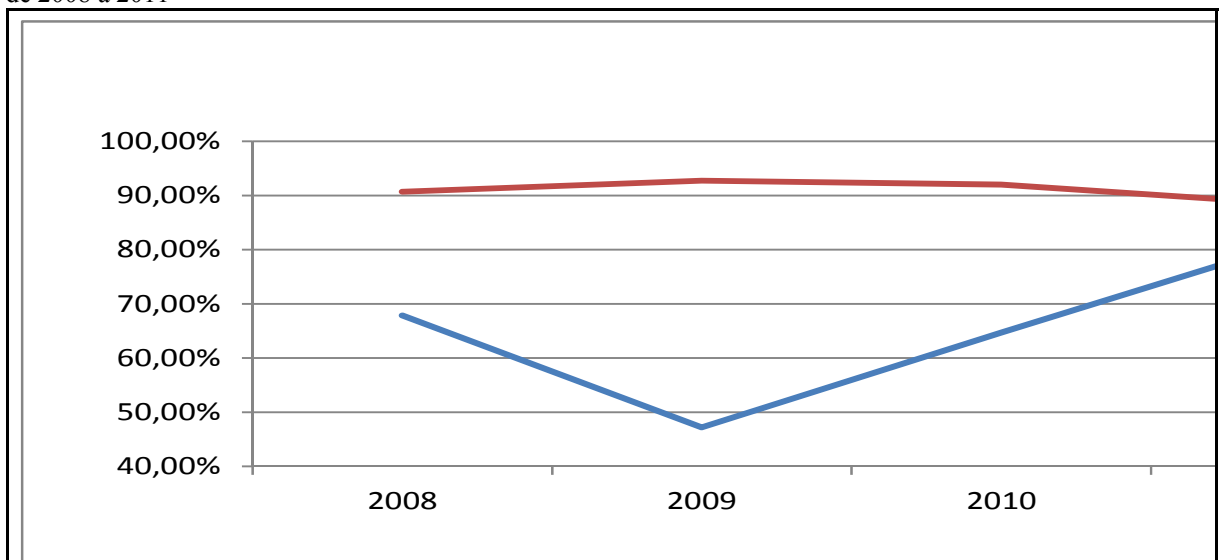
Gráfico 7 – Demonstração da Eficácia na Execução Orçamentária nas Áreas de Infraestrutura e Meio Ambiente, Ação Social e Cultura e Esporte de 2008 a 2011



Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

A Infraestrutura e Meio Ambiente apresentou um crescimento substancial de 2008 a 2010, caindo consideravelmente em 2011. A Ação Social sempre esteve com baixa execução quando comparada com as demais áreas, no entanto veio apresentando crescimento constante ao longo dos anos. A área de Cultura e Esporte demonstrou pequena redução na execução orçamentária em 2009 com subsequente crescimento nos anos seguintes. Com exceção da Infraestrutura que apresentou comportamento atípico em 2011 as demais áreas desse gráfico cresceram ao longo dos anos e demonstraram preocupação em atender a legislação e executar de forma eficaz seus orçamentos.

Gráfico 8 – Demonstração da Eficácia na Execução Orçamentária nas Áreas de Econômicas e Área Meio/Apoio de 2008 a 2011



Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

A área de Econômicas evidenciou queda significativa em 2009 e posteriormente crescimento em 2010 e 2011, estando sempre abaixo da média com exceção do último ano. A Área Meio/Apoio foi a que apresentou melhor resultado quando comparada com todas as outras áreas. Esteve sempre acima da média com percentual girando em torno de 90% de execução. Sinalizou leve queda em 2011, mas nada que comprometesse sua excelente execução orçamentária.

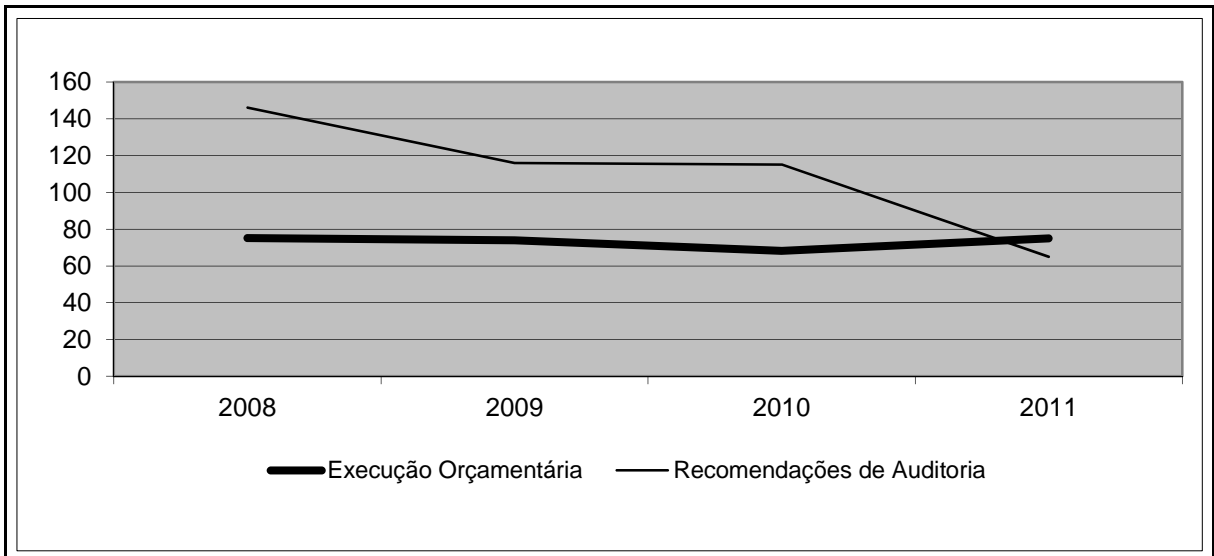
3.3 Variável: recomendações de auditoria

Nesse ponto tentaremos verificar se as recomendações de auditoria, emitidas pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, por meio dos Relatórios de Auditoria de Contas de Gestão, elaborados anualmente, possuem alguma influência, ou

explicam de alguma forma, o perfil da execução orçamentária das diversas áreas. Acreditamos que assim como a baixa execução orçamentária pode evidenciar uma falta de controle e planejamento por parte da administração pública, a alta quantidade de recomendações de auditoria também pode indicar uma má gestão ou ineficiência na forma de conduzir a máquina pública.

Nesse sentido, para que haja uma correlação entre as variáveis, o esperado é que se desenvolva um comportamento inversamente proporcional, onde à medida que a execução orçamentária cresce o número de recomendações de auditoria diminui. A seguir mostraremos a relação entre execução Orçamentária e Recomendações de auditoria na Área de Educação.

Gráfico 9 – Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Educação de 2008 a 2011

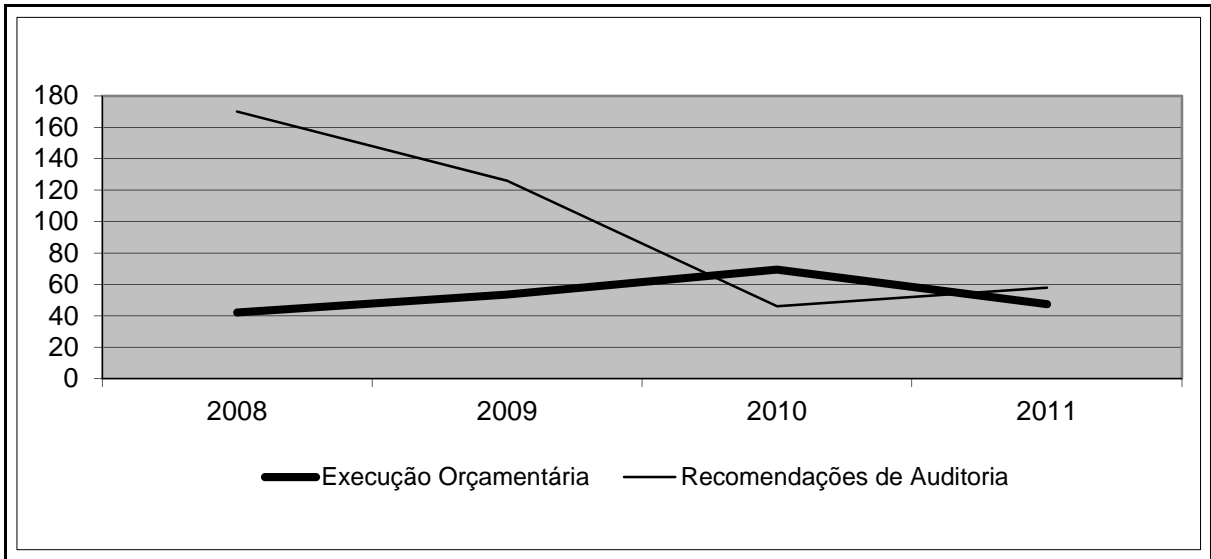


Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

Inicialmente avaliamos a relação da execução orçamentária com as recomendações na área da Educação. Observa-se que a Execução Orçamentária é aparentemente constante ao longo desses quatro anos, apresentando leve queda em 2010. Já as recomendações de auditoria caem consideravelmente de 2008 a 2011, mostrando que há uma diminuição nessas recomendações ao longo dos anos.

Nesse caso não há relação inversa entre as variáveis, mas partindo do pressuposto de que a execução orçamentária da educação apresenta um elevado nível de desempenho e que as recomendações continuam caindo, conclui-se que a referida área está sendo eficaz na execução de seu orçamento e está se preocupando em corrigir seus erros no intuito de diminuir suas inconsistências por parte da auditoria. Em seguida apresentamos a Área de Infraestrutura e Meio Ambiente.

Gráfico 10 – Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Infraestrutura e Meio Ambiente de 2008 a 2011

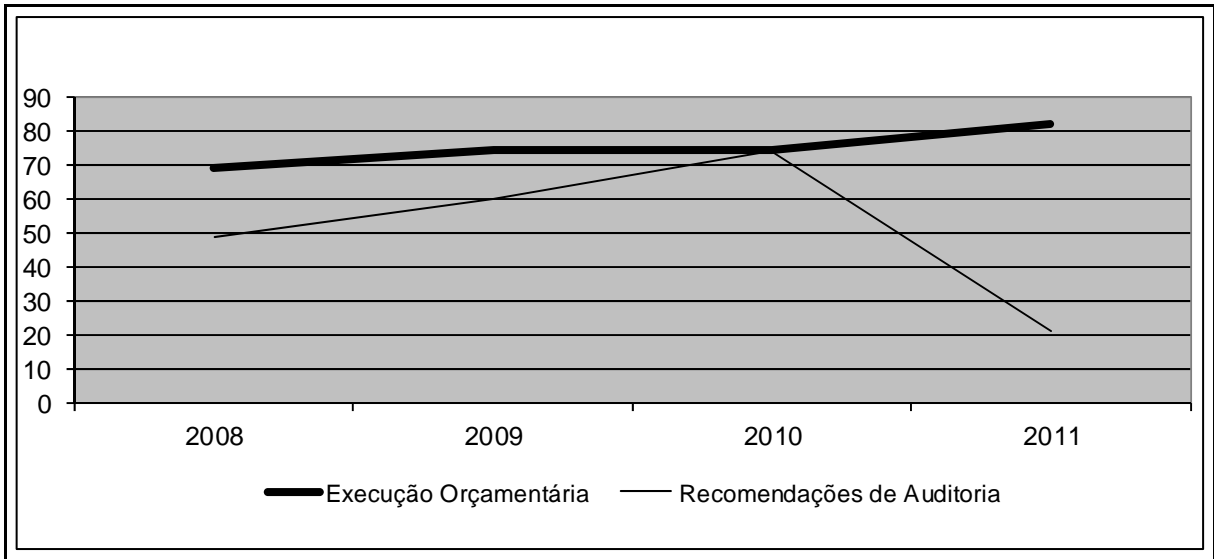


Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

Nesse caso verificamos que a execução orçamentária apresenta crescimento de 2008 a 2010 com uma queda em 2011. As recomendações de auditoria já trazem um substancial decréscimo ao longo de 2008 a 2010 com um aumento em 2011. Embora o ano de 2011 pareça atípico com relação aos seus valores, o que se observa é que a medida que a execução sobe a quantidade de recomendações caem, evidenciando uma possível “correlação” entre essas variáveis.

A Área de Infraestrutura e Meio Ambiente, apesar de apresentar uma baixa execução quando comparada com as demais áreas, esteve durante os períodos de 2008 a 2010 demonstrando avanço de desempenho e diminuição de recomendações, não conseguindo, no entanto, atingir bons níveis ao final de 2011. Na seqüência tem-se a Área de Saúde com seu comparativo entre execução e recomendações.

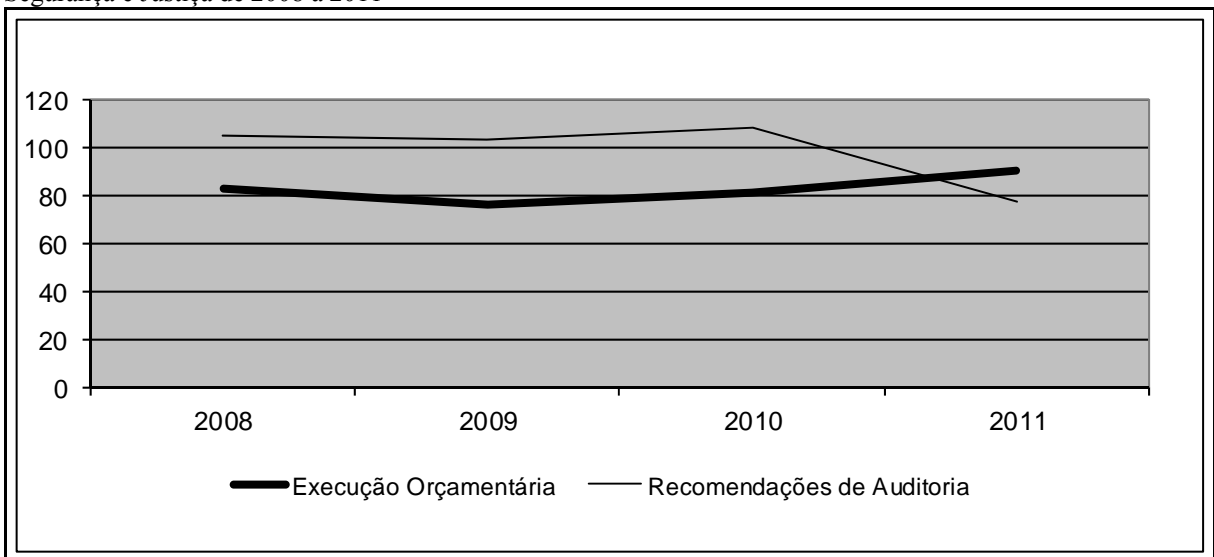
Gráfico 11 – Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Saúde de 2008 a 2011



Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

Nessa área o perfil da execução orçamentária é crescente. Já as recomendações de auditoria crescem 51% de 2008 a 2010 e caem consideravelmente em 2011, demonstrando também a possibilidade de haver ligação entre as variáveis Execução Orçamentária e Recomendações de auditoria, na medida em que uma sobe a outra desce, ou seja, o desempenho do órgão melhora na execução de seu orçamento e as ocorrências de auditoria caem, indicando um comprometimento maior da gestão em organizar suas atividades. Em seguida apresenta-se a Área de Segurança e Justiça.

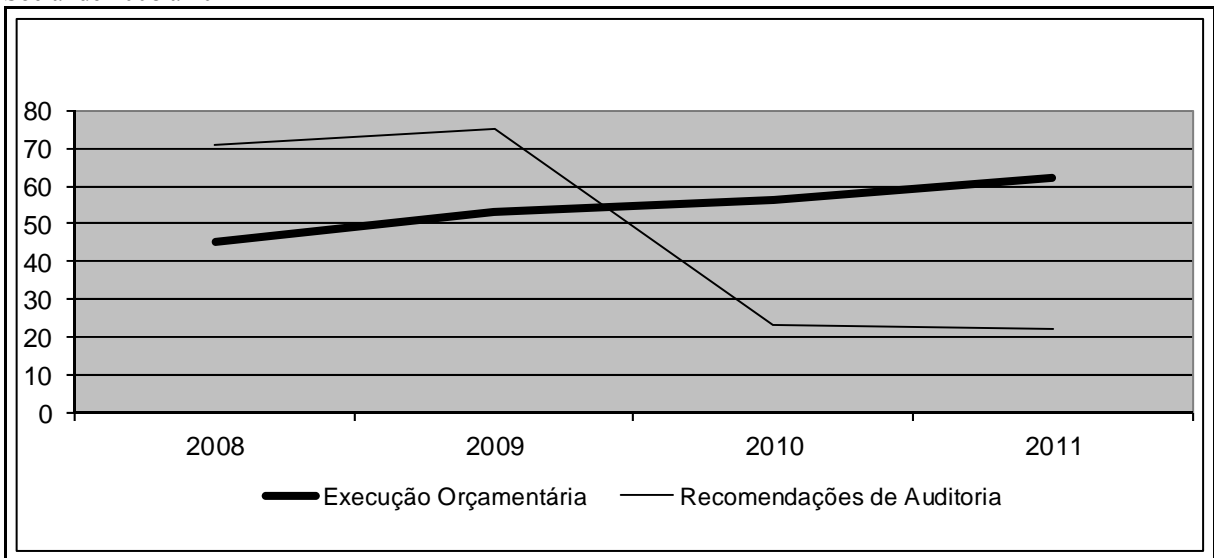
Gráfico 12 – Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Segurança e Justiça de 2008 a 2011



Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

Na Área de Segurança e Justiça também se percebe que a execução orçamentária sobe e as recomendações de auditoria caem, evidenciando possível correlação entre as áreas com aumento de desempenho e queda de constatações de auditoria. Ante todo o exposto, observa-se a existência de uma simetria entre os resultados, corroborando com o entendimento de que a medida que a execução orçamentária vai subindo, as recomendações de auditoria vão caindo, e isso pode evidenciar um maior comprometimento dos órgãos em gerir bem os seus recursos, evitando assim que a auditoria aponte erros e recomende correções.

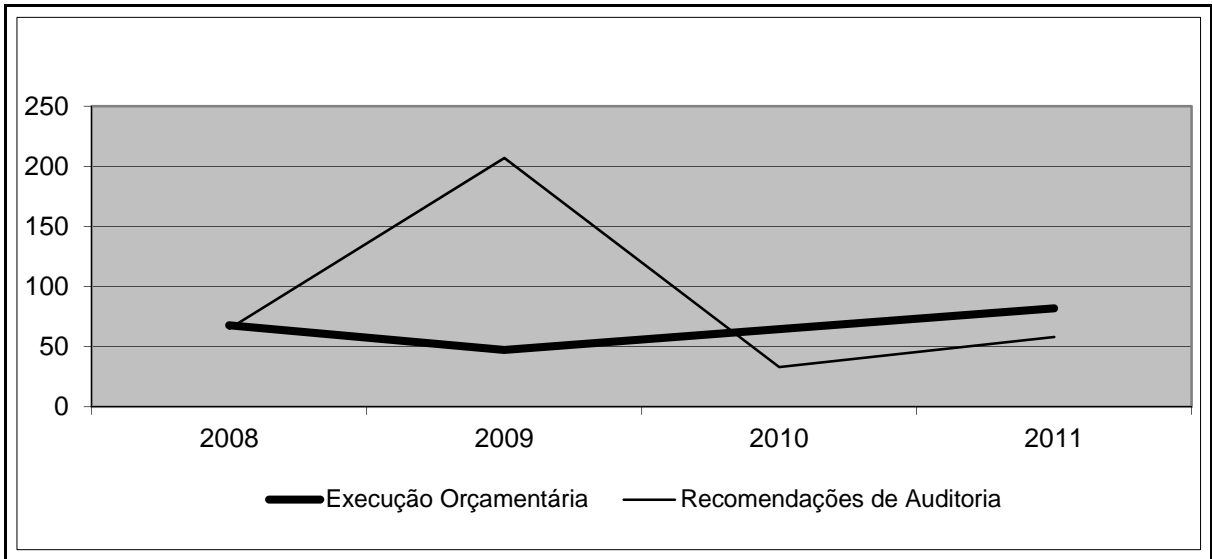
Gráfico 13 – Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Ação Social de 2008 a 2011



Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

No caso da Ação Social, a execução, que na maior parte do tempo esteve abaixo da média das demais áreas, apresenta leve crescimento ao longo dos anos e as recomendações caem vertiginosamente em 2010. Novamente encontra-se uma possível correlação entre as variáveis pelo aumento da execução orçamentária e redução das recomendações. Segue com a análise da Área de Econômicas.

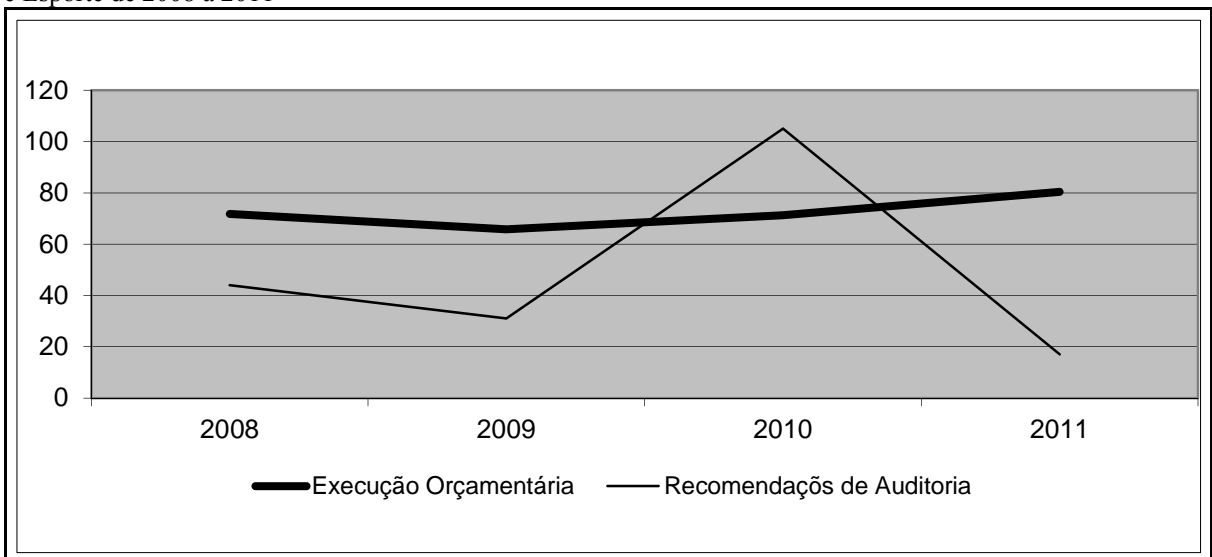
Gráfico 14 – Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Econômicas de 2008 a 2011



Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

Da mesma forma que as anteriores, a Área de Econômicas demonstra um aumento na execução orçamentária e uma queda considerável na quantidade de recomendações de auditoria. Isso demonstra que a variável “Recomendações de Auditoria” pode sim influenciar a variável dependente “Eficácia na Execução Orçamentária”, no sentido de que se comportam de maneiras opostas e uma boa gestão que se preocupa em trabalhar de forma mais correta, diminuindo as evidências de auditoria, automaticamente se planeja mais e executa melhor seu orçamento, são atividades interligadas e uma impacta na outra, mesmo que indiretamente.

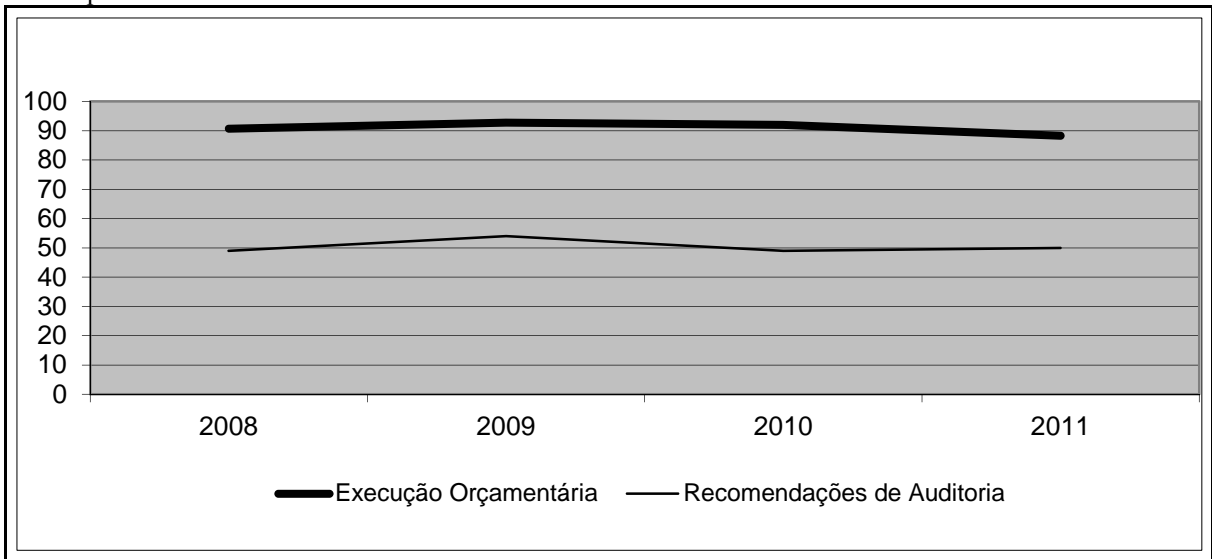
Gráfico 15 – Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área de Cultura e Esporte de 2008 a 2011



Fonte: Sistema e-Controlle da CGE (2013)

No caso da Área de Cultura e Esporte a execução apresenta pequenas alterações ao longo dos anos e embora haja um elevado aumento no número de recomendações de auditoria em 2010, o mesmo volta a cair em 2011, demonstrando que ao final dos quatro anos o nível de execução tem se elevado enquanto que as recomendações têm diminuído. Também mostrando influência entre as variáveis.

Gráfico 16 – Comparativo entre a Execução Orçamentária e as Recomendações de Auditoria na Área Meio/Apoio de 2008 a 2011



Fonte: Sistema e-Control de da CGE (2013)

Nesse caso a correlação entre execução orçamentária e quantidade de recomendações de auditoria não é visível apenas por meio do gráfico. Embora a maioria das análises anteriores mostre que quando a execução sobe as recomendações caem, não encontramos evidências palpáveis para fazer essa afirmação nesse caso. Na etapa seguinte, quando testarmos o modelo econométrico, será possível uma análise mais detalhada acerca dos determinantes da eficácia do gasto público nos diversos órgãos do Governo do Estado do Ceará. Visualizaremos, de maneira mais concreta, se essa variável “Recomendações de Auditoria” guarda realmente alguma relação com a variável dependente “Eficácia na Execução Orçamentária”.

Para efeito de conhecimento do assunto, a quantidade de recomendações de auditoria, expedida nos relatórios da CGE, pode também estar ligada ao tipo de auditoria realizada, presencial ou à distância. A auditoria presencial é realizada dentro do órgão auditado, geralmente com duração de 2 a 3 meses, sendo mais profunda e robusta que a auditoria à distância, emanando, assim, mais recomendações. Já a auditoria à distância ocorre via sistemas governamentais, nas dependências da CGE com duração média de 5 a 10 dias.

Nos anos de 2008 e 2009 a maioria das auditorias foram presenciais, já em 2010 e 2011, por conta da evasão de servidores da CGE, as auditorias passaram a ser feitas à distância, diminuindo o número de recomendações e explicando em parte essa queda nas constatações de auditorias ao longo do período estudado. Nos próximos capítulos testaremos os modelos econométricos que embasarão esse trabalho.

4 NOTAS METODOLÓGICAS

4.1 Metodologia econométrica

Em conformidade com a estrutura dos dados disponíveis, para a elaboração do exercício empírico desta dissertação, serão utilizadas técnicas econométricas de estimação com dados em painel, haja vista o emprego de dados para algumas secretarias em alguns anos, ou seja, a utilização tanto da dimensão *cross-section* quanto da temporal.

Segundo Wooldridge (2006) para coletar dados de painel – algumas vezes chamados de dados longitudinais – acompanhamos (ou tentamos acompanhar) os *mesmos* indivíduos, famílias, empresas, cidades, estados, ou o que seja ao longo do tempo. De acordo com Maddala (2003) a principal vantagem dos dados em painel em comparação com uma única série *cross-section* ou com algumas séries *cross-section* com unidades transversais não sobrepostas é que eles permitem testar e relaxar o pressuposto implícito na análise em corte transversal.

A metodologia de painel fornecerá assim os dados do comportamento da execução orçamentária do governo em diferentes anos, elementos essenciais para a análise e tomada de decisões por parte da gestão governamental. A apresentação dos modelos de dados em painel difere dos modelos com dados temporais ou seccionais no índice duplo que atribuímos a cada variável:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + \dots + \beta_k x_{kit} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

onde:

$i = 1, \dots, N$; neste caso, o número de órgãos do governo;

$t = 1, \dots, T$; período de tempo estudado (2008 a 2011);

y_{it} = variável dependente, neste caso, a Eficácia na Execução Orçamentária, proveniente da divisão entre os valores empenhados pelos autorizados de cada órgão “i” estudado;

x_{jit} = cada um dos “j” regressores utilizados como determinantes da eficácia dos gasto de cada órgão de governo.

ε_{it} = distúrbio estocástico, ou termo de erro, sobre o qual faremos inclusive uma censura em uma das estimações, condizente com uma variável dependente que assume valores entre 0 e 1.

Na estrutura em painel, sabemos ainda que $\varepsilon_{it} = a_i + \eta_{it}$ com “ a_i ” representando a heterogeneidade não-observada ou o efeito fixo. Deste modo, será ainda considerada uma estimação que controle, pelo menos parcialmente este efeito.

No caso geral, $E[a_i \eta_{it}] = 0$ e $E[u_{it} X_i] = 0$ e o efeito individual a_i pode ou não estar relacionado com as variáveis explicativas X_{it} . No caso específico do exercício proposto neste estudo, reconhece-se “ a_i ” como, por exemplo, a *expertise* de cada secretaria, de forma que, uma vez utilizando a dinâmica da variável dependente nos modelos estimados, uma estimação que elimina “ a_i ” completamente implicaria na reespecificação do modelo proposto. Deste modo, consideraremos apenas a estimação a efeitos aleatórios, conforme apresentada em Wooldridge (2006).

De forma mais simples, os modelos com dados agrupados, “*Pooled*”, podem ser estimados pelo Método dos Mínimos Quadrados (MQO) assumindo a parte constante comum para todos os indivíduos. Nesse caso, admitimos que os erros v_{it} são “*white noise*” e não se encontram correlacionados com os regressores, $Cov(x_{it}, v_{it}) = 0$.

No modelo de efeitos aleatórios, “ a_i ” é tratado como uma variável aleatória, em vez de constantes fixas. Admite-se que cada a_i é independente dos erros ε_{it} bem como mutuamente independentes. Portanto, além de ε_{it} e $a_i \sim (0, \alpha^2)$, tem-se que ε_{it} e $a_i \sim IID(0, \alpha^2)$, portanto, ambos são independente e identicamente distribuídos (IID), conforme Maddala (2003).

Uma vez que a_i são aleatórias, tem-se um erro representado por $v_{it} = a_i + u_{it}$, e a presença de a_i produz uma correlação entre os erros em uma unidade *cross-section* – embora os erros das diferentes unidades *cross-section* sejam independentes. Logo se deve utilizar mínimos quadrados generalizados (MQG) para que se tenha uma estimativa eficiente. A simplificação do estimador MQG é exposta por Maddala (2003) como:

$$\hat{\beta}_{MQG} = \frac{W_{XY} + \theta B_{XY}}{W_{XX} + \theta B_{XX}} \quad \theta = \frac{\sigma_u^2}{\sigma_u^2 + T \sigma_a^2}$$

onde W representam os dados intragrupos e B os dados entre-grupos. Dos dados intragrupos tem-se que:

$$B_{xx} = T_{xx} - W_{xx}$$

$$B_{xy} = T_{xy} - W_{xy}$$

$$B_{yy} = T_{yy} - W_{yy}$$

onde T representa as somas totais dos quadrados e as somas dos produtos.

Considerando que $\beta_{MQG} = \frac{T_{xy}}{T_{xx}}$ e $\hat{\beta}_{MQVD} = \frac{W_{xy}}{W_{xx}}$, assume-se que MQO e MQVD (mínimos quadrados com variáveis dummies) são casos especiais do estimador MQG com $\theta = 0$, respectivamente (MADDALA, 2003).

De acordo com Wooldridge (2006), o método dos quadrados ordinários (MQO) é obtido quando o efeito não observado (o efeito fixo – EF) é relativamente sem importância, por ter variância pequena em relação ao termo de erro clássico, de forma que $\theta = 1$.

Conforme Maddala (2003), caso se deseje fazer inferências sobre o conjunto de unidades *cross-section*, deve-se optar por utilizar uma estimação a efeitos fixos. De outro modo, se a intenção é fazer inferência sobre a população da qual esses dados *cross-section* foram extraídos, a opção deverá ser por utilizar uma estimação a efeitos aleatórios. Porém, como a maior parte dos estudos econométricos aplicados faz inferência sobre a população, a segunda opção tem predominado na maior parte dos trabalhos econométricos.

Deste modo, a especificação proposta para os determinantes da eficácia do gasto público nos órgãos de governo do estado do Ceará será a seguinte:

$$efic_{it} = \beta_0 + \beta_1 efic_{it-1} + \beta_2 const_{it} + \beta_3 participconv_{it} + \beta_4 servidores_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

onde:

$efic_{it}$ representa a eficácia da execução orçamentária por secretaria de governo em cada data “t”;

$const_{it}$ é a quantidade de constatações de auditoria emitidas nos relatórios em cada data “t”;

$participconv_{it}$ é o montante que os órgãos utilizam a título de transferências voluntárias por convênios em cada data “t”;

$servidores_{it}$ é a quantidade de servidores efetivos ou comissionados que executam atividades naquele órgão.

A equação (2) foi então estimada seguindo quatro diferentes métodos: i) uma estimação por Mínimos Quadrados Generalizados Agrupados (MQGA), conforme descrita acima; ii) uma estimação em Painel Dinâmico (PD) com erros robustos, por inserirmos a dinâmica da variável dependente; iii) uma estimação TOBIT com dados censurados e erros robustos, pois a variável dependente está contida no intervalo [0;1] e, finalmente, iv) uma estimação a Efeitos Aleatórios com erros robustos (EA-MQG), a fim de atestar a robustez dos resultados quando se elimina, pelo menos parcialmente a heterogeneidade não-observada do termo de erro.

4.2 Base de dados

A base de dados foi extraída dos sistemas corporativos do Governo do Estado do Ceará (e-Controle, Sistema Folha de Pagamento - SFP, SACC e Portal da Transparência), assim como os dados relacionados às recomendações de auditoria obtidos nos Relatórios de Auditoria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE para 47 órgãos de governo¹ entre 2008 e 2011, totalizando 188 observações. A partir dos valores autorizados, empenhados, repassados por convênios, constatações de auditoria, recomendações de auditoria e número de servidores, foi elaborada uma medida de eficácia de execução do órgão de governo e alguns determinantes definidos a seguir.

Tabela 1 – Dados de algumas Secretarias do Governo do Ceará em 2008

	Autorizado (R\$mil)	Empenhado (R\$mil)	Convênio (R\$mil)	Constatações de Auditoria	Recomendações de Auditoria	Servidores efetivos e comissionados em 31/12/2008
SEDUC	1.831.379,77	1.693.706,84	6.529,09	16	20	53.920
FUNDEB	1.195.621,72	588.844,39	4.027,96	7	8	0
SEINFRA	452.533,18	138.461,98	19.566,65	22	32	316
DER	288.868,72	147.058,03	5.445,87	13	18	2.642
DERAN	135.889,40	101.885,42	113,60	17	26	1.159

Fonte: Sistema e-Controle e SFP da CGE (2013)

O período utilizado foi de 2008 a 2011. Os valores autorizados representam o total de recursos destinados para cada secretaria por Lei Orçamentária, é o orçamento aprovado que cada órgão disporá para executar no exercício financeiro. Os valores empenhados significam o que efetivamente o órgão gastou naquele exercício, ou o que se comprometeu a

¹ Não inclui fundos.

gastar, visto que alguma despesa pode ficar como Restos a Pagar para o exercício seguinte, mas não comprometerá o mesmo, na medida em que foi previsto no ano de competência.

Os valores que constam como convênios representam o montante que foi gasto com transferências voluntárias naquele órgão, ou seja, tudo o que foi repassado a título de convênios com Prefeituras, ONG's ou Associações sem Fins Lucrativos. As Constatações de Auditorias são todas as evidências e/ou achados de auditoria, que foram verificadas em atividades de auditoria, e fizeram parte dos Relatórios de Auditoria da CGE.

As Recomendações de Auditoria são as indicações, sugestões dadas aos órgãos, pela CGE, para correção de erros ou irregularidades identificadas nas atividades de auditoria que se converteram em Constatações de Auditoria. Ou seja, para cada impropriedade identificada pela CGE, denominada constatação de auditoria, uma ou mais recomendações são expedidas, no intuito de auxiliar o órgão na correção dessas falhas e mitigação dos erros, evitando que o Tribunal de Contas venha a multá-lo em auditoria posterior.

O trabalho da CGE, como órgão de assessoramento do governo, com ação voltada para o controle interno preventivo, visa auxiliar as secretarias a executarem suas funções de maneira mais transparente e correta, evitando assim o desperdício e má utilização dos recursos públicos; assim como verificar fragilidades que devam ser sanadas antes da atuação do controle externo, exercida pelo Tribunal de Contas do Estado.

Os servidores são todos os profissionais efetivos ou comissionados que fazem parte dos quadros da administração pública. Para uma melhor visualização de todos esses dados em gráficos, resolveu-se agrupar as secretarias em seguimentos, conforme tabela 02. A composição desses agrupamentos está como anexo deste trabalho.

Tabela 2 – Agrupamentos dos Órgãos em Áreas no ano de 2008

		Autorizado (R\$mil)	Empenhado (R\$mil)	Convênio (R\$mil)	Constatações de Auditoria	Recomendações de Auditoria	Servidores efetivos e comissionados em 31/12/2008	Eficácia na Execução Orçamentária
Educação	2008	3.384.172,23	2.545.880,78	24.778,63	101,00	146,00	58.258,00	75,23%
	2009	4.104.644,15	3.034.746,49	30.195,61	74,00	116,00	57.680,00	73,93%
	2010	5.436.414,48	3.710.106,86	26.868,80	60,00	115,00	60.336,00	68,25%
	2011	5.397.712,38	4.045.292,65	26.576,66	47,00	65,00	59.482,00	74,94%
Infraestrutura e meio ambiente	2008	1.392.718,24	587.495,05	30.184,77	118	170	4649	42,18%
	2009	1.980.506,96	1.058.203,01	23.433,71	93,00	126,00	4.827	53,43%
	2010	2.430.953,02	1.686.147,19	39.097,84	33,00	46,00	4.836,00	69,36%
	2011	1.931.430,00	916.830,78	9.754,73	41,00	58,00	4.556	47,47%
Saúde	2008	1.478.004,30	1.019.793,95	52.077,32	35,00	49,00	16.635	69,00%
	2009	1.726.101,62	1.285.933,35	60.829,27	58,00	60,00	16.625,00	74,50%
	2010	2.091.028,61	1.556.678,62	54.962,69	68,00	74,00	17.113,00	74,45%
	2011	2.024.482,03	1.667.631,25	42.054,12	10,00	21,00	17.027,00	82,37%

Fonte: Sistema e-Control e SFP da CGE (2013)

Nessa tabela as informações são as mesmas descritas anteriormente com o acréscimo da variável dependente Eficácia na Execução Orçamentária. Essa variável é nada mais que o percentual executado do orçamento por cada secretaria. É obtida na divisão do valor empenhado pelo valor autorizado. É a Execução Orçamentária de cada Órgão do Governo do Estado do Ceará.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A tabela a seguir apresentará os resultados para os modelos estimados, considerando a metodologia de dados em painel. Os valores representam os coeficientes estimados das variáveis explicativas utilizadas neste ensaio com os respectivos p-valores entre parêntesis.

Tabela 3 – Resultado das Estimções para Eficácia da Execução Orçamentária

Modelos	(1)	(2)	(3)	(4)
Explicativas	EFIC	EFIC	EFIC	EFIC
C	1.9900 (0.00)	1.9900 (0.00)	5.9264 (0.00)	8.2188 (0.00)
EFIC(-1)	2.3136 (0.00)	2.3136 (0.00)	7.5338 (0.00)	9.8073 (0.00)
CONSTAUDIT	-6.8602 (0.00)	-6.8602 (0.00)	-3.6557 (0.00)	-3.6029 (0.00)
SERVIDORES	2.0268* (0.05)	2.0268* (0.05)	2.8065* (0.01)	1.5820* (0.12)
PARTICIPCONV	-0.6025* (0.55)	-0.6025* (0.55)	-0.4848* (0.63)	-0.4564* (0.65)
Estatística F	182.4244 (0.00)			29.3315 (0.00)
Método	MQGA	MGM-MQG/PD	TOBIT	EA-MQG
N	140	140	140	140

Fonte: Estimativas Próprias com dados do Sistema e-Control, SFP e Relatórios de Auditoria da CGE.

Nota: (*) Não-Significante a 10%.

Os resultados encontrados mostram as consistências dos sinais dos coeficientes para as variáveis explicativas, independente da metodologia de estimação.

Inicialmente verificamos que as variáveis Servidores e Participações em Convênios são não são significantes, tendo em vista que seus p-valores são maiores que 0,10 não rejeitando a hipótese nula de $\beta=0$, admitindo que esses coeficientes não influenciam o modelo com 90% de confiança.

Nesse caso o modelo me surpreendeu um pouco, imaginava que a variável “Servidores” influenciaria a Eficácia na Execução Orçamentária no sentido de que quanto mais servidores trabalhando na secretaria, mais eficaz seria sua execução, mais organizado seria o trabalho administrativo daquele órgão. No entanto verificamos que a quantidade de servidores não influencia. Os dados permitem inferir que os órgãos maiores, mais eficazes, com maior execução orçamentária, possuem um maior número de servidores. No entanto, isso demonstra ser apenas uma “coincidência”, pois não é robusta a afirmação de que essa variável influencie o modelo, no sentido de que não é possível afirmar com segurança que o número de servidores determina a eficácia na execução, que ao aumentarmos a quantidade de servidores aumentaremos a execução orçamentária. Pode-se inferir, pelos dados do estudo, que não é a

quantidade de servidores que influencia o modelo e sim a qualidade desses, a *expertise*, os conhecimentos adquiridos, habilidades, seu *know how*.

Com relação à variável “Participações em Convênios”, verificou-se também que a mesma não é significativa para influenciar o modelo, ou seja, aumentar essas transferências voluntárias, para parceiros do Estado executarem seus serviços, não aumenta a execução orçamentárias dos órgãos.

Já as variáveis “Eficácia Defasada em Um Período” e “Constatações de Auditoria” são relevantes para explicar o modelo na medida em que seus p-valores são menores que 0,10 e a hipótese nula é rejeitada com 90% de confiança.

A variável “Eficácia defasada em Um Período” influencia positivamente a variável dependente Eficácia na Execução Orçamentária, ou seja, a *expertise* adquirida, o aprendizado de anos anteriores reduz os erros do ano seguinte e aumenta a eficácia presente, melhorando a cada ano.

Isso corrobora com a afirmação de que as variáveis não estão correlacionadas e que a estimação pelo método dos efeitos aleatórios é mais adequado, tendo em vista que ao retirar os componentes comuns no modelo, caso observado no método de Efeito Fixo, retira-se tudo que é constante no tempo e conseqüentemente exclui a eficácia passada, prejudicando o modelo.

A variável “Constatações de Auditoria” exerce uma influência negativa sobre a Eficácia. Observou-se que para cada constatação relatada pela auditoria o nível de eficácia daquele órgão era diminuído.

Esse dado ratifica a nossa suposição anterior de que muitas constatações de auditoria, conseqüentemente muitas recomendações de auditoria, podem evidenciar uma má gestão ou uma falta de organização, por parte da secretaria, que culmina em uma baixa eficácia na execução orçamentária.

Assim, o órgão que é apontado pela auditoria como aquele que possui mais constatações a serem sanadas, é o órgão que provavelmente terá o menor percentual de orçamento executado.

O teste de Estatística F global confirma a significância do modelo, visto possuir coeficiente acima de 1,64, rejeitando a hipótese nula $\beta=0$ e validando o modelo como um todo.

Ante o exposto, pode-se concluir que a *expertise* é um fator determinante para uma melhor eficácia na execução orçamentária dos órgãos de governo, que os gestores devem buscar articulação no sentido de promover encontros que subsidiem essa troca de

conhecimentos e habilidades entre os órgãos. Melhorar a interação entre as secretarias fará com que as boas práticas sejam disseminadas e copiadas por outros órgãos, assim como os erros sejam corrigidos e evitados. O risco de executar de forma errada várias atividades, presentes nas diversas secretarias, será mitigado, tendo em vista que cada órgão poderá tirar dúvidas e trocar experiências sobre a melhor forma de administrar seus recursos. Junte-se a isso a questão das constatações de auditoria que, conforme evidenciado no modelo, influencia negativamente a Eficácia e à medida que o órgão buscar corrigir suas impropriedades, diminuirá suas constatações de auditoria e conseqüentemente elevará sua eficácia na execução orçamentária.

A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, como Órgão de Controle interno do Poder Executivo do Estado do Ceará, já promove alguns fóruns com intuito de aproximar as secretarias e fomentar a troca de conhecimentos, atitude essa que só tende a elevar Estado do Ceará como governo que se preocupa em aumentar sua eficácia na execução orçamentária, assim melhorar o bem estar da população cearense.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo o Orçamento Público um instrumento que garante o gerenciamento anual das origens e aplicação dos recursos, é nele que se definem os montantes de recursos e como serão aplicados pela administração pública. De acordo com Albuquerque *et al.* (2008), a avaliação da eficácia de um governo, ou setor de governo, somente é possível pelo acompanhamento da execução orçamentária. Segundo ele o planejamento e o orçamento caminham juntos em uma relação de interdependência e não de contingência, são coisas inter-relacionadas e erra quem as considera distintas.

Considerando a importância da eficácia na gestão do Orçamento Público objetivou-se verificar o perfil da execução orçamentária das diversas secretarias do governo do Estado do Ceará entre 2008 e 2011, com o objetivo de avaliar quais setores apresentavam deficiência na execução de seu orçamento e como essa análise poderia oferecer informações úteis, aos gestores públicos, em seu processo de tomada de decisão. Para isso utilizou-se a base de dados dos sistemas corporativos da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, compreendendo os valores autorizados em Lei Orçamentária e empenhados nos respectivos anos.

Os valores foram combinados a modelos econométricos com dados em painel e quatro diferentes técnicas de estimação, uma estimação por Mínimos Quadrados Generalizados Agrupados (MQGA); outra estimação em Painel Dinâmico (PD) com erros robustos, por inserirmos a dinâmica da variável dependente; a terceira uma estimação TOBIT com dados censurados e erros robustos, pois a variável dependente está contida no intervalo $[0;1]$ e, finalmente, uma estimação a Efeitos Aleatórios com erros robustos (EA-MQG), a fim de atestar a robustez dos resultados quando se elimina, pelo menos parcialmente a heterogeneidade não-observada do termo de erro. O objetivo é investigar o que se definiu como eficácia da execução orçamentária de um órgão de governo.

Como principal conclusão temos que os resultados das estimações permitem inferir, com elevado grau de robustez, que a *expertise* do órgão na gestão dos recursos determina positivamente a eficácia nos exercícios subsequentes, ou seja, a experiência adquirida em anos anteriores, ao executar o orçamento planejado, eleva a eficácia na execução orçamentária em exercícios seguintes, nesse sentido, o nível de execução dos órgãos do Ceará foi crescente ao longo dos anos estudados.

Constatou-se ainda que os órgãos mais apontados pela auditoria da CGE, em constatações e recomendações de auditoria, são os que possuem menos eficácia, fato este que

pode evidenciar uma má gestão ou falta de organização por parte dos gestores públicos, sugerindo ou informando que determinado seguimento do governo merece mais atenção e/ou controle. O número de constatações de auditoria é um obstáculo à eficácia na execução dos recursos.

Constatou-se também que a participação em convênios não contribui com a elevação da eficácia na gestão dos recursos autorizados às secretarias. O volume repassado por meio de transferências voluntárias, a título de convênios, não impacta na eficácia da execução orçamentária, não sendo determinante para a elevação ou redução da variável dependente.

Em conjunto, os resultados sugerem que a transferência de tecnologia entre os órgãos de governo se mostra como a principal estratégia a ser seguida pelos gestores públicos estaduais. Que uma articulação entre as secretarias, no intuito de trocar experiências e conhecimentos, contribuirá para uma elevação do nível de aprendizado dos servidores e conseqüentemente um melhor resultado na execução de suas atividades e do orçamento público. Melhorar a interação entre as secretarias fará com que as boas práticas sejam disseminadas e copiadas por outros órgãos, assim como os erros sejam corrigidos e evitados.

Considerando que a análise realizada se preocupou em verificar apenas o segmento da eficácia na execução orçamentária, termos quantitativos, e que ao resultado encontrado deverá ser adicionado um estudo mais aprofundado das políticas públicas, como forma de medir a eficiência do gasto público, se o governo está investindo da melhor forma seus recursos e com menor custo possível, termos qualitativos, para então ser conhecido um resultado mais abrangente da atuação do governo do Estado do Ceará na melhoria da qualidade de vida da sua população, por meio de uma execução orçamentária eficaz, eficiente e efetiva, sugerimos tal desafio como objeto de novos ensaios.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília, 2008.

ARANHA, Cristina Maciel. **Análise das Constatações e Recomendações das Auditorias nas Instituições Públicas no Estado do Ceará no Período 2008-2011**. 2013. 44 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>.

CHAVES, José Valente; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. **Gasto Social Federal: Execução Orçamentária dos Órgãos Sociais Federais em 2007 e Primeiras Impressões**. 2008. Nota Técnica, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, Juljul. ho de 2008.

ETCO - , Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial. **Qualidade do Gasto Público no Brasil: Sugestões para melhorar o resultado das políticas públicas, sem aumento de impostos**. Relatório Parcial da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), São Paulo, nov. embro de 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15 ed. Ampliada, revista e atualizada. – São Paulo: Atlas, 2010.

GREGGIANIN, Eugênio. Funcionalidade do Sistema de Planejamento e Orçamento – Ajustes para Maior Transparência e Controle Social. Dezembro de 2011. *In*: VAZ, Flávio Tonelli;

MARTINS, Floriano José. **Orçamento e Políticas Públicas: Condicionantes e Externalidades**. Coletânea de Artigos - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, dez. embro de 2011.

MADDALA, G. S.: **Introdução à Econometria**,. 3.^a eEd. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2003.

MAIA, Alexandre; VALLE, do André; *et all*. A Importância da Melhoria da Qualidade do Gasto Público no Brasil: propostas práticas para alcançar este objetivo. 2008. *In*: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2009. – Painel 32: Qualidade do Gasto Público II.

MORGADO, Laerte Ferreira. **O Orçamento Público e a Automação do Processo Orçamentário**. Textos para Discussão, n. 85, Centro de Estudos da Consultoria do Senado, fFev. ereiro de 2011.

Form

Form

Form
New F
AutomForm
New F
Autom

Form

Form

Form

Form

Form

Form

Form

OLIVEIRA, Raimundo Glison Pinheiro de Oliveira. **Fiscalização e Sonegação no Ceará: Uma Análise da Arrecadação do ICMS de Empresas Autuadas no Estado**. 2013. 50 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.
Mestrado Profissional em Finanças e Seguros – MPFS. Curso de Pós-Graduação em Economia – CAEN, Universidade Federal do Ceará Fortaleza, 2013.

PEREIRA, Carlos Naim Eusébio. **Comparação do balanço orçamentário dos estados frente à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2009. 50 f. Monografia (Especialização em Orçamento e Finanças) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PISCITELLI, Roberto B. **Orçamento Autorizativo X Orçamento Impositivo**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados Brasília – DF. Estudo Setembro/2006.

VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José. **Orçamento e Políticas Públicas: Condicionantes e Externalidades**. Coletânea de Artigos - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, dez. 2011.

VOLPE, Ricardo Alberto. Planejamento e desenvolvimento: Produtividade dos programas federais. *In*: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José. **Orçamento e Políticas Públicas: Condicionantes e Externalidades**. Coletânea de Artigos - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, dez. 2011.

WOOLDRIDGE, J.M.: **Introdução à Econometria: Uma abordagem moderna**. 1. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

ANEXO

Quadro 1 – Órgãos Agrupados do Governo do Estado do Ceará

GRUPOS	UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS
Educação	Secretaria da Educação (SEDUC), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (SECITECE), Fundo de Inovação Tecnológica (FIT), Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME), Fundação Universidade Estadual do Ceará (FUNECE), Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará (NUTEC), Fundação Universidade Regional do Cariri (URCA), Fundação Universidade Vale do Acaraú (UVA), Conselho Estadual de Educação (CEE).
Infraestrutura e meio ambiente	Secretaria da Infraestrutura (SEINFRA), Departamento Estadual de Rodovias (DER), Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), Fundo Estadual do Transporte (FET), Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH), Superintendência de Obras Hidráulicas (SOHIDRA), Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA).
Saúde	Secretaria da Saúde (SESA), Fundo Estadual de Saúde (FUNDES), Escola de Saúde Pública (ESP).
Segurança e justiça	Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), Polícia Militar (PM), Polícia Civil (PC), Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CBM), Fundo de Defesa Social do Estado do Ceará (FDS), Secretaria da Justiça e Cidadania (SEJUS), Defensoria Pública Geral do Estado (DPGE), Fundo de Apoio e Aparentamento da Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará (FAADep).
Social	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), Fundo Estadual para a Criança e o Adolescente (FECA), Fundo Especial do Desenvolvimento e Comercialização do Artesanato (FUNDART), Secretaria das Cidades (SCIDADES), Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS).
Econômica	Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Ceará (ADAGRI), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE), Fundo Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (FEDAF), Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE), Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC), Secretaria do Turismo (SETUR), Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (CEDE), Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE), Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI).
Cultura e esporte	Secretaria da Cultura (SECULT), Fundo Estadual da Cultura (FEC), Secretaria do Esporte (SESPORTE), Fundo de Desenvolvimento do Esporte e Juventude (FUNDEJ).
Apoio/Área Meio	Secretaria da Fazenda (SEFAZ), Casa Civil (CC), Fundação de Teleducação do Ceará (FUNTELC), Casa Militar (CM), Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (ETICE), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará (ISSEC), Fundo Especial do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Cíveis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Ceará (SUPSEC), Gabinete do Governador (GABGOV), Procuradoria Geral do Estado (PGE), Fundo de Modernização e Reaparelhamento da Procuradoria Geral do Estado (FUNPECE), Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), Gabinete do Vice-Governador (GVG).

Fonte: Aranha (2013)