

Impactos da pandemia da Covid-19 no orçamento de Fortaleza

Impacts of Covid-19 pandemic on Fortaleza's budget

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.816>

Kauane Maria Cipriano Gomes¹
Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior²

RESUMO

O orçamento público pode sofrer alterações à medida que surgem necessidades ou imprevistos, como é o caso da pandemia da Covid-19, quando cada governo precisou agir fortemente contra essa doença e as consequências que ela traria para a economia. Sendo assim, o objetivo geral do estudo foi analisar o impacto da pandemia no planejamento e na execução da lei orçamentária da cidade de Fortaleza. A pesquisa caracteriza-se quanto à sua metodologia qualitativa de caráter exploratório e descritivo com a utilização da análise vertical e horizontal dos dados. Percebeu-se que durante o planejamento houve impacto da pandemia da Covid-19 no orçamento, tendo em vista que a dotação atualizada do período pandêmico foi bem maior com relação ao período anterior estudado. Também se verificou que o ano anterior à pandemia já trazia um resultado orçamentário negativo, que foi acentuado ainda mais com o advento da pandemia. Por outro lado, no que se refere à execução, não houve impacto, tendo em vista que o perfil dos gastos por função se manteve ao longo dos exercícios estudados. Apesar dos resultados deficitários que a pandemia causou, o município de Fortaleza dispôs de recursos suficientes para enfrentar o período atípico. A pesquisa contribui para a teoria das finanças públicas ao demonstrar que é necessário que o governo intervenha e atue no enfrentamento dos proble-

1 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: kauanegomes2911@gmail.com

2 Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC), professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE), auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). E-mail: msrodriguesjr@gmail.com

mas que afetam a sociedade em geral e a economia, buscando, no caso estudado, mitigar os efeitos decorrentes da crise da pandemia de Covid-19.

Palavras-chave: pandemia; orçamento público; funções de governo.

ABSTRACT

The public budget can change as needs or unforeseen circumstances arise, as is the case with the Covid-19 pandemic, when each government had to act strongly against this disease and the consequences it would bring to the economy. Therefore, the general objective of the study was to analyze the impact of the Covid-19 pandemic on the planning and execution of the budget law of the city of Fortaleza. The research is characterized in terms of its qualitative methodology of exploratory and descriptive character with the use of vertical and horizontal analysis of the data. We verify that during planning there was an impact of the Covid-19 pandemic on the budget, given that the updated allocation for the pandemic period was much higher compared to the previous period studied. We found that the year before the pandemic already had a negative budget result, which was further accentuated with the advent of the pandemic. On the other hand, with regard to execution, there was no impact, given that the profile of expenditures by function was maintained throughout the years studied. Despite the negative results that the pandemic caused, the municipality of Fortaleza had enough resources to face the atypical period. The research contributes to the theory of public finances by demonstrating that it is necessary for the government to intervene and act in dealing with the problems that affect society in general and the economy, seeking, in the case studied, to mitigate the effects resulting from the crisis of the Covid-19 pandemic.

Keywords: pandemic; public budget; functions of government.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 04-07-2022

Data de versão final: 23-08-2022

Data de aprovação: 23-08-2022

Data de publicação online: 02-12-2022

1 INTRODUÇÃO

No começo de 2020, foi declarado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que o surto gerado pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) concebe uma emergência de saúde pública de dimensão internacional, o grau mais elevado de alerta da organização (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, 2020). Em 11 de março de 2020, foi realizada pela OMS a declaração da Covid-19 como uma pandemia (SILVA-ROOSLI, 2021). Além de acarretar problemas à saúde humana, este vírus ocasionou efeitos, que recaíram no colapso dos sistemas de saúde em diversos países e novas medidas para controle da doença tiveram que ser elaboradas (PEREIRA; SANTOS; MANENTI, 2020). Esses efeitos fizeram com que ocorresse o surgimento de incertezas econômicas no mundo.

Diante da crise de saúde causada pelo Covid-19, as estruturas e processos decisórios e governamentais em todo o mundo precisaram ser modificados, afinal, a pandemia criou novos desafios para a administração pública (COELHO *et al.*, 2020). Desta forma, cada governo precisou atuar frente a este problema epidemiológico com ações voltadas para a sociedade. Conforme a Prefeitura de Fortaleza (2020), o governo municipal, desde o primeiro caso de Covid-19 no Brasil, contactou órgãos municipais para ajudarem na criação do Plano de Contingência de Fortaleza. Logo depois, o governo do estado do Ceará informou que tinha o primeiro caso de Covid-19.

Para prestar contas com relação às despesas realizadas com a pandemia, o prefeito de Fortaleza na gestão 2013-2020, criou o Comitê de Controle Interno, Transparência e Governança (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2021). Através deste comitê, a prefeitura informa de forma clara e transparente todas as ações de combate ao Covid-19.

A prefeitura de Fortaleza precisou elaborar algumas estratégias para evitar a propagação do vírus. Uma das estratégias foi realizar a reestruturação das Unidades de Atenção Primária à Saúde (UAPS), mais conhecidas como postos de saúde, para que pudesse receber a demanda de pessoas in-

fectadas pelo Covid-19. O órgão municipal informou que, desde abril de 2020 até fevereiro de 2021, os postos de saúde atenderam mais de 128 mil fortalezenses que estavam com sintomas gripais (PREFEITURA DE FORTALEZA, 2021). Ele realizou, também, a construção do Hospital de Campanha no Estádio Presidente Vargas, com o intuito de realizar atendimentos de baixa e média complexidade de pessoas infectadas pelo vírus.

Tendo em vista as estratégias realizadas pela prefeitura no intuito de mitigar os possíveis impactos do vírus na sociedade, entende-se que as despesas planejadas não estavam dentre os planos do órgão municipal, visto que a Lei Orçamentária Anual (LOA) foi realizada em meados de agosto de 2019, e a pandemia em Fortaleza foi decretada em março de 2020. Desta maneira a prefeitura realizou ajustes na dotação orçamentária para compra de respiradores, *tablets* para alunos do ensino municipal, auxílios para a população mais carente, dentre outros gastos que ocasionaram a alta despesa em virtudes destes serviços. No entanto, apesar dos desafios, foi necessário que o órgão municipal mantivesse o orçamento público equilibrado de modo a enfrentar os riscos econômicos futuros (MONTEIRO *et al.*, 2021).

Apesar de o tema ser recente, pesquisas realizadas trataram sobre os reflexos da Covid-19 no orçamento público do governo federal (MONTEIRO *et al.*, 2021), a análise das variações orçamentárias em cidades médias de Minas Gerais durante a pandemia da Covid-19 (MENEZES *et al.*, 2020), e as decisões orçamentárias no enfrentamento à pandemia (GIACOMEL; TENCATE, 2022), servindo como base teórica para a realização dessa pesquisa.

Outros estudos, abordando o tema em outros países, também foram desenvolvidos, tais como a pesquisa de Sachdev *et al.* (2022), que estudou a eficiência da gestão pública na crise da pandemia na Tailândia; Farvaque, Iqbal e Ooghe (2020) abordaram do equilíbrio orçamentário durante a pandemia nos Estados Unidos; Nkundabanyanga *et al.* (2022) tratou das percepções dos atores orçamentários durante a pandemia; Chukwudi e Ojakorotu (2022) versaram as respostas orçamentárias do governo da África do Sul e da Nigéria frente à pandemia, entre outros.

Matias-Pereira (2012) aborda que as finanças públicas desempenham um papel importante na sociedade, pois, para cumprir sua função de promover o bem-estar social, o estado precisa realizar gastos públicos, que devem ser financiados por receitas públicas. E essas receitas públicas serão arrecadadas através de tributos pagos pela sociedade.

A teoria das finanças públicas embasa a fundamentação deste trabalho, pois, em momentos de falhas existentes no mercado, o governo necessita atuar para minimizar possíveis impactos na sociedade (NESI, 2010). As falhas de mercado são fatos que impedem a economia de alcançar um estado de bem-estar social pelas regras do livre mercado, ou seja, sem a interferência do poder público. Dessa maneira a intervenção do poder estatal ocorre quando os mercados não estão funcionando perfeitamente (MARQUES, 2015). Rezende (2001) afirma que o estado precisa manter-se em equilíbrio, no qual o fluxo de despesas tem que ser igual às receitas, caso contrário pode ocorrer um déficit (despesas maior que as receitas) ou superávit (receitas maiores que as despesas). Portanto, o ideal é um nível de equilíbrio das finanças públicas, em que as receitas sejam iguais às despesas, buscando interferir o mínimo possível no equilíbrio econômico. Quando o estado mantém suas finanças equilibradas, ele passa maior credibilidade aos agentes privados e para a sociedade no que diz respeito ao cumprimento de suas obrigações e à realização dos investimentos necessários para melhorar a qualidade de vida da sociedade (SANTANA, 2015).

O princípio do equilíbrio é estabelecido de forma que as despesas fixadas não possam ultrapassar as receitas previstas para um determinado exercício financeiro. Atualmente, este princípio vai além da igualdade entre despesas e receitas orçamentárias, sendo também a busca pelo equilíbrio na economia de modo geral (ÁVILA, 2012). Apesar de difícil, é importante que se busque o equilíbrio no orçamento, visto que no Brasil, existem altas demandas nos serviços públicos, cuja infraestrutura é deficitária e os recursos financeiros são limitados (MONTEIRO *et al.*, 2021).

É imprescindível que este equilíbrio aconteça ao longo do tempo, de maneira que se possa poupar em anos de expansão para que em momentos de crise, como no caso da pandemia, os impactos sejam suavizados. Frente às atividades projetadas e colocadas em ação pela prefeitura de Fortaleza, no período pandêmico, a pesquisa tem como questionamento: Como a pandemia da Covid-19 impactou no planejamento e na execução da Lei Orçamentária Anual do município de Fortaleza?

O estudo tem como objetivo geral analisar o impacto da pandemia da Covid-19 no planejamento e na execução da Lei Orçamentária do município de Fortaleza. Para isto, também foram elencados três objetivos específicos:

I) identificar a estrutura e a execução orçamentária por função nos dois anos que antecederam a pandemia;

II) identificar a estrutura e a execução orçamentária por função nos dois anos da pandemia;

III) verificar o resultado orçamentário no período 2018 a 2021.

Esse estudo se diferencia na perspectiva de identificar o impacto na pandemia no orçamento do município de Fortaleza, nos dois anos que antecederam a pandemia e nos dois anos da pandemia, a fim de analisar se houve variações no planejamento e na execução que possam ter impactado o orçamento de maneira significativa, e se o município estava preparado, de certa forma, para uma inesperada crise pandêmica.

A metodologia adotada é considerada como descritiva e exploratória, e teve como base de dados o Portal da Transparência e o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do setor público brasileiro (Siconfi) com informações de 2018 a 2021. Através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do município de Fortaleza, foi utilizada a base de dados das despesas por funções orçamentárias, (exceto as intraorçamentárias) e no balanço geral do município foram extraídas as informações com relação ao resultado orçamentário. O período em questão foi utilizado por compreender anos que antecederam a pandemia e o pico da Covid-19.

A escolha para a base de análise de dados foi a cidade de Fortaleza que é a capital do Ceará, e uma das maiores regiões turísticas do país, é também a capital mais próxima da Europa (O POVO, 2021), tornando o município um dos primeiros a identificar pessoas infectadas pelo Covid-19, por conta dos voos internacionais que tinham como ponto de parada a capital. A cidade localiza-se em um dos estados mais ricos do Nordeste. Diante disto é de fundamental importância que uma capital como Fortaleza possua um orçamento público, pois ele tem a função de demonstrar as ações do governo, além de corroborar com a fiscalização, controle sobre as finanças públicas e manter a transparência dos dados para a sociedade em geral (ABRAHAM, 2015).

A pesquisa justifica-se em razão dos poucos estudos sobre o impacto da pandemia da Covid-19 no orçamento do município de Fortaleza, além da relevância de se compreender os esforços empreendidos pelo gestor municipal no combate à doença, uma vez que o orçamento do município abrange questões relacionadas a serviços, projetos, atividades, ações, entre outros, que focam no bem-estar da sociedade. O estudo pretende contribuir com a escola acadêmica em suas análises, mostrando se houve de fato impacto da Covid-19 na execução das despesas com relação há anos anteriores, pretende contribuir com a teoria das finanças públicas mostrando que é necessária a atuação do estado no qual busca mitigar os efeitos de uma pandemia sobre o coletivo através de suas ações, e com a sociedade no sentido de mostrar a importância de um orçamento e como possíveis crises podem impactar a alocação de recursos já destinados anteriormente.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Administração é caracterizada como um processo que busca tomar decisão sobre recursos e estratégias de determinada instituição ou empresa (ARANTES, 2000). No âmbito governamental conceitua-se como administração pública o ato de gerir os bens e serviços públicos para a socieda-

de. Assim, para Paludo (2010) a Administração Pública inclui o governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e o Poder Executivo (que executa essas decisões).

No artigo 37 da Constituição Federal de 1988, menciona-se que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Bächtold (2012) conceitua Administração Pública direta como sendo aquela que tem autonomia financeira, política e administrativa. Ela é executada diretamente pela estrutura governamental, isto é, a administração direta consiste em órgãos que estão ligados diretamente ao Poder Executivo e não têm personalidade jurídica própria. Enquanto a indireta é constituída por entidades que são concedidas pela Administração direta para executar funções em diversos setores da sociedade, sendo responsável por oferecer serviços de boa qualidade para a população (ÁVILA, 2012). Ela tem personalidade jurídica própria e é constituída por: autarquias, empresas públicas, fundações e sociedade de economia mista.

2.1 Teoria das finanças públicas

De acordo com Giambiagi e Além (2008), os governos são fatos da vida, pois a existência deles vai além de gostar ou não, eles são necessários para que possa haver a regulação nas ações da sociedade. Musgrave (1959) ressalta que a existência do governo é necessária para fornecer uma estrutura legal, para garantir a propriedade e regular as transações dos agentes econômicos.

A teoria das finanças públicas tem sua base nas falhas que existem no mercado, no qual apresentam certas necessidades como a intervenção do governo, estudando as suas funções, os gastos públicos e a tributação (NESI, 2010). A falha de mercado está intimamente ligada com a teoria do bem-estar social (*welfare state*), em condições em que o mercado apresenta a alocação de recursos.

A partir do momento em que não se consegue alocar recurso para uma camada da sociedade sem intervir no recurso de outrem, acontece o ótimo de Pareto, e como consequência também vem a existência de bens públicos, monopólios naturais, mercados incompletos, falhas de competição, desemprego e inflação (NESI, 2010). É por isso que a existência do governo e suas medidas se tornam peça importante dentro da sociedade, pois é através do Estado que surgirão medidas necessárias para regular e equilibrar esses efeitos dentro da sociedade.

Musgrave (1959) corrobora em sua visão ao falar do pressuposto do orçamento equilibrado, porém estudos recentes reforçam a suspeita de possíveis desequilíbrios orçamentários, por exemplo, Joyce e Pattison (2010) apontam que nem sempre os governos conseguem manter seus orçamentos equilibrados em tempos de crise. Além disso, Mou *et al.* (2018) ressalta que, em tempos de crise econômica, certas contas ficam desequilibradas, gerando déficits, que são compensados com superávits para reequilibrar as contas públicas. E ao analisar o resultado orçamentário de Fortaleza durante os quatro anos do estudo, pode-se perceber que desde 2019, as contas públicas do município já apresentavam um resultado negativo, o que foi acentuado ainda mais com o surgimento da pandemia.

A ação do estado estará materializada através do orçamento, pois é nesta peça em que o governo irá alocar os recursos e medidas necessárias para cada função de governo, como saúde e educação, por exemplo, que apesar do setor privado também oferecer tais funções, existe uma parcela da sociedade que não tem como arcar com esses custos, é daí que o governo oferece tais serviços de maneira que possa suprir tal necessidade de quem não pode pagar por ele (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). A pandemia da Covid-19 pode ser entendida como uma falha que afetou diretamente o mercado e a sociedade, assim o governo precisou atuar diretamente nesta falha, a fim de minimizar os impactos que ela causaria no coletivo. Chukwudi e Victor (2022) comentam sobre como a pandemia do Covid-19 traz problemas à saúde, segurança e ao socioeconômico, afetando a vida e

outros âmbitos da sociedade. A presença do estado é notória e necessária quando se percebe as ações que foram desenvolvidas como a compra e a produção de vacinas (MARTELLO; SANT'ANA, 2021), auxílios que foram concedidos para a população, prorrogação de impostos e diminuição da carga tributária de alguns produtos, especialmente aqueles que se remetia a pandemia (ABDI, 2020).

É importante que o estado se resguarde em alguns momentos para que ele possa atuar de forma mais expandida em tempos de crise, como o da Covid-19. É por isso que a teoria das finanças pública foi a escolha para fundamentar esse trabalho, pois foi necessária a intervenção do governo no orçamento público para minimizar um possível impacto da pandemia.

2.2 Orçamento público

Alguns estudiosos consideram que o surgimento do orçamento se deu na Inglaterra em 1215, através da assinatura e divulgação da Carta Magna pelo Rei João Sem Terra (GONTIJO, 2004). Sua criação está intimamente relacionada à ideia de controle. Assim, o orçamento surgiu da necessidade de regular a liberdade dos governantes na destinação de recursos públicos (ENAP, 2014).

Moldados nos planos estratégicos da administração, o orçamento é uma parte que compreende a fixação de despesas (como garantia que o governo não gaste além do que arrecada) e estimação das receitas (pois a arrecadação pode sofrer variações) de determinada organização, trazendo a relação entre o custo da execução da atividade com o planejamento financeiro da instituição (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020).

No âmbito público, o orçamento é definido para a melhor eficácia na entrega dos serviços públicos ou administração financeira de órgãos e entidades governamentais. Seja no planejamento orçamentário de despesas correntes como pagamento de servidores, ou na distribuição de recursos para setores como educação, saúde, segurança pública etc.

No Brasil o orçamento-programa é o sistema adotado, esse sistema teve origem nos Estados Unidos, no final da década de 1950, tendo como nome Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação, e representava a modalidade de orçamento no qual a estimativa dos recursos e a sua devida destinação deriva da elaboração de um plano ou programa de trabalho (ARRUDA; PAIXÃO, 2009). No Brasil foi através da Lei nº 4.320/1964 que o orçamento-programa foi introduzido, em seu artigo 2º ele determina: “A lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964). Esse orçamento apresenta os propósitos, metas e os objetivos nos quais a administração precisa prover os fundos necessários. Ele também será um instrumento no qual identificará os custos dos programas propostos para o atingimento dos objetivos traçados (ARRUDA; PAIXÃO, 2009).

O orçamento é considerado uma das essências da Administração Pública (ARAÚJO; BARRETO; ARRUDA, 2009, p. 2). Dessa forma, o orçamento é relevante, pois é uma ferramenta governamental que elabora as atividades do setor público e ordena adequadamente, apresentando os recursos de forma clara para a sociedade, alocando-os de forma que possa atender as necessidades de toda uma coletividade.

2.3 Despesas públicas

2.3.1 *Conceitos e definições*

A despesa pública é a alocação do dinheiro arrecadado por meio dos impostos e de outras fontes, para subsidiar os serviços públicos que são ofertados para a sociedade ou para a realização de investimentos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020). Jund (2008) afirma que a despesa faz parte do orçamento e corresponde às autorizações para gastos com as diversas atribuições governamentais. A partir da dotação inicial, e posterior-

mente da dotação atualizada do orçamento, o governo realiza a execução da despesa por meio de três fases, que inclui, resumidamente, o empenho, a liquidação e o pagamento. Para entender melhor as nomenclaturas que serão tratadas ao longo do estudo, fez-se necessário trazer algumas definições correspondentes às despesas.

- Dotação inicial: são as despesas que foram fixadas e refletem a posição inicial do orçamento previsto na LOA.

- Dotação atualizada: é a dotação inicial mais os créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício, sendo deduzidos as anulações ou os cancelamentos correspondentes.

- Despesa empenhada: o empenho é o momento em que há a contratação de bens, materiais, obras ou serviços, e cria-se para o Estado a obrigação do pagamento pendente.

- Despesa liquidada: é o momento em que ocorre a entrega dos bens, materiais, obras ou serviços contratados, e dessa forma o Estado precisa realizar a última fase da despesa que é o pagamento.

2.3.2 Créditos Orçamentários e Adicionais

A Lei Orçamentária Anual (LOA) pode ser entendida como o resultado do que é planejado para os projetos e atividades que serão desenvolvidas pelos órgãos públicos. Sendo assim, é por meio desse planejamento que haverá a autorização da execução dos programas de trabalho para um determinado período. Essa autorização dada na LOA é denominada crédito orçamentário ou inicial (MOTA, 2009).

Ao longo do ano poderão acontecer fatos que façam com que esse crédito inicialmente planejado precise ser alterado, dessa maneira a Lei nº 4.320/1964 estabelece em seu artigo 40 os créditos adicionais, como sendo as autorizações para as despesas que não foram computadas ou que estão insuficientemente dotadas na LOA (BRASIL, 1964). E em seu artigo 41, a lei detalha que esses créditos podem ser classificados em suplementares,

especiais e extraordinários (BRASIL, 1964). Para Pires (2002) os créditos adicionais são como mecanismos retificadores do orçamento, pois vem exatamente para ajustar distorções orçamentárias e possíveis imperfeições no planejamento inicial.

2.3.3 Despesas por funções

Dentre as variadas classificações das despesas orçamentárias, esse trabalho utilizou-se das despesas funcionais, que segundo o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) é a segregação das dotações orçamentárias em funções e subfunções, de maneira em que busca responder em que área o governo irá alocar os recursos. O portal da transparência define que a função representa a missão organizacional e seria correspondente de maneira básica, aos ministérios como, por exemplo, educação, urbanismo, previdência social, cultura, saúde. Enquanto a subfunção é a sua divisão e, geralmente combina-se com a função típica da área ou do setor, embora não se resuma a ela. No Quadro 1, são evidenciadas as 24 despesas por função que foram utilizadas como análise de dados das despesas.

Quadro 1 – Funções de Governo

Funções de Governo			
01	Legislativa	15	Urbanismo
02	Judiciária	16	Habitação
03	Essencial à justiça	17	Saneamento
04	Administração	18	Gestão ambiental
06	Segurança pública	19	Ciência e tecnologia
08	Assistência social	23	Comércio e serviços
09	Previdência social	24	Comunicações
10	Saúde	25	Energia
11	Trabalho	26	Transporte
12	Educação	27	Desporto e lazer
13	Cultura	28	Encargos especiais
14	Direitos da cidadania	99	Reserva de contingência

Fonte: pesquisa própria (2022).

2.4 Estudos anteriores sobre o impacto da Pandemia da Covid-19

Apesar de o tema ser um pouco recente, estudos foram realizados na área para entender o impacto da Covid-19 no orçamento federal, e em alguns outros municípios.

Monteiro *et al.* (2020) estudaram os reflexos da Covid-19 no orçamento federal a fim de examinar o impacto que a pandemia teve sobre o orçamento. Ele relata que dentre as medidas usadas pelo governo federal estavam: a prorrogação nos prazos de vencimento dos impostos da guia do Simples Nacional e Microempreendedor Individual (MEI), (PIS/Pasep) e Cofins, o governo também reduziu as alíquotas do IOF e IPI para zero nos produtos de combate ao Covid-19. Quanto aos gastos, o governo federal autorizou a abertura de créditos especiais de 252,3 bilhões de reais. Essas despesas foram inicialmente usadas para ajudar a população vulnerável (50%), proteger empregos e financiar empresas (33%), e em média 17% foram destinados à saúde. O estudo é notório por revelar a necessidade do engajamento do Estado na economia diante da crise da Covid-19, seja por meio da garantia de direitos básicos à vida, da garantia de empregos e da busca de soluções oportunas.

Menezes *et al.* (2020) analisaram as variações orçamentárias em cidades médias de Minas Gerais durante a pandemia da Covid-19, em 2020. O objetivo da pesquisa era analisar o impacto no orçamento público, em oito cidades médias do estado de Minas Gerais. Na análise da execução do orçamento, percebeu-se o quanto a pandemia afetou a arrecadação das cidades, assim como as despesas. Os resultados auferidos constataram que os gastos públicos aumentaram devido à paralisação da atividade econômica do comércio e serviço, principalmente devido aos gastos especiais para ajudar a saúde da população; no entanto, os custos com educação diminuíram devido à falta de transporte para as escolas. Os municípios ti-

veram impactos atenuados na arrecadação devido ao repasse emergencial proveniente da União e do governo de Minas Gerais.

Giacomel e Ten Cate (2022) buscaram identificar as decisões orçamentárias no enfrentamento à pandemia e as alterações na agenda pública dos municípios brasileiros no período (2013-2020). As decisões orçamentárias foram analisadas por meio de estatísticas descritivas, e a evolução e cálculo da proporção de subfunção das funções municipais foram avaliados dentro do intervalo de gastos dos municípios brasileiros entre 2013 e 2020. A comparação dos resultados de 2020 com a série histórica revelavam algumas rachaduras no padrão de gastos públicos. Os gastos com educação básica caíram significativamente, e as subfunções de vigilância epidemiológica e infraestrutura urbana aumentaram significativamente. Por outro lado, algumas áreas sensíveis à gestão da saúde não mudaram muito. O estudo também ajuda a descrever a agenda pública municipal, apontando áreas sensíveis às mudanças orçamentárias em um contexto de crise.

Farvaque, Iqbal e Ooghe (2020) verificaram que, nos Estados Unidos, os formuladores de políticas públicas tentaram respeitar as regras orçamentárias, limitando o impacto das medidas de distanciamento social durante a pandemia, equilibrando os interesses políticos envolvidos.

Nkundabanyanga *et al.* (2022) observaram que os comportamentos dos atores envolvidos no controle orçamentário eram diversificados frente às incertezas decorrentes da pandemia de Covid-19 em Uganda.

Sachdev *et al.* (2022), reportam que, na Tailândia, as regulamentações permitiram uma execução orçamentária acelerada, apoiando a contenção da pandemia, enfatizando a necessidade de prestação de contas e auditoria. Estas etapas finais, entretanto, ainda não haviam se concretizado.

Chukwudi e Ojakorotu (2022) identificaram que os rápidos ajustes orçamentários feitos pelos governos da África do Sul e da Nigéria propiciaram rápidas respostas de enfrentamento à pandemia.

3 METODOLOGIA

Quanto à metodologia adotada, pode-se classificar como descritiva e exploratória. Segundo Gil (2002), a pesquisa descritiva traz como objetivo a descrição das características de algum fenômeno ou população. E as exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais explícito, com o aprimoramento de ideias ou descoberta de instituições (GIL, 2002). A pesquisa se classifica como descritiva, pois busca conhecer melhor o comportamento do gasto público por função no município de Fortaleza no período entre 2018 e 2021, e entender se a pandemia da Covid-19 impactou o orçamento. E exploratória, pois se utiliza de técnicas de pesquisa como o levantamento bibliográfico, e busca na internet, como por exemplo, o Portal da Transparência e o Siconfi que foram os sites utilizados como base de dados da pesquisa. Quanto à abordagem, a pesquisa se dá pela forma qualitativa, pois descreve, compara e interpreta as situações do cotidiano (MINAYO, 2014).

Os dados escolhidos para realizar a análise foram as despesas por função do município de Fortaleza. O período compreende os anos entre 2018 e 2021, por serem contemplados com o orçamento de dois anos antes da pandemia e dois anos do período pandêmico. Através do RREO foram extraídas informações referentes à dotação inicial, atualizada, empenho e liquidação das despesas orçamentárias (exceto as intraorçamentárias) por função. A partir do balanço geral foram utilizados os dados dos resultados orçamentários comparando a receita arrecadada com a despesa empenhada e liquidada dos referidos anos em questão. O Portal da Transparência e o Siconfi foram os sites utilizados para a obtenção de dados das despesas por função em que foi realizada a consulta e os *downloads*.

Posteriormente, através da ferramenta Microsoft Excel procedeu-se o tratamento da base de dados e atualização dos valores monetários a valores reais de 2021, de acordo com a tabela do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que é o índice oficial utilizado pelo governo (PAULO, 2013).

O tratamento dos dados se deu de três maneiras: primeiramente foram analisadas as 24 funções dos quatro anos (2018-2021), aplicando a análise vertical de cada função sobre o total das despesas empenhadas de cada ano. Em busca de tornar a pesquisa mais objetiva e com uma visualização de dados mais clara, por meio da estatística descritiva foi realizada a média aritmética comum dos quatro percentuais resultantes da análise vertical de cada função, e para a seleção das despesas elencadas nas análises foi utilizado como critério apenas as funções que tivessem em média um percentual de 1,00%, as demais funções que não chegaram nesse percentual foram descritas como outras funções como demonstra a Tabela 1.

Tabela 1 – Média na análise vertical das funções

Funções / ano	2018	2019	2020	2021	Média
% Legislativa	2,45%	2,14%	2,03%	2,09%	2,18%
% Administração	10,05%	9,51%	8,47%	7,82%	8,96%
% Segurança pública	3,45%	3,70%	3,25%	2,95%	3,34%
% Assistência social	1,29%	1,57%	1,79%	1,62%	1,57%
% Previdência social	12,87%	12,00%	11,91%	12,08%	12,22%
% Saúde	30,46%	29,53%	31,87%	29,78%	30,41%
% Educação	19,53%	19,11%	18,28%	21,95%	19,72%
% Cultura	0,92%	0,93%	1,59%	0,96%	1,10%
% Urbanismo	11,17%	13,31%	12,92%	10,65%	12,01%
% Energia	0,95%	1,08%	0,72%	1,23%	1,00%
% Encargos especiais	3,96%	3,96%	3,79%	4,78%	4,12%
% Outras funções	2,87%	3,17%	3,38%	4,08%	3,38%

Fonte: pesquisa própria (2022).

Após identificar quais seriam as funções utilizadas para a análise, foram organizados dois gráficos com os elementos relacionados à estrutura das funções nos quatro anos (2018-2021), no intuito de cumprir com o primeiro e o segundo objetivo específico proposto. Buscando responder à problemática se houve impacto da pandemia da Covid-19 no planejamento e na execução da LOA do município de Fortaleza, foram observados, através de análise horizontal, os valores monetários da dotação inicial e da

dotação atualizada no período pré-pandêmico (2018 e 2019) e no período pandêmico (2020 e 2021) para identificar se houve impacto no planejamento. E para verificar se houve impacto na execução, também foi aplicada análise horizontal, porém nas despesas empenhadas e liquidadas, sendo exemplificado através das taxas de variação.

Por fim, para cumprir com o terceiro objetivo específico elencado, foi observado o resultado orçamentário por empenho e por liquidação dos quatro anos. Como indicador para identificar o resultado orçamentário foi utilizado os quocientes que o balanço geral da prefeitura de Fortaleza aborda, conforme o Quadro 2.

Quadro 2 – Quocientes aplicados para análise de resultado orçamentário

Nome e sigla	Fórmula	Definição	Valor de referência	Embasamento
Quociente do resultado orçamentário por empenho.	Receita realizada/ Despesa empenhada.	É resultante da relação entre a receita realizada e a despesa empenhada, indicando a existência de um resultado superavitário, deficitário ou nulo.	Índice = 1, representa um resultado nulo. > que 1, indica superávit. < que 1, déficit.	KOHAMA, 2015.
Quociente do resultado orçamentário por liquidação.	Receita realizada/ Despesa liquidada.	É resultante da relação entre a receita realizada e a despesa liquidada, indicando a existência de um resultado superavitário, deficitário ou nulo.	Índice = 1, representa um resultado nulo. > que 1, indica superávit. < que 1, déficit.	KOHAMA, 2015.

Fonte: pesquisa própria (2022).

Uma vez finalizado esse processo, foi possível realizar análises aqui apresentadas na seção de resultados. Por fim, novas pesquisas bibliográficas e documentais foram feitas, a fim de complementar a análise dos resultados aqui exposta.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O município de Fortaleza através do seu comitê divulgava todas as ações realizadas no combate ao Covid-19. A cidade ocupava a 4ª posição no ranking de transparência do coronavírus. O *ranking* abrangeu todas as cidades e estados do Brasil, o índice de transparência foi composto por três dimensões de análise: conteúdo, granularidade e formato, assim observado os 26 tópicos diante dos dados da Covid-19 em cada região, e, de acordo com esta análise foi pontuado de 0 a 100 o nível de transparência (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2020).

Este estudo é baseado na análise do orçamento do município de Fortaleza buscando identificar se houve impacto da pandemia da Covid-19 no planejamento e na execução da Lei orçamentária, levando em conta o período pré-pandemia (2018 e 2019) e o período da pandemia (2020 e 2021), no qual busca entender através da dotação inicial, dotação atualizada, despesa empenhada e despesa liquidada das funções, se de fato houve variações que afetassem o orçamento.

Para fazer a análise proposta no primeiro objetivo específico, foi feito o levantamento da dotação inicial e da dotação atualizada referente aos anos de 2018 e 2019 que são os dois anos que antecedem a pandemia da Covid-19, representados na Tabela 2, esses dados têm o intuito de verificar a movimentação das contas, ou seja, se houve aumento ou diminuição entre a dotação inicial e a dotação atualizada.

Tabela 2 – Dotação inicial e dotação atualizada pré-pandemia

Ano	2018		2019	
	Dotação inicial	Dotação atualizada	Dotação inicial	Dotação atualizada
Legislativa	226.168.894,34	224.102.360,34	228.268.758,82	172.217.719,00
Administração	793.399.966,78	872.627.624,92	859.225.215,13	783.694.582,00
Segurança pública	321.205.980,77	312.472.636,29	274.479.632,79	294.455.526,00
Assistência social	181.976.990,96	160.082.624,68	189.964.765,08	141.982.626,00
Previdência social	988.592.945,60	1.051.198.966,60	1.044.602.588,53	969.591.705,00
Saúde	2.670.406.898,83	2.631.727.283,18	2.716.891.490,71	2.418.561.121,00
Educação	1.779.495.211,00	1.800.035.732,34	1.804.725.737,25	1.604.544.801,00
Cultura	117.478.167,97	103.717.710,64	124.900.823,53	89.822.635,00
Urbanismo	862.575.256,61	1.172.512.260,66	1.018.323.277,45	1.186.625.102,00
Energia	126.437.509,11	84.688.370,91	72.988.538,31	83.787.816,00
Encargos especiais	335.103.444,33	325.820.722,99	361.302.833,32	326.714.423,00
Outras funções	394.286.533,11	376.735.678,95	401.607.794,69	329.693.523,00
Total despesas	8.797.127.799,40	9.115.721.972,50	9.097.281.455,63	8.401.691.579,00

Fonte: pesquisa própria (2022).

Através da Tabela 2 pode-se perceber que no ano de 2018 as funções educação (1,15%), previdência social (6,33%), administração (9,99%), e urbanismo (35,93%) foram as que dispuseram de um aumento na dotação atualizada frente à dotação inicial. Enquanto as demais funções tiveram uma diminuição na sua dotação atualizada, que pode ter sido ocasionada pelas deduções, anulações ou cancelamentos correspondentes. Já em relação ao total da dotação atualizada ainda de 2018 teve um aumento de 3,62% em comparação à dotação inicial. Em 2019, o cenário se destaca pelo aumento na dotação atualizada das funções segurança pública (7,28%), urbanismo (16,53%), energia (14,80%), em contrapartida no total da dotação atualizada comparada a dotação inicial houve um decréscimo de -7,65%.

Para fazer a análise proposta no segundo objetivo específico, foi feito o levantamento da dotação inicial e da dotação atualizada referente aos anos de 2020 e 2021 que são os dois anos da pandemia da Covid-19, representados na Tabela 3, esses dados têm o intuito de verificar a movimentação das contas, ou seja, se houve aumento ou diminuição entre a dotação inicial e a dotação atualizada.

Tabela 3 – Dotação inicial e dotação atualizada período pandêmico

Ano	2020		2021	
	Dotação inicial	Dotação atualizada	Dotação inicial	Dotação atualizada
Legislativa	219.902.969,48	214.012.714,54	197.393.321,00	182.008.559,00
Administração	914.928.871,65	892.079.797,88	724.974.125,00	734.708.362,00
Segurança pública	305.900.963,04	336.995.287,14	310.781.741,00	332.373.772,00
Assistência social	156.455.467,48	212.257.883,58	165.679.437,00	177.616.935,00
Previdência social	1.077.704.156,34	1.252.363.451,45	1.025.443.729,00	1.090.148.729,00
Saúde	2.720.325.883,45	3.391.598.647,37	2.545.086.410,00	2.779.300.034,00
Educação	2.055.224.061,48	2.080.336.694,44	1.706.826.084,00	2.033.024.105,00
Cultura	220.224.226,42	198.324.100,68	131.794.110,00	99.513.367,00
Urbanismo	1.119.909.802,14	1.448.451.724,38	813.042.177,00	1.051.379.944,00
Energia	74.774.101,20	70.975.810,60	82.940.000,00	115.523.549,00
Encargos especiais	430.066.012,97	404.231.773,82	431.725.221,00	431.726.012,00
Outras funções	448.009.955,63	449.011.264,17	372.748.645,00	454.942.210,00
Total despesas	9.743.426.471,28	10.950.639.150,05	8.508.435.000,00	9.482.265.578,00

Fonte: pesquisa própria (2022).

Através da Tabela 3 pode-se perceber que no ano de 2020 as funções de segurança pública (10,16%), assistência social (35,67%), previdência social (16,21%), saúde (24,68%), educação (1,22%), urbanismo (29,34%) e outras funções (0,22%) foram as que dispuseram de um au-

mento na sua dotação atualizada frente a sua dotação inicial. Enquanto as demais funções tiveram uma diminuição na sua dotação atualizada. Já em relação ao total da dotação atualizada de 2020 houve um aumento bem expressivo de 12,39% em comparativo a dotação inicial. Em 2021, o comportamento se dá pelo aumento na dotação atualizada das funções de administração (1,34%), segurança pública (6,95%), assistência social (7,21%), previdência social (6,31%), saúde (9,20%), educação (19,11%), urbanismo (29,31%), energia (39,29%) e outras funções (22,05%). Em relação ao total da dotação atualizada houve um aumento de 11,45% frente à dotação inicial. Menezes *et al.* (2020) obtiveram em seus estudos que nas contas de 2020, a variação da despesa com educação caiu em (-27,4%), interligado a isso o transporte escolar obteve uma redução de (-74,7%), o que não é o caso desse estudo, visto que a educação resultou em um aumento, já com relação à saúde, o estudo do Menezes *et al.* (2020) teve um acréscimo de (+5,4%), enquanto no estudo presente esse percentual foi bem maior (24,68%).

Ao analisar os dados do período em questão, é perceptível identificar que a função de urbanismo é a única que sempre há um aumento na sua dotação atualizada. Enquanto o aumento das dotações atualizadas das funções saúde, educação e assistência social surgem somente a partir de 2020, fato esse que pode ser explicado por se tratar do período pandêmico no qual o estado precisou despender mais nessas funções, cumprindo o seu papel na busca por minimizar os impactos na sociedade. Outro detalhe é que a função educação em 2020 foi bem menor que em 2021, essa diminuição pode ser explicada pelo regime EAD que foi vivido por grande parte das escolas/faculdades no primeiro ano da pandemia, enquanto em 2021 por conta do processo das vacinas aplicadas, o ensino pode voltar a ser realizado presencialmente. Em contrapartida a função saúde teve um decréscimo significativo em 2021 comparado a 2020, essa diferença pode ser entendida de forma que no primeiro ano da pandemia (2020), o município havia realizado sua LOA em 2019, então não se tinha a ideia

de que seria enfrentado um ano atípico, desta maneira conforme os meses foram passando o órgão municipal precisou realizar atualizações no orçamento para conseguir suprir as despesas com a saúde. E a outra variável identificada foi a assistência social, no qual teve um decréscimo em 2021 em relação a 2020, o que pode exemplificar esta mudança é que no primeiro ano da pandemia (2020), o governo decretou *lockdown* em março de 2020, por conta disso algumas empresas foram fechadas, empregados foram demitidos, e dessa forma o governo precisou fornecer assistência social, buscando amenizar os impactos na vida da sociedade.

Nas tabelas a seguir, foi analisado como se deu o comportamento das funções na execução das despesas empenhadas com base na variação entre os dois anos pré-pandemia (2018 e 2019), Tabela 4, e os dois anos da pandemia (2020 e 2021) na Tabela 5.

Tabela 4 – Taxa de variação das despesas empenhadas pré-pandemia

Ano	2018	2019	2019/2018
Funções	Despesa empenhada	Despesa empenhada	Taxa de variação
Legislativa	196.461.212,04	198.467.030,57	1,02%
Administração	805.557.052,65	883.102.297,74	9,63%
Segurança pública	276.315.171,73	343.224.218,99	24,21%
Assistência social	103.728.620,67	146.213.888,57	40,96%
Previdência social	1.031.623.643,29	1.114.319.422,82	8,02%
Saúde	2.441.064.106,09	2.742.776.501,53	12,36%
Educação	1.564.873.124,82	1.774.682.499,37	13,41%
Cultura	74.115.640,98	85.939.072,17	15,95%
Urbanismo	895.383.229,38	1.235.617.043,57	38,00%
Energia	76.518.631,70	100.462.391,46	31,29%
Encargos especiais	317.264.449,49	367.500.633,62	15,83%
Outras funções	230.235.360,87	294.396.110,82	27,87%
Total despesa	8.013.140.243,71	9.286.701.111,22	15,89%

Fonte: pesquisa própria (2022).

Observa-se na Tabela 4, que a variação das execuções das despesas empenhadas no período 2018 e 2019 em todas as funções foram de aumento, em 2019 o total empenhado por despesa foi de 15,89% a mais que em 2018. Em relação a aquelas funções que tiveram desempenhos bem expressivos estão a segurança pública com 24,21%, outras funções com 27,87%, a energia com 31,29%, o urbanismo com 38,00%, e a assistência social com 40,96%.

Tabela 5 – Taxa de variação das despesas empenhadas pandemia

Ano	2020	2021	2020/2021
Funções	Despesa empenhada	Despesa empenhada	Taxa de variação
Legislativa	198.742.400,63	181.297.697,33	-8,78%
Administração	829.498.701,08	677.846.033,26	-18,28%
Segurança pública	318.914.496,89	255.857.090,38	-19,77%
Assistência social	175.475.076,45	140.468.174,92	-19,95%
Previdência social	1.166.822.335,90	1.047.139.070,62	-10,26%
Saúde	3.123.433.485,64	2.581.135.767,13	-17,36%
Educação	1.791.343.635,56	1.902.824.317,27	6,22%
Cultura	155.883.087,14	82.834.904,59	-46,86%
Urbanismo	1.265.699.677,39	923.133.013,21	-27,07%
Energia	70.399.510,30	106.723.683,75	51,60%
Encargos especiais	371.299.641,29	414.529.984,48	11,64%
Outras funções	331.550.997,62	353.950.499,89	6,76%
Total despesas	9.799.063.045,89	8.667.740.236,83	-11,55%

Fonte: pesquisa própria (2022).

Na Tabela 5, observam-se os dois anos do período pandêmico e ao contrário das variações dos anos de 2018 e 2019, as execuções das despesas empenhadas em 2020 e 2021 foram de decréscimo em -11,55%. Praticamente todas as funções tiveram diminuição em seu empenho comparando o ano de 2021 com 2020. As funções que tiveram um decréscimo bem expressivo foram a cultura com uma diminuição de -46,86%, seguida do urbanismo que teve -27,07%.

Giacomel e Ten Cate (2022) relatam em seus resultados que a vigilância epidemiológica no ano de 2020 foi a subfunção na qual o resultado ficou mais expressivo com relação às outras. Ainda no estudo do Giacomel e Ten Cate (2022), identificou-se que o ensino fundamental teve uma diminuição acentuada devido à proibição das aulas presenciais, dessa forma gastos com transporte e alimentação foram reduzidos de forma significativa. Em contrapartida ao analisar o estudo de Fortaleza, percebe-se que houve um aumento na função educação se comparado o ano de 2021 com 2020, porém ao analisar o orçamento dotado para a educação em 2020, e o empenhado, pode-se perceber que houve diminuição orçamentária, assim como no estudo do Giacomel e Ten Cate (2022) e do Menezes *et al.* (2020).

Nas tabelas a seguir, foi analisado como se deu o comportamento das funções na execução das despesas liquidadas com base na variação entre os dois anos pré-pandemia (2018 e 2019), Tabela 6, e os dois anos da pandemia (2020 e 2021) na Tabela 7.

Tabela 6 – Taxa de variação das despesas liquidadas pré-pandemia

Ano	2018	2019	2019/2018
Funções	Despesa liquidada	Despesa liquidada	Taxa de variação
Legislativa	194.040.900,83	196.498.069,46	1,27%
Administração	797.882.073,33	835.159.115,42	4,67%
Segurança Pública	270.970.942,95	325.965.075,82	20,30%
Assistência Social	102.671.881,58	141.613.316,07	37,93%
Previdência Social	1.031.460.187,50	1.112.261.973,39	7,83%
Saúde	2.407.607.040,71	2.619.329.904,05	8,79%
Educação	1.554.670.127,57	1.690.309.030,24	8,72%
Cultura	72.114.680,01	81.358.216,01	12,82%
Urbanismo	845.596.185,88	1.101.038.958,87	30,21%
Energia	70.697.816,73	93.629.687,79	32,44%
Encargos Especiais	308.539.176,34	361.146.928,48	17,05%
Outras Funções	226.379.515,75	279.316.497,62	23,38%
Total despesa	7.882.630.529,17	8.837.626.773,22	12,12%

Fonte: pesquisa própria (2022).

A Tabela 6 demonstra a despesa por liquidação nos dois anos pré-pandêmicos, na qual é observada no comparativo de 2019 com 2018 que houve variações iguais a 12,12%, e mostra que em todas as funções tiveram aumento em sua liquidação com relação ao ano anterior, dentre os aumentos mais significativos estão as funções de segurança pública com um aumento de 20,30%, as outras funções com 23,38%, o urbanismo com 30,21%, a energia com 32,44% e, por fim, a assistência social com 37,93%.

Tabela 7 – Taxa de variação das despesas liquidadas pandemia

Ano	2020	2021	2021/2020
Funções	Despesa liquidada	Despesa liquidada	Taxa de variação
Legislativa	196.660.929,57	181.015.391,04	-7,96%
Administração	789.383.986,41	640.267.758,05	-18,89%
Segurança pública	303.532.522,67	231.620.673,21	-23,69%
Assistência social	161.306.732,49	134.024.427,71	-16,91%
Previdência social	1.164.570.554,35	1.044.175.496,70	-10,34%
Saúde	2.961.102.196,50	2.433.667.960,22	-17,81%
Educação	1.731.755.307,90	1.771.146.425,03	2,27%
Cultura	150.366.586,75	74.709.750,43	-50,31%
Urbanismo	1.155.389.927,83	831.286.173,71	-28,05%
Energia	64.927.892,88	104.964.134,58	61,66%
Encargos especiais	363.486.457,85	412.162.105,94	13,39%
Outras funções	312.913.165,75	310.718.550,26	-0,70%
Total despesas	9.355.396.260,95	8.169.758.846,88	-12,67%

Fonte: pesquisa própria (2022).

A Tabela 7 trata das despesas liquidadas no período pandêmico, e através dela pode-se perceber que o total das despesas liquidadas em 2021 foi menor em -12,67% em comparação a 2020. Em praticamente todas as contas houve decréscimo de liquidação, as únicas funções em que houve acréscimo na despesa liquidada foi à educação com 2,27%, os encargos especiais com 13,39% e a energia com 61,66%.

O que pode ser entendido dentre as variações dos empenhos e liquidações é que no período da pré-pandemia os percentuais foram positivos, isso quer dizer que no ano de 2019 em comparação a 2018, sempre havia um acréscimo das despesas, enquanto no período da pandemia comparando 2021 com 2020 sempre há um decréscimo.

Para cumprir o terceiro objetivo específico foram analisadas as receitas realizadas menos os empenhos e liquidações efetuados, buscando encontrar como se deu o resultado orçamentário do período pré-pandemia e da pandemia.

Tabela 8 – Resultado orçamentário por empenho

Ano	Receita realizada	Despesa empenhada	Resultado orçamentário	Quociente do RE
2018	7.001.859.647,92	6.876.456.829,67	125.402.818,25	1,02
2019	8.113.244.612,01	8.207.466.751,46	-94.222.139,45	0,99
2020	8.281.510.195,60	9.034.193.166,76	-752.682.971,16	0,92
2021	9.013.888.801,19	9.207.122.884,12	-193.234.082,93	0,98

Fonte: pesquisa própria (2022).

Na Tabela 8 podem ser observadas as receitas realizadas, as despesas empenhadas, o resultado orçamentário e o quociente do resultado (RE). Para encontrar o resultado orçamentário foi utilizada a receita realizada menos a despesa empenhada, e para o quociente do RE foi feita a divisão da receita realizada sobre a despesa empenhada, para entendimento da análise do quociente do RE foi utilizado o que exemplifica o Quadro 2. Dessa forma em 2018, como demonstra a Tabela 8, o resultado orçamentário e o quociente do RE, traduziram em um superávit orçamentário de R\$ 125.402.818,25 (cento e vinte e cinco milhões, quatrocentos e dois mil, oitocentos e dezoito reais e vinte e cinco centavos) e 1,02, respectivamente. Enquanto que em 2019, 2020 e 2021 o resultado orçamentário foi deficitário, assim como o quociente do RE, por ter sido menor que 1,00.

O ano de 2020 evidenciou o maior déficit orçamentário dentre os outros anos, fato esse que é explicado por ele ter sido o ano em que o estado pandêmico foi decretado. Porém, no balanço geral foi informado que apesar do resultado ter sido deficitário tanto em 2020 como em 2021 o município de Fortaleza tinha margem para suportar um ano atípico, pois o superávit financeiro evidenciado nos exercícios anteriores aliado ao excesso de arrecadação em fontes de recursos que surgiram para auxiliar nos gastos de combate à pandemia em 2020 permitiu ao município dar o suporte necessário para a prestação de serviços aos fortalezenses.

Parecido com o que Farvaque, Iqbal e Ooghe (2020) constataram nos Estados Unidos, sobre a tentativa de manter o equilíbrio nos interesses políticos, na limitação das medidas de distanciamento social e nas regras orçamentárias, em Fortaleza a gestão municipal buscou realizar medidas que pudessem minimizar os impactos na sociedade, e também como tinha recursos reservados de outros anos, apesar do déficit apurado, o município conseguiu se sobressair sobre o resultado negativo que a pandemia ocasionou em algumas contas orçamentárias.

Tabela 9 – Resultado orçamentário por liquidação

Ano	Receita realizada	Despesa liquidada	Resultado orçamentário	Quociente do RE
2018	7.001.859.647,92	6.771.621.329,20	230.238.318,72	1,03
2019	8.113.244.612,01	7.833.173.395,69	280.071.216,32	1,04
2020	8.281.510.195,60	8.648.435.578,12	-366.925.382,52	0,96
2021	9.013.888.801,19	8.708.986.447,28	304.902.353,91	1,04

Fonte: pesquisa própria (2022).

Na Tabela 9, podem ser observadas as receitas realizadas, as despesas liquidadas, o resultado orçamentário e o quociente do resultado (RE). Para encontrar o resultado orçamentário foi utilizada a receita realizada menos a despesa liquidada, e para o quociente do RE foi feita a divisão da receita realizada pela despesa liquidada, para entendimento da análise do

quociente do RE foi utilizado o que exemplifica o Quadro 2. Dessa forma, em 2018, 2019 e 2021 como demonstra a Tabela 9, evidenciou um resultado orçamentário superavitário, enquanto o ano de 2020 foi deficitário, fato esse que pode ser explicado por ser o ano em que a pandemia foi decretada. Importante ressaltar que as despesas liquidadas foram as despesas que efetivamente foram executadas, tendo sido recebido o bem, ou o serviço empenhado, e que precisa ser realizada a última fase da despesa que é o pagamento para o credor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo principal analisar o impacto da pandemia da Covid-19 no planejamento e na execução da lei orçamentária do município de Fortaleza.

Através das análises realizadas foi possível analisar o comportamento da dotação inicial e da dotação atualizada dos quatros anos em questão, sendo observado que o ano de 2019 foi o único ano que teve decréscimo na dotação atualizada com relação à dotação inicial, os demais anos tiveram atualizações da despesa fixada. Algumas funções como saúde, urbanismo e assistência social foram as que tiveram um aumento bem expressivo em seus valores, principalmente no ano de 2020, sendo a função urbanismo aquela que aparece nos quatro anos com sua dotação atualizada.

Foi possível verificar que as variações das execuções dos recursos, referentes à despesa empenhada e a despesa liquidada do período pré-pandemia (2018 e 2019) totalizavam em percentuais positivos, o que elucida que o ano de 2019 foi superior ao ano de 2018. Enquanto o período da pandemia (2020 e 2021) demonstra percentuais negativos, foi observado que o ano de 2021 teve decréscimo na execução das despesas empenhadas e liquidadas com relação ao ano de 2020, o que é explicado pelo fato de a pandemia ter iniciado em 2020, tornando o ano atípico.

É possível afirmar que houve impacto no planejamento, visto que por meio da análise horizontal, percebe-se que a dotação atualizada do período pandêmico foi bem maior com relação ao período pré-pandêmico, enquanto em 2018 correspondia a 3,62% de aumento, em 2019 houve decréscimo de -7,65%, no período pandêmico de 2020, a variação da dotação foi de 12,39%, enquanto em 2021 foi de 11,45% mostrando que em comparativo com a dotação fixada inicialmente, os dois períodos pandêmicos são que os que tiveram variações superiores comparadas ao período pré-pandêmico. Em contrapartida, com relação ao impacto na execução, por meio da análise horizontal registrou-se que o empenho (15,89%) e liquidação (12,12%) de 2019 foram superiores a de 2018, enquanto o empenho (-11,55%) e liquidação (-12,67%) de 2021 foram menores em relação a 2020. E ao analisar os dados da execução pode-se perceber também que dentro do valor atualizado tanto de 2020 como de 2021 a execução foi realizada dentre daquele parâmetro, enquanto no ano de 2019 houve uma execução de empenho e liquidação superior à dotação atualizada. Dessa forma, pode-se afirmar que não houve impacto da Covid-19 na execução das despesas por função.

A presente pesquisa coaduna-se com os estudos de Menezes *et al.* (2020) e Giacomel e Ten Cate (2022) ao revelar despesas orçamentárias que tiveram impactos de forma parecida como a despesa com educação que havia sido planejada para um ano normal, e enfrentou um ano totalmente atípico.

Na análise do resultado orçamentário percebeu-se que na execução por empenho dos quatros anos, em sua maioria teve resultado orçamentário deficitário, porém na execução por liquidação que é quando ocorre de fato a entrega do serviço ou bem, dentre os quatro anos somente o ano de 2020 teve resultado deficitário. Apesar de perceber através dos dados que 2020 despendeu-se em valores superiores ao dos outros anos, e do resultado orçamentário deficitário, o município de Fortaleza informou através do balanço geral que tinha margem suficiente para suportar um ano atípico, pois o superávit financeiro evidenciado nos exercícios anteriores aliado ao

excesso de arrecadação em fontes de recursos que surgiram para auxiliar nos gastos de combate à pandemia em 2020 permitiu ao município suprir as necessidades que surgiram devido ao Covid-19. A pesquisa gera implicações ao revelar que em momentos de crise a intervenção e participação do estado na economia precisa ser notória, assim como traz a teoria das finanças públicas, pois é através das ações que o estado poderá mitigar os possíveis efeitos de uma pandemia sobre a sociedade.

Como limitação de pesquisa, os resultados referem-se ao estudo do município de Fortaleza e, conseqüentemente, não podem ser expandidos para outros municípios, que podem ter comportamento diferenciado.

Desta forma, uma sugestão de pesquisa é expandir esta avaliação para outros municípios e estados. Ademais, análises sobre impacto da pandemia nas contas públicas municipais por programa de governo ou outras agregações podem trazer visões que complementam esta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 17, n. 17, p. 188-209, 2015.

ARANTES, M. V. **Administração participativa**: nível de aplicação em casos selecionados. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade pública**: da teoria à prática. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ÁVILA, C. A. **Orçamento Público**. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, 2012.

BRASIL. **Lei Complementar** nº 4.320, 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. Brasília: Presidência da república, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8. ed. 2018. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicadaao-setor-publico-mcasp/2019/26>. Acesso em: 10 abr. 2022.

COELHO, F. S. *et al.* A Casa de Máquinas da administração pública no enfrentamento à Covid-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 839-859, 2020.

CHUKWUDI, A. S.; VICTOR, O. Budgetary Allocations and Government Response to Covid-19 Pandemic in South Africa and Nigeria. **Journal of Risk and Financial Management**, v. 15, n. 6, p. 252, 2022.

ESCOLA Nacional de Administração Pública (ENAP). **Orçamento público: conceitos básicos**. Brasília: ENAP, 2014.

FARVAQUE, E.; IQBAL, H.; OOGHE, N. Health politics? Determinants of US states' reactions to Covid-19. **Journal of Public Finance and Public Choice**, 2020.

FORTALEZA é o único município do Nordeste entre os dez maiores PIB do Brasil. **O Povo**, Fortaleza, 18 dez. 2021. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/economia/2021/12/18/fortaleza-e-a-unica-cidade-do-nordeste-entre-as-maiores-economias-do-brasil.html>. Acesso em: 15 jun. 2022.

GIACOMEL, L.; TEN CATE, L. Decisões orçamentárias no enfrentamento à pandemia: alterações na agenda pública dos municípios brasileiros (2013-2020). **Revista Controle: doutrina e artigos**, v. 20, n. 2, p. 47-85, 2022.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. **Finanças públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIL, A. C. *et al.* **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GONTIJO, V. Evolução Histórica no Brasil. **Câmara dos Deputados**, Brasília, set. 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em: 25 abr. 2022.

HADDAD, R. C; MOTA, F. G. L. **Contabilidade pública**. 2010.

JOYCE, P. G.; PATTISON, S. Public budgeting in 2020: return to equilibrium, or continued mismatch between demands and resources? **Public Administration Review**, v. 70, p. s24-s32, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02243.x>. Acesso em: 22 jul. 2022.

JUND, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

KOHAMA, H. **Balancos Públicos: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1213-1241, 2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, E. **Finanças públicas**: administração financeira e orçamentária. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARTELLO, A.; SANT'ANA, J. Governo prevê R\$ 3,9 bilhões para compra de vacinas contra a Covid-19 em 2022. **G1**, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/08/31/governo-preve-r-39-bilhoes-para-compra-de-vacinas-contr-a-covid-19-em-2022.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDIDAS e ações do governo federal contra o impacto do coronavírus. **ABDI**, 2020. Disponível em: <https://www.abdi.com.br/postagem/medidas-e-acoes-do-governo-federal-contr-a-impacto-do-coronavirus>. Acesso em: 20 ago. 2022.

MENEZES, S. *et al.* Análise das variações orçamentárias em cidades médias de Minas Gerais durante a pandemia da Covid-19, em 2020. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2021, virtual. **Anais [...]**. Virtual: CBC, 2021.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. Rio de Janeiro: Hucitec, 2014. 408p.

MONTEIRO, J. J. *et al.* Reflexos da Covid-19 no orçamento público do governo federal. **Revista Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, p. 97-116, 2020.

MOTA, F. G. L. **Contabilidade aplicada ao setor público**. Estefânia Gonçalves Mota, 2009.

MOU, H; ATKINSON, M. M.; TAPP, S. Do balanced budget laws matter in recessions? **Public Budgeting & Finance**, v. 38, n. 1, p. 28-46, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/pbaf.12163>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance: a study in public economy**. Nova York: McGraw-Hill, 1959.

NESI, N. **Finanças públicas**. 2. ed. Florianópolis: IF-SC, 2010.

NKUNDABANYANGA, S. K.; JAYASINGHE, K.; ABAHO, E.; MUGAMBE, K. Contingency factors and budget actors' behaviour during Covid-19: the case of Uganda. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. ahead-of-print, 2022.

OPEN knowledge Brasil. **Transparência Covid-19 3.0**. Índice de transparência da Covid-19 3.0. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO pan-americana de saúde. **Folha informativa sobre Covid-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 12 abr. 2022.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PAULO, S. **IPCA: títulos públicos e expectativa de inflação de mercado**. 2013. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Ensino e Pesquisa, INSPER, São Paulo, 2013.

PEREIRA, H. P.; SANTOS, F. V.; MANENTI, M. A. Boletim de conjuntura energética. **Revista UFRR**, v. 2, p. 41-48, 2020.

PIRES, J. B. F. S. **Contabilidade Pública**: orçamento público, Lei de responsabilidade fiscal, teoria e prática. 7. ed. Brasília: Franco e Fortes, 2002.

PORTAL da transparência. **Prefeitura de Fortaleza**. Covid-19. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2022.

PREFEITURA de Fortaleza. **2020**: o surgimento da pandemia no país. Saúde, Fortaleza, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/2020-o-surgimento-da-pandemia-no-pais>. Acesso em: 15 jun. 2022.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SACHDEV, S.; VIRIYATHORN, S.; CHOTCHOUNGCHATCHAI, S.; PATCHARANARUMOL, W.; TANGCHAROENSATHIEN, V. Thailand's Covid-19: how public financial management facilitated effective and accountable health sector responses. **Int J Health Plann Mgmt**. v. 37, n. 4, p. 1894-1906, 2022.

SANTANA, R. O. A importância das finanças públicas equilibradas para o desenvolvimento econômico de um país. **Revista Jus Navigandi**, ano 20, n. 4465, 2015.

SILVA-ROOSLI, A. C. B. 11 de março de 2020: o trabalho na Atenção Primária à Saúde (APS) interpelado pela pandemia da Covid-19. **Laboreal**, v. 17, n. 1, p. 1-10, 2021.

Como citar este artigo:

GOMES, Kauane Maria Cipriano; RODRIGUES JÚNIOR, Manuel Salgueiro. Impactos da pandemia da Covid-19 no orçamento de Fortaleza. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 237-273, jan./jun. 2023. Semestral. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.816>.