

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 20/2020



Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG

Ronaldo Lima Moreira Borges - Secretário (Respondendo)

José Flávio Barbosa Jucá de Araújo - Secretário Executivo de Gestão
Flávio Ataliba Flexa Dalto Barreto - Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento

Ronaldo Lima Moreira Borges - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

Diretor Geral

João Mário Santos de França

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

Diretoria de Estudos Sociais - DISOC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Marília Rodrigues Firmiano

Gerência de Estatística, Geografia e Informação - GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

Boletim de Gestão Pública - Nº 20/2020

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Coordenação:

Marília Rodrigues Firmiano

Colaboração:

Aprígio Botelho Lócio (Assessor Técnico DIGEP)

Tiago Emanuel Gomes dos Santos (Técnico DIGEP)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) - Av.
Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo -
Cambeba | Cep: 60.822-325 |
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521
<http://www.ipece.ce.gov.br/>

Sobre o Boletim de Gestão Pública

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. É uma publicação bimestral, formada por artigos sintéticos (descritivo-analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações. Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE 2020

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza - Ceará: Ipece, 2020.

ISSN: 2594-8709

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Gestão Pública.

Os autores são responsáveis pela revisão de seus trabalhos, bem como pelo conteúdo, formato, dados e referências bibliográficas. Desta forma os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPECE.

É autorizada a reprodução total ou parcial destes artigos e de dados neles contidos, desde que a fonte seja citada. É totalmente proibido a reprodução para fins comerciais.

Nesta Edição:

1. COMO CONSTRUIR POLÍTICAS PÚBLICAS MELHORES? (Autores: Gabriela Lacerda e Marina Mendes Rodrigues Ribeiro), 4

2. DESEMPENHO DO CEARÁ NO RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS - 2020 (Autor: Aprígio Botelho Lócio), 16

SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo apresenta que o uso de evidências para a elaboração e a melhoria de políticas públicas tem se tornado uma prática mais comum. Contudo, ainda há dúvidas sobre o que é monitoramento, avaliação e um sistema que incorpore tais práticas. O presente artigo se baseia na literatura produzida sobre os temas para apontar a importância de usar M&A para garantir valor público, assim como detalha os incentivos que governos têm para montar estruturas do tipo. Ainda que muitos gestores não estejam familiarizados com os sistemas de M&A, há um reconhecimento amplo que eles permitem aos governos aprender, decidir e alocar recursos a partir de avaliações do impacto e da qualidade das intervenções. Além disso, tais sistemas permitem indicar se o governo está caminhando na direção certa. Como fazer políticas públicas maximizando seus resultados? Como enfrentar as incertezas que acompanham a formulação de políticas? Quais são os elementos para apoiar a decisão política? O jogo está longe de ser ganho, mas o uso de evidências pode ser um diferencial nesse processo. Para isso apresentamos quais elementos e características estão presentes em sistemas de M&A, como e porque eles ajudam a construir políticas melhores e quais diferentes desenhos institucionais possíveis, à luz de experiências nacionais e internacionais. Independente do modelo e arranjos adotados, o valor de um sistema de M&A está no uso intenso das evidências que ele produz, guiando a tomada de decisão.

O segundo artigo mostra o desempenho do Ceará no Ranking de Competitividade dos Estados - 2020, elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP). O posicionamento de cada um dos 26 estados mais o Distrito Federal se norteia no tratamento dos dados para 77 indicadores socioeconômicos e de gestão, distribuídos em 10 Pilares temáticos. A partir do referido Índice é possível analisar o ranking dos estados brasileiros de forma integrada, fornecendo subsídios para o aperfeiçoamento do planejamento e da gestão pública. O artigo analisa primeiro o Resultado Geral para o estado do Ceará e depois os resultados nos seguintes pilares: Sustentabilidade Ambiental, Capital Humano, Educação, Eficiência da Máquina Pública, Infraestrutura, Inovação, Potencial de Mercado, Solidez Fiscal, Segurança Pública e Sustentabilidade Social.

1. Como construir políticas públicas melhores?

Autores: *Gabriela Lacerda*¹ e *Marina Mendes Rodrigues Ribeiro*²

1.1 Introdução

Até que ponto as políticas que são implantadas alcançam os resultados pretendidos? Elaborar políticas públicas não é uma tarefa fácil. Há muitas incertezas na formulação de soluções para os problemas públicos. Ainda que alguns políticos advoguem resultados desejáveis, na prática, é muito comum a burocracia governamental operar no escuro. Pouco se sabe sobre os reais resultados alcançados pelas políticas ou porque alcançaram ou não determinados resultados. Os efeitos causais das intervenções criadas, em geral, não são medidos. A intenção de gerar resultados favoráveis não é garantia de que elas aconteçam.

Como então fazer políticas públicas maximizando seus resultados? Como enfrentar as incertezas que acompanham a formulação de políticas? Quais são os elementos para apoiar a decisão política? O jogo está longe de ser ganho, mas o uso de evidências pode ser um diferencial nesse processo. Na verdade, as evidências vêm ganhando força e os governos estão cada vez mais reconhecendo a importância delas no ciclo de políticas públicas, apoiados pelo monitoramento e pela avaliação. Contudo, não basta a disponibilidade de evidências em si. Para promover políticas públicas baseadas em evidências é preciso uma sistemática, uma governança, capacidades institucionais para promover a tomada de decisão e construir políticas mais assertivas.

A gestão pública tende a se transformar em ciclos de evolução na capacidade administrativa. As primeiras mudanças, em geral, são oriundas por um movimento em prol do planejamento, do desempenho, de conformidade e de controle. Isso contribui para a disponibilização de informações (Mackay, 2007)³. Posteriormente, muitos países passam por outro ciclo tendo como paradigma a política pública baseada em evidência, na qual incorporam sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) no processo de tomada de decisão política.

Cabe definir os conceitos que trataremos no presente artigo. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) resume monitoramento como uma função contínua que utiliza da coleta sistemática de dados para prover indicadores sobre uma intervenção em curso. Já avaliação é definida como uma análise sistemática e objetiva de um projeto, programa

¹Socióloga, Consultora no Grupo Independente de Avaliação (IEG) do Banco Mundial, colabora na construção de capacidades institucionais em avaliação no Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV EESP *Clear*), já atuou no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi Presidente do Instituto Jones dos Santos Neves e Secretária de Estado de Ações Estratégicas, no Governo do Estado do Espírito Santo.

²Mestranda em Políticas Públicas pelo Insper e pesquisadora do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV EESP *Clear*), já atuou como assistente de pesquisa no Núcleo para Medição de Impacto Socioambiental Insper *Metricis*.

³Mackay Kr (2007). *How to Build M&E Systems to Support Better Government. The World Bank.*

ou política, de modo a determinar o atingimento dos objetivos, se houve eficiência e efetividade, impacto e sustentabilidade⁴.

Ainda que muitos gestores não estejam familiarizados mais com Monitoramento e Avaliação do que com os sistemas de M&A, há um reconhecimento amplo que esses sistemas permitem aos governos aprender, decidir e alocar recursos a partir de avaliações do impacto e da qualidade das intervenções. Além disso, tais sistemas permitem indicar se o governo está caminhando na direção certa. Em nível subnacional no Brasil, há esforços nessa direção realizados pelos estados do Ceará, Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais.

Para colaborar nesse debate, serão abordadas aqui três questões que envolvem sistemas de M&A. Inicialmente, o que monitoramento e avaliação podem oferecer aos governos, destacando as principais contribuições. Na segunda parte, o que caracteriza um sistema de M&A. E, por último, os tipos de sistemas, de modo aprender com experiências internacionais e nacionais documentadas.

1.2 O que monitoramento e avaliação podem oferecer aos governos?

Pensando nos principais ganhos com a utilização de monitoramento e avaliação na gestão pública, destacam-se três aspectos: (i) contribuições em diferentes momentos ao longo do ciclo de políticas públicas, apoiando a formulação de uma determinada política, seu desenvolvimento e também na análise de seus resultados; (ii) aumento da transparência; e, por fim, (iii) apoio para uma governança sólida (Mackay, 2007). A experiência mostra que a construção das capacidades institucionais em M&A não é um fato imediato. Normalmente, se trata de um processo demorado, interativo e que requer a participação de variados setores, dentro e fora do governo (Shepherd, 2011)⁵. Mesmo com a aparente demora para obter retorno, os investimentos no desenvolvimento dessas capacidades trazem potentes benefícios para o governo e para sociedade.

Em relação ao aspecto (i), as possibilidades de contribuição do M&A podem se dar em diferentes momentos no ciclo de políticas públicas. No período inicial da formulação de uma política, ajudando na identificação do problema social que se pretende resolver: quem é afetado por ele; a evolução desse problema ao longo do tempo; as causas; os indicadores que devem fazer parte; os custos políticos de não lidar com esse problema; os resultados que se pretende alcançar no curto, médio e longo prazo; quais as metodologias para aferir esses resultados; assim como as metas que serão estabelecidas; as possíveis alternativas de desenho da política que estão sendo propostas; o que funcionou ou não no passado; se há avaliação *ex-ante* e/ou análise do impacto fiscal e

⁴ Zall Kusek, J., & Rist, R. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners*. The World Bank.

⁵ Shepherd, G. (2011). *Conducting Diagnoses of M&E Systems and Capacities*.

orçamentário; e a relação custo-benefício da solução planejada, só para citar alguns exemplos nesse contexto inicial de identificação do problema e formulação da política (Patton, 2011)⁶.

Na etapa da implementação da política, o monitoramento das atividades pode auxiliar a evidenciar se a política está sendo implementada como esperado. Além disso, por meio de avaliações é possível analisar os resultados alcançados e correlacioná-los com a “Teoria da Mudança”⁷ estabelecida para a política, o grau de cobertura e focalização do público alvo, por exemplo.

O M&A tem uma função essencial que é o aprendizado: aprender o que funciona ou não, por que, como, quando, onde e para quem (Patton, 2011). Uma iniciativa recém criada no Ceará, desenhou um modelo de avaliação executiva, um tipo de avaliação *ex-post* também chamada de avaliação rápida, que permite gerar análises, recomendações e aperfeiçoamento de políticas, de forma interativa, entre órgãos setoriais e o órgão com competências para avaliar.

Na última etapa, a revisão da política, os processos avaliativos permitem produzir informações sobre o impacto da política, estimando-o e comparando-o com políticas similares. Há uma série de metodologias conforme o tipo de pergunta que se espera responder com a política implementada e essencialmente entender se o problema identificado inicialmente está aumentando ou diminuindo. Com base no desempenho da política e nas recomendações advindas da avaliação, o governo pode determinar até que ponto alcançou seus objetivos e definir se mantém a política como está (por entender que é a melhor forma de contribuir para o problema social identificado); se a política precisa de modificações; se é possível expansão; ou se é o caso de extinguir a política, colocando na balança se há apoio político para isso e aceitação do público alvo (Patton, 2011).

Para se ter uma ideia, no Chile, onde existe uma forte cultura de avaliação, entre 2000 a 2008, 174 programas foram avaliados. Das avaliações foram extraídas milhares de recomendações para aperfeiçoamento das políticas e estas são classificadas em cinco categorias, no qual algumas passam por mudanças e outras até mesmo extinção (Lopez-Acevedo G e Krause P., 2012)⁸.

O segundo aspecto (ii) que foi destacado nos ganhos do uso de monitoramento e avaliação no setor público, refere-se à transparência. Os resultados das avaliações são amplamente disponíveis (Mackay, 2007). Assim, o M&A fornece evidências que auxiliam os governos nos processos de tomada de decisão, mas também pode apoiar a disponibilização de informações à sociedade, ao

⁶ Patton Mq (2011). *Essentials of Utilization-Focused Evaluation*. Sage.

⁷ INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (2018). Guia para Avaliar Políticas Públicas | volume 1. A política é nova? Avaliação ex-ante! Vitória, ES.

⁸ Lopez-Acevedo G And Krause P. (2012). *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. The World Bank.

legislativo e ao governo como um todo, ampliando a transparência no setor público, como aspectos legais e prestação de contas à sociedade quanto ao dinheiro público.

Por fim (iii), há ganhos em relação à boa governança. De acordo com Mackay (2007), o monitoramento e a avaliação (M&A) estão no centro de arranjos sólidos de governança. Eles são necessários para a realização de políticas baseadas em evidências, decisões orçamentárias, gerenciamento e prestação de contas. Entre os países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para contextualizar, há uma tendência para dar maior prioridade ao M&A, com ênfase considerável na disponibilidade e no uso de informações apoiando a governança.

É importante considerar o impacto da governança tanto pelo lado da oferta, quanto da demanda (Lopez-Acevedo e Krause, 2012). Ou seja, com a oferta há o aspecto da qualidade e confiabilidade dos dados, os tipos de avaliações.

O lado da demanda, são os usuários em potencial dessas informações tais como alta escalão como ministros e secretários, analistas de políticas, responsáveis por programas, parlamento, sociedade civil e universidades. Oferta e demanda evidenciam um conjunto de atores que produzem e usam as informações de modo que um dos sucessos de um sistema de M&A está na capacidade de coordenar e integrar de forma sistêmica esse conjunto de atores e instituições, cujo objetivo final é o aperfeiçoamento de políticas.

Contudo, M&A não tem um valor intrínseco. A geração de evidências por si só não tem valia, uma vez que podem ficar apenas paradas na gaveta do pesquisador que produziu as informações. O diferencial da criação de sistemas está justamente na estruturação de uma governança, que envolva múltiplos atores, internos e externos ao governo, para fazer o uso intenso das informações e como elas auxiliarão na melhora no desempenho de políticas, programas e projetos.

1.3. Por quais razões governos adotam práticas de M&A?

Cabe considerar que diversos fatores favoreceram a criação de sistemas de M&A em todos os continentes e que de certo modo estão relacionados com três elementos destacados em termos de contribuições. Em primeiro, as reformas do setor público e as reformas fiscais que introduziram, respectivamente, o conceito de gestão baseada em resultados e a necessidade de melhoria do gasto público, resumidos na máxima “fazer mais com menos”. Em segundo, avanço democrático e as expectativas dos cidadãos para que os governos elevem o padrão de qualidade dos serviços públicos e prestem conta pelos seus desempenhos. Há ainda os incentivos e apoio de doadores internacionais

para os países desenvolverem e fortalecerem seus próprios sistemas de M&A (Yarahuán e Trujillo, 2015⁹; Lahey, 2015¹⁰; Lopez-Acevedo e Krause, 2012; Mackay, 2007).

Em cada contexto, há influências adicionais para incentivar a adoção de tais práticas. Na Europa Oriental, os países que desejavam se integrar à União Europeia, tiveram que fortalecer seus sistemas de M&A (Boyle apud Mackay, 2007). Na América Latina, a ampliação dos gastos públicos em áreas sociais não foi acompanhada na melhoria na qualidade dos serviços prestados. Por isso, o Banco Mundial tem incluído, entre suas condicionalidades de empréstimo, o fortalecimento de sistemas de monitoramento e de produção de dados, especialmente em países mais pobres. O Banco Asiático de Desenvolvimento criou um programa para apoiar a construção de sistemas de M&A na região. Na América Latina e Caribe, há experiência parecida promovida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo Banco Mundial também.

Para uma melhor compreensão deste processo na América Latina, existe um esforço de documentação e sistematização disponível em Yarahuán e Trujillo (2015), na qual são descritas quatro etapas na institucionalização de sistemas de M&A, sendo a primeira iniciada de forma paulatina em 1970 até o século XXI, quando há uma aceleração nesse processos e vários experiências com reconhecimento mundial, como o Chile, Colômbia e México. Não é somente nesta região em que houve essa movimentação. Outros países como Canadá, Austrália, Espanha, Coreia do Sul, África do Sul também criaram sistemas nacionais. O Reino Unido possui um sistema bem estabelecido para o monitoramento de desempenho.

No Brasil, há iniciativas também de destaque em nível nacional e subnacional. Em termos federais, a constituição do Conselho Nacional de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído pelo Decreto nº 9.834/2019. No subnacional, o Espírito Santo instituiu de forma pioneira por meio da Lei nº 10.744/2017, o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (IJSN, 2018¹¹; Lacerda, 2019¹²) e o Ceará, com as condicionalidades de avaliação de políticas no Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS), vinculado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), instituídas pelo Decreto nº 33.320/2019. Existe ainda outras iniciativas em curso na mesma direção em Estados como Minas Gerais e Bahia.

⁹Yarahuán Gp And Trujillo Cm. (2015). *Panorama de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en América Latina*. Briceño, Bertha. Definindo O Tipo de Sistema de M&A: Clientes, Usos Pretendidos e Utilização Real. P. 11, 2010.

¹⁰Lahey, R. (2015). *Devising an Appropriate Strategy for Capacity Building of a National Monitoring and Evaluation System*.

¹¹ IJSN. (2018). Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SIMAPP). Nota Técnica nº 56. Espírito Santo: Instituto Jones dos Santos Neves.

¹² Lacerda, G. (2019). Avaliação de Políticas Públicas no Estado do Espírito Santo. Boletim de Gestão Pública nº 13 - Março/Abril de 2019. IPECE.

Considerando os potenciais ganhos com as funções M&A na gestão pública, o que constitui exatamente um sistema de M&A? Como ele se caracteriza? Este aspecto será abordado na seção seguinte.

1.4. Quais elementos caracterizam um sistema de M&A?

Um sistema de M&A pode ser definido amplamente como um conjunto de atividades articuladas entre si, sistematizadas e formalizadas, que abrangem a produção, acompanhamento e análise de informações sobre políticas públicas e programas sociais de um governo. De forma prática, é possível considerar as seguintes características mínimas dos sistemas nacionais de avaliação¹³: existência formal, administração do sistema por uma entidade com funções e autoridade sobre administração pública, atividades reguladoras de monitoramento e avaliação, intenção de cobertura global, uso de evidências, governança clara, papel regulador do sistema na administração pública, e ferramentas e instrumentos desenvolvidos sistematicamente para monitoramento e avaliação.

Para que tais fatores estejam presentes é necessário que haja uma capacidade técnica disponível, tanto em gestão pública, como em monitoramento e avaliação. A geração de dados também é um componente essencial da construção de sistemas de M&A baseados em resultados¹⁴: as informações geradas pelo sistema devem ser válidas, verificáveis, transparentes e amplamente disponíveis ao governo e às partes interessadas - incluindo o público em geral. Para que o sistema funcione adequadamente, também é preciso que existam equipes e gestores capacitados.

Por isso, em alguns casos, pode ser necessário recorrer a treinamentos e assistências técnicas externas para dar o pontapé inicial e começar a formar capacidade institucional dentro do setor público. Por exemplo, na Colômbia, o governo encomendou uma avaliação externa de grandes projetos e, ao mesmo tempo, criaram capacidade de avaliação internamente.

Ainda que sistemas de M&A sejam vistos com frequência apenas por seu viés tecnocrático, há aspectos que precisam ser cuidadosamente gerenciados para que não se torne um desperdício de recursos públicos e nem um fator que colabore para a descrença nas informações produzidas.¹⁵ Deve-se evitar o risco de coletar uma grande quantidade de informações, mas sem existir compreensão de como aplicá-las para potencializar resultados. Afinal, apenas coletar e despejar

¹³ CUNILL GRAU, Nuria; OSPINA BOZZI, Sonia, *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*, Caracas: Banco Mundial/CLAD, 2008.

¹⁴ ZALL KUSEK; RIST, *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners*.

¹⁵ *Ibid.*

muitos dados nos gestores sem análise, não gerará o conhecimento necessário para melhorar os programas.

Neste sentido, López, Mackay e Krause (2012) apontam cinco fatores que devem ser considerados: demanda governamental para as informações, os usos das informações geradas, a disponibilidade e a qualidade das informações governamentais, a capacidade dos funcionários e consultores de avaliar e analisar as informações no sistema e, finalmente, o financiamento disponível para elas.

Em relação ao uso e análise de informações, Mackay, que foi gerente do sistema de avaliação integral do governo da Austrália e Oficial Chefe de Avaliação no Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial, argumenta que:

Pode parecer lugar comum argumentar que a informação de M&A só deve ser coletada se ela for usada, mas a maioria dos avaliadores nos governos (e nas agências doadoras) sabe muito pouco até que ponto a informação de M&A que eles produzem é realmente usada pelos outros. Se a informação de M&A não estiver sendo utilizada, então é preciso descobrir os motivos. É porque a informação de M&A é considerada de baixa qualidade, ou não é oportuna, ou por que as avaliações não abordaram as questões mais importantes em relação ao desempenho do programa? Ou é porque os usuários potenciais no governo, como os ministérios da Fazenda ou do Planejamento, não têm as habilidades nem o interesse em usar essa informação em seu trabalho?¹⁶

A qualidade das informações geradas engloba não somente sua demanda, mas também a confiabilidade que caracteriza um sistema de M&A. Para tal, a maior parte dos órgãos de avaliação contam com mecanismos de controle de qualidade. Contudo, é possível também encomendar revisões formais da qualidade de seu trabalho por instituições independentes.

Por fim, último aspecto a ser considerado para um sistema de M&A é a sustentabilidade, que se refere à probabilidade de ele sobreviver a uma mudança na administração ou do governo. Quando seu uso está consolidado nos processos de governos, como ciclos de planejamento e orçamentários, torna-se mais institucionalizado e, portanto, mais passível de continuidades. Alguns elementos podem contribuir para a criação, sustentabilidade e qualidade dos sistemas de M&A: alianças estratégicas; independência financeira; contratação externa (desde que usando processos de compra competitivos e abertos, de modo a aumentar a legitimidade e independência dos resultados); governança híbrida; mecanismos de controle de qualidade; divulgação pública; rigor acadêmico; capacitação; e padronização de metodologias.

¹⁶ MACKAY, Keith, Marco conceitual para monitoramento e avaliação, [s.l.]: The World Bank, 2010.

1.5. Tipos de sistemas

A criação e a institucionalização de sistemas de M&A envolvem duas dimensões principais: qual seu uso ou a finalidade do sistema proposto e, com base nisso, o tipo de sistema a ser modelado, isto é, quais os arranjos institucionais ele terá: centralizado, descentralizado ou independente (Briceno, B., 2012)¹⁷. Abordaremos aqui os possíveis usos/finalidades e as tipologias identificadas (Lopez-Acevedo e Krause, 2012).

Existe um modelo ideal de sistema de M&A a ser replicado e levados para outros países? A resposta categórica é não. Especialistas na área concordam de que não existe um modelo de sistema de M&A a ser replicado integralmente, tampouco existe um melhor modelo (Lopez-Acevedo e Krause, 2012; Mackay, 2007; Lahey, 2015). O que podemos fazer é aprender com as experiências e lições extraídas (tais como Chile, Austrália, México, Canadá e Coreia do Sul) para auxiliar a construção de um modelo próprio que contemple as características locais.

Os ambientes institucionais e as capacidades internas são muito diferentes entre si e a prática mostra que cada sistema levou um tempo diferente para ser consolidado, geralmente esse processo ocorre de forma não linear e com falsos recomeços (Lahey, 2015). "Os sistemas de M&A em bom funcionamento foram criados na Austrália e no Chile em quatro ou cinco anos, mas levou mais de uma década para construir esse sistema na Colômbia" (Lopez-Acevedo e Krause, 2012, p.7). Correções e aprimoramento contínuos nos sistemas de cada país são também recorrentes. Existe uma literatura crescente sobre a experiência dos países na construção e no fortalecimento dos sistemas de M&A que indicam ferramentas e erros e acertos, dimensões úteis para quem quer dar um passo nessa direção.

O exemplo australiano pode servir de inspiração por sua documentação e longevidade. Na Austrália, no final da década de 1980, o governo central criou um sistema de avaliação, gerenciado pelo Departamento de Finanças. Neste primeiro momento, todos os ministérios tiveram como compromisso avaliar todos seus programas a cada três a cinco anos. A partir disso, eles foram convidados a elaborar um portfólio com os planos de avaliações em que havia a indicação do que seria avaliado e quando, quais as questões a serem abordadas em cada avaliação e quais métodos a serem empregados¹⁸.

Contudo, é importante destacar que o modelo a ser construído vai depender não só do contexto econômico e político de cada país, das capacidades institucionais, mas também dos

¹⁷ Briceno, B. (2012). *Defining the Type of M&E System: Clients, Intended Uses, and Utilization. Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. Editado por Lopez-Acevedo, G., Krause, P. y Mackay, K, 33-46.

¹⁸ MACKAY, Keith Robin. *How to build M&E systems to support better government*, [s.l.]: The World Bank, 2007.

possíveis usos do M&A (Lahey, 2015) e, de forma correspondente, da finalidade dos referidos sistemas.

Mackay (2007) sistematiza quatro possíveis finalidades para os Sistemas de M&A: (i) apoiar o desenvolvimento de políticas baseadas em evidências, ajudando os setoriais na formulação e análise de políticas e no desenvolvimento de programas; (ii) apoiar a tomada de decisões, especialmente orçamentárias, visando a melhoria do gasto público; (iii) o gerenciamento e desempenho do programas, apoiando os setoriais na gestão de suas atividades; e (iv) transparência e responsabilização, fortalecendo e ampliando o diálogo com a sociedade e com o legislativo.

O item iii, a criação de sistemas gerenciais que acompanham as entregas e um certo nível de resultados, monitorando o desempenho, é normalmente o mais difundido e onde já existem esforços há mais tempo no Brasil. O Reino Unido, Canadá e África do Sul também possuem sistemas de informações gerenciais (Lahey, 2015). As mais recentes inovações e procuras por arranjos abrangem os itens i e ii, desenvolvimento de políticas e orçamento com base em evidências. Alguns exemplos internacionais são o Chile, a Austrália e o Canadá, contemplando tanto orçamento quanto o desenvolvimento de políticas. Estados Unidos (ii) nas revisões de gastos e orçamento.

E no desenvolvimento de políticas (i), a Colômbia com o Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho do Setor Público (SINERGIA), o México por meio do Conselho Nacional para a Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (Coneval). Lahey (2015) ainda cita a Espanha, por meio da Agência Espanhola de Avaliação (AEVAL) e a Irlanda com a avaliação de projetos dos fundos estruturais da União Europeia.

Já Sheperd (2011) aponta os objetivos principais dos sistemas de M&A em cinco aspectos: (i) resolvendo problemas de implementação; (ii) responsabilidade intragovernamental; (iii) fornecendo informações públicas; (iv) melhorando o design do programa; e (v) coordenando e priorizando programas, particularmente no orçamento. O sistema do Canadá é um exemplo que responde a mais de um uso. Os modelos da Colômbia e Costa Rica para projetar melhores programas e políticas, já o Chile e Uruguai para ajudar nas despesas de priorização (Sheperd, 2011).

Em relação aos três tipos de sistemas identificados¹⁹, cada um apresenta suas vantagens, há diferenças significativas no lado da demanda e da oferta, incentivos e finalidades diferentes. A ideia é que essa análise ajude a identificar oportunidades de acordo com o contexto em que se pretende criar ou aprimorar sistemas de M&A.

¹⁹ Briceno, B. (2012). *Defining the Type of M&E System: Clients, Intended Uses, and Utilization. Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. Editado por Lopez-Acevedo, G., Krause, P. y Mackay, K, 33-46.

COSTA, G. W; LIMA, L.; SOUZA, A. P. (2020). Governança de processos de monitoramento e avaliação. Reforma do Estado Brasileiro - Transformado a atuação do Governo: Giambagi, F (org.). GEN Atlas; 1ª Edição.

No modelo mais centralizado, existe uma preocupação com insumos gerados pelas evidências para a gestão orçamentária e para o gerenciamento (Briceno, B., 2012). A governança envolve o centro de governo, incluindo autoridades orçamentárias e de planejamento. Esse arranjo permite uma posição de destaque de um órgão central para acompanhar as recomendações geradas nas avaliações e no caso de uma posição de autoridade orçamentária, isso auxilia a integração do orçamento e do ciclo de políticas com o M&A. De acordo com Lahey (2015), as principais vantagens seriam mais capacidade/poder/legitimidade para priorizar programas a serem avaliados, estabelecer práticas, padrões e metodologias de referência, formação de equipe técnica especializada, entre outros.

No modelo mais descentralizado, as avaliações são conduzidas pelos próprios órgãos responsáveis por implementar a política (Briceno, B., 2012). A preocupação maior se concentra na melhoria do desempenho dos programas. As vantagens são a facilitação de acessos aos dados e o conhecimento mais aprofundado da política. Ao produzirem as avaliações dos próprios programas, elas possuem mais incentivos para aperfeiçoar a qualidade dos dados. Um desafio nesse contexto é menor padronização e dificuldade em comparar resultados (Lahey, 2015).

Por fim, existe o monitoramento e avaliação **realizados de forma independente**, com a criação de um órgão específico para a implementação e condução do M&A (Briceno, B., 2012). A preocupação maior está na transparência, controle social e prestação de contas. O desafio é o distanciamento entre o setor responsável, governo e gestores.

Os países variam no grau de centralização. O Chile e México contam uma agência central para conduzir as avaliações. A Direção de Orçamento (DIPRES) do Ministério da Fazenda no Chile e o CONEVAL do México contribuem para estabelecer as práticas de M&A nos setoriais. No Canadá, na Austrália e na África do Sul, as regras são estabelecidas pelo governo central e as avaliações realizadas pelos setoriais (Lopez-Acevedo e Krause, 2012).

É interessante observar o exemplo do sistema colombiano, SINERGIA, que é centralizado e controlado pelo Departamento Nacional de Planejamento e tem como um dos seus principais componentes uma base de dados com mais de 500 indicadores sobre desempenho para permitir medir o sucesso do governo em atingir 320 metas presidenciais. Para cada indicador de desempenho, o banco de dados disponível ao público mostra a meta, a estratégia para alcançá-la, a linha de base, objetivos anuais e o valor gasto pelo governo. Quando as metas de desempenho não são atingidas, o gestor responsável prepara uma declaração para justificar o baixo desempenho. O presidente usa tais informações, em suas reuniões mensais de acompanhamento gerencial com cada ministro e em suas reuniões semanais com municípios²⁰.

²⁰*Ibid.*

Outro exemplo do uso das informações é o caso da Austrália, em que as avaliações são conduzidas pelos próprios ministérios, mas analisadas pelo Departamento de Finanças e outros órgãos do governo central. Esse arranjo da governança colaborou para que o número de avaliações crescesse rapidamente e, na década de 1990, já havia cerca de 160 em andamento. O principal uso das informações geradas foi para embasar o processo de construção orçamentária. Cada nova proposta de gastos feita pelos ministérios deveria vir acompanhada de uma justificativa clara dos objetivos almejados e conclusões obtidas a partir de evidências para o provável desempenho esperado. Além disso, o Escritório Nacional de Auditoria apontou que os ministérios utilizavam essas informações ostensivamente para melhorar sua eficiência operacional.

Independente do modelo e arranjos adotados, portanto, o principal parâmetro é o grau em que as informações, de M&A, são utilizadas para a tomada de decisão e como elas ajudam a construir políticas melhores. Conforme OCDE-Dac apud Lopez-Acevedo e Krause (2012), “para que as avaliações sejam úteis, elas devem ser usadas”. O valor de um sistema de M&A está no uso intenso das evidências que ele produz.

1.6. Conclusão

Como tratado no presente artigo, o uso de evidências para a construção de políticas públicas tem se tornado cada vez mais comum. A importância de considerar M&A no fazer da administração pública foi bem resumida por Osborne e Gaebler. Para os autores, se os resultados não forem monitorados, não será possível distinguir o sucesso da falha. Se não há como fazer essa distinção, não será possível reconhecer quem for bem-sucedido. Se esse reconhecimento não é feito, há um risco grande de recompensar opções fracassadas e tampouco será possível aprender com as boas práticas. Além disso, se não é possível reconhecer a falha, não será possível corrigi-la. Ou seja, sem monitorar e avaliar, de forma em que seja possível demonstrar os resultados obtidos, é muito mais difícil tomar decisões adequadas e garantir o apoio público²¹.

Contudo, não basta estabelecer um sistema de M&A para melhorar a qualidade das políticas públicas. É preciso que haja um processo claro do uso das informações geradas para a tomada de decisão. Conforme descrito no livro *A formulação de políticas públicas na OCDE: Ideias para a América Latina*²², o passo mais importante no processo de melhoria da tomada de decisão deve ser o fortalecimento do núcleo do governo. Para tal, é preciso considerar a capacidade de gerenciar políticas públicas e, se necessário, criando ou fortalecendo um apoio técnica para

²¹OSBORNE, D.; GAEBLER, T., *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley Pub, Reading, MA, 1992.

²²MUNDIAL, Banco, *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*, Documento de Trabajo, n. 59207, 2010.

desempenhar esta função. Nesse sentido, é importante que os arranjos institucionais que ancoram o sistema de M&A estejam próximos do núcleo de governo que toma as decisões.

De todo modo, somente o esforço institucional e fortalecimento técnico não basta. É necessário que o uso das informações fornecidas pelos instrumentos e avaliações de desempenho não seja simplesmente mecânico. Os processos de tomada de decisão também devem considerar outras categorias de informação: as prioridades de um programa governamental e as restrições impostas pela política fiscal, entre outras. O objetivo é que as informações dos sistemas de M&A sejam integradas em um processo de tomada de decisão técnica e política. Permitindo, assim, melhores resultados para a população.

2. Desempenho do Ceará no *Ranking* de Competitividade dos Estados - 2020

Autor: *Aprígio Botelho Lócio*²³

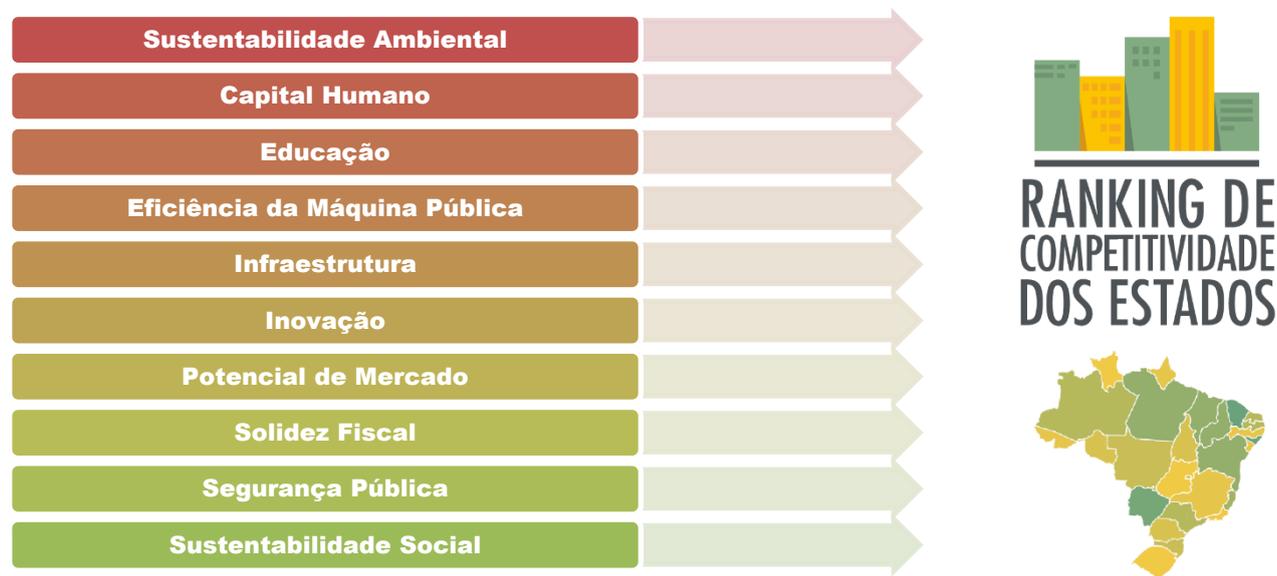
2.1 Introdução

O Centro de Liderança Pública (CLP), fundado em 2008, tem como objetivo “formar líderes públicos com foco na promoção de transformações sociais por meio da eficácia da gestão e da melhoria da qualidade das políticas públicas”.

Em 2011, o Centro de Liderança Pública (CLP), em parceria com a *Economist Intelligence Unit* e Tendências Consultoria Integrada (a partir de 2015), elaborou o **Ranking de Competitividade dos Estados**²⁴. Criado com o objetivo de subsidiar a gestão pública, ao apontar os resultados obtidos a partir das ações dos governos estaduais, apresentando informações para a elaboração de políticas baseadas em evidências. Além disso o ranking provoca a competitividade saudável entre as unidades federativas, com a finalidade de estimular seus líderes a repensar em gestão pública com base no monitoramento e avaliação dos seus indicadores.

Na 9ª (nona) edição, publicada em setembro de 2020, o *Ranking* apresenta os resultados em dois momentos: (i) Resultado Geral; e (ii) Resultados por Pilar (Figura 1), possibilitando identificar quais são os pontos fortes e fracos que influenciaram a classificação dos Estados em cada um dos seus 77 indicadores. Além desta introdução, é realizado um resumo dos resultados gerais e por pilar do estado do Ceará, além das considerações finais.

Figura 1: Dez Pilares que compõem o *Ranking* de Competitividade dos Estados.



Fonte: CLP. Elaboração: IPECE

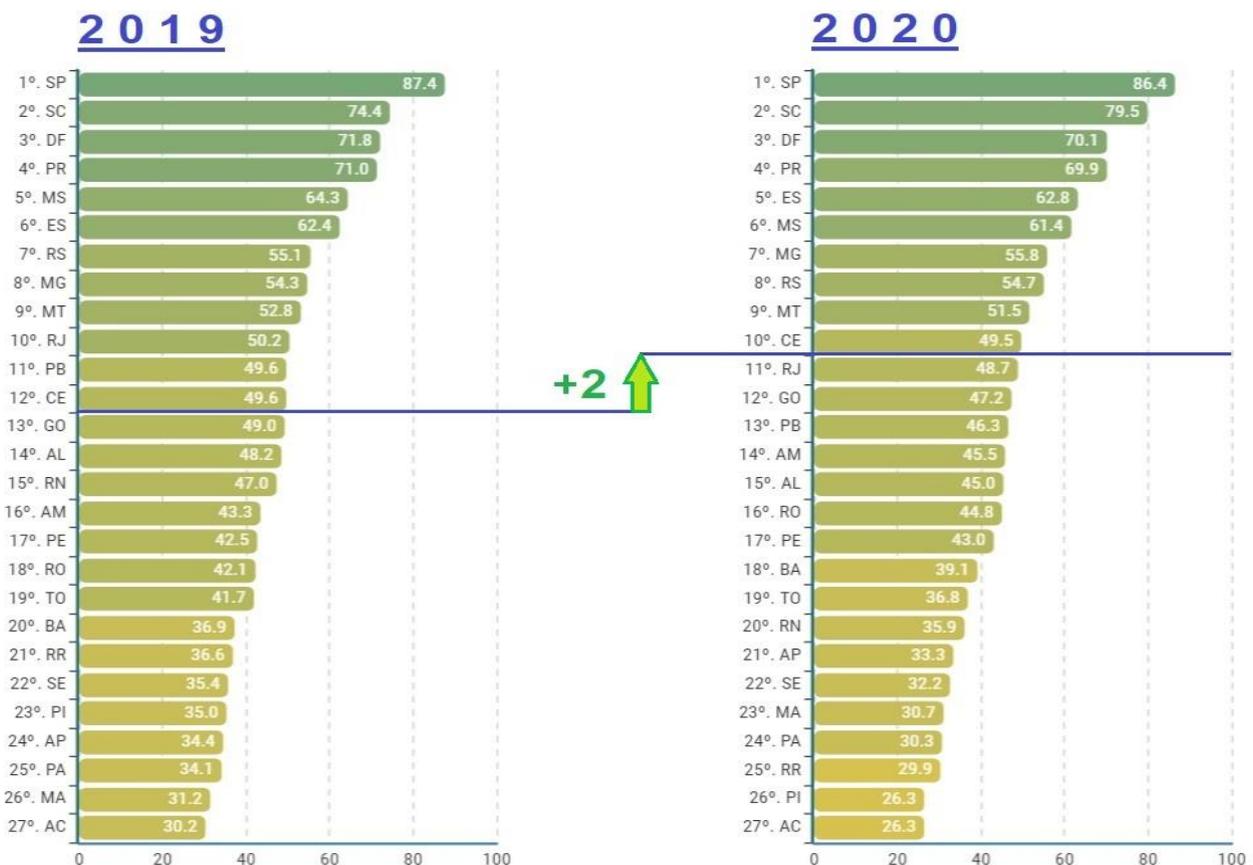
²³ Mestre em Negócios Internacionais (UNIFOR) e graduado em Ciências Econômicas (UFC). Assessor Técnico da Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP/IPECE.

²⁴ Disponível em <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/>. Acesso em 18/09/2020.

2.2 Ranking geral

Como mostra o Gráfico 1, o Ceará avançou duas posições no **Ranking Geral**, entre 2019 e 2020, passando da 12ª posição para a 10ª, melhor colocação do estado desde 2015. Vale observar que essa melhoria ocorreu, apesar do valor do Índice Geral ter reduzido de 49,6 para 49,5, ambos resultados acima da Média Brasil de 2020 (47,5). Evidenciando que este trata de uma comparação relativa, ou seja, mesmo o Ceará tendo reduzido o seu Índice Geral, outros estados tiveram um resultado menos favorável, permitindo assim uma melhoria em sua colocação.

Gráfico 1: Resultado e *Ranking Geral* dos estados nos anos de 2019 e 2020.



Fonte: CLP.

O Gráfico 2, a seguir, destaca que o Ceará obteve em 2020 o melhor resultado da série, desde 2015. Passando de um resultado inferior à Média Brasil em 2015 e 2016, para alcançar no índice geral valores superiores à Média Brasil, a partir de 2017.

Gráfico 2: Média dos estados, resultado geral e *ranking* do estado do Ceará no período de 2015 a 2020.

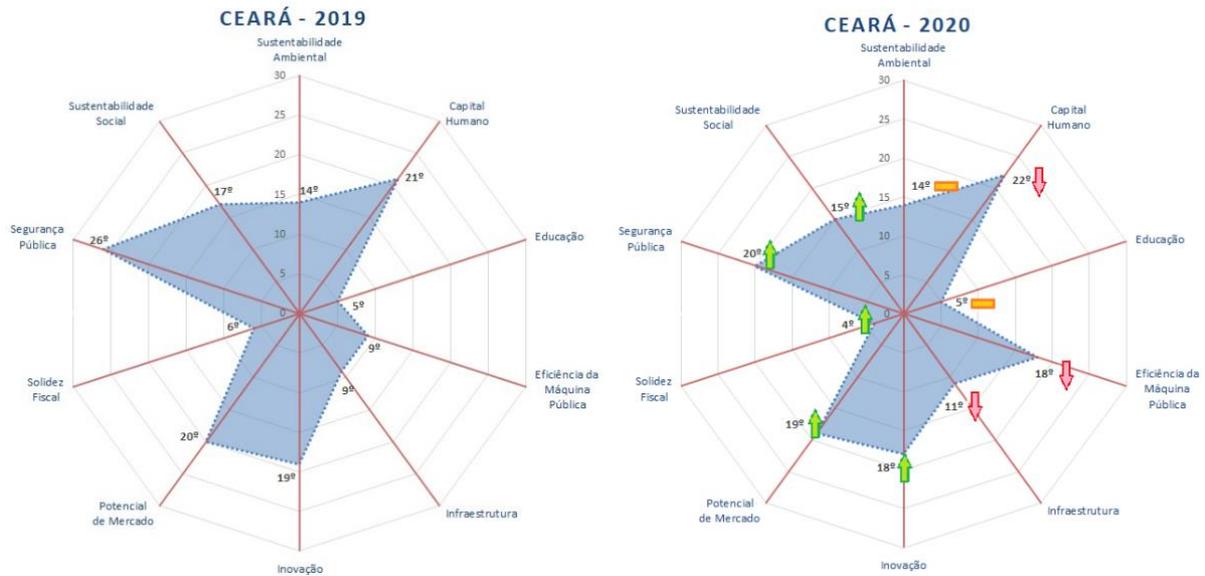


Fonte: CLP. Elaboração: IPECE.

2.3 Pilares

É possível observar o desempenho do Ceará para cada um dos pilares que compõe o Ranking Geral. No Gráfico 3, verifica-se que o Ceará avançou, de forma relativa, no ranking, de 2019 para 2020, em cinco Pilares: Inovação (+1), Potencial de Mercado (+1), Solidez Fiscal (+2), Segurança Pública (+6) e Sustentabilidade Social (+2); não alterou de posição no ranking nos Pilares de Sustentabilidade Ambiental e Educação. Além disso, o estado apresentou desempenho inferior em outros três Pilares: Capital Humano (-1), Eficiência da Máquina Pública (-9) e também em Infraestrutura (-2).

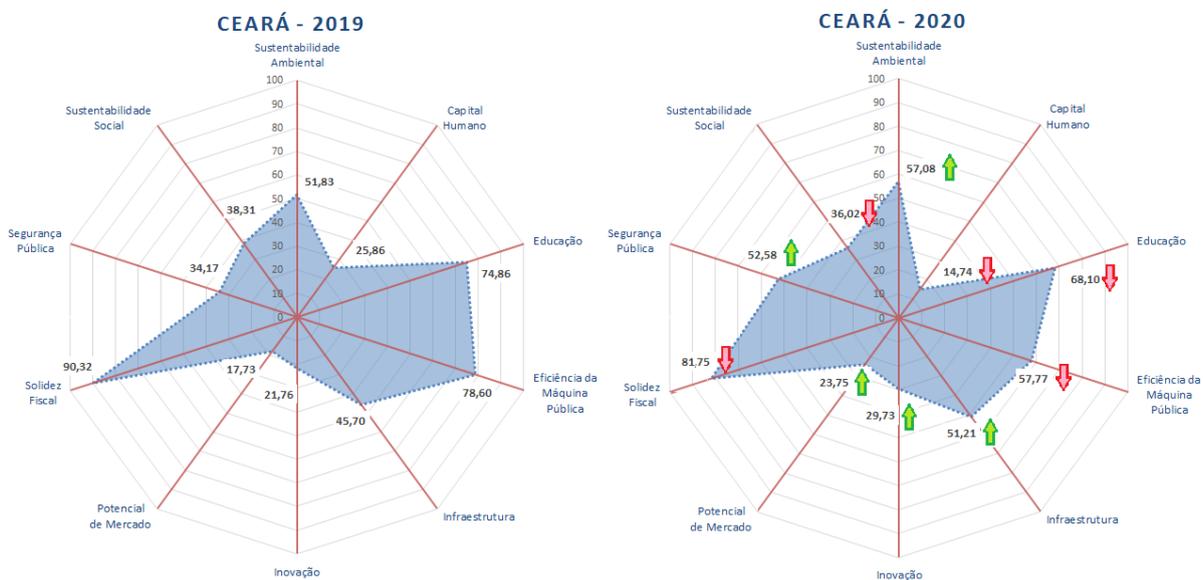
Gráfico 3: *Ranking* dos Pilares do estado do Ceará nos anos 2019 e 2020.



Fonte: CLP. Elaboração: IPECE.

Entre 2019 e 2020, Gráfico 4, observa-se que o Ceará melhorou sua pontuação em cinco Pilares: Sustentabilidade Ambiental, Infraestrutura, Inovação, Potencial de Mercado e Segurança Pública. Em contrapartida o estado piorou nos outros cinco Pilares: Capital Humano, Educação, Eficiência da Máquina Pública, Solidez Fiscal e Sustentabilidade Social.

Gráfico 4: Pontuação dos Pilares do estado do Ceará nos anos 2019 e 2020.

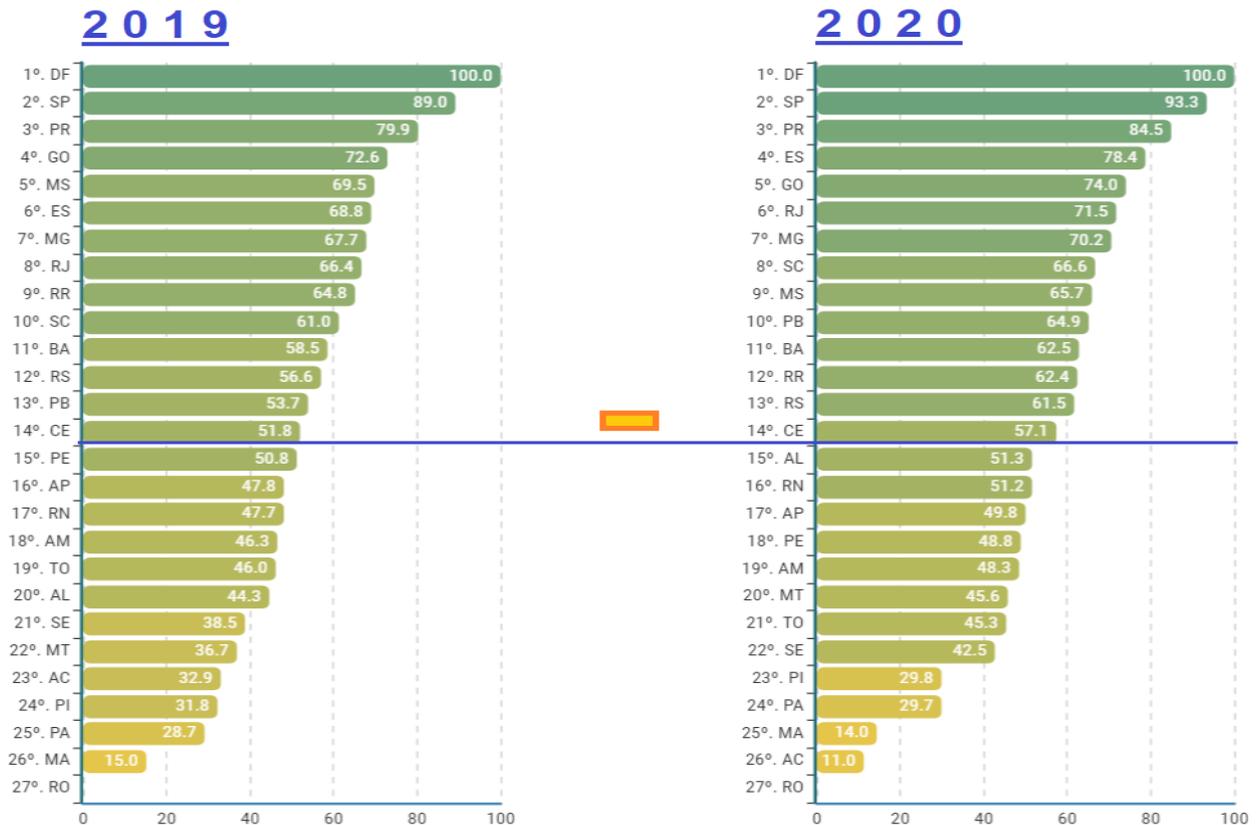


Fonte: CLP. Elaboração: IPECE.

2.3.1 Sustentabilidade Ambiental

No Ceará, apesar do aumento na pontuação do índice de 51,8 (2019) para 57,1 (2020), superior à Média Brasil em 2020 (54,8), não houve alteração na colocação do ranking para o Pilar Sustentabilidade Ambiental que permaneceu na 14ª posição, como mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5: Pontuação e *ranking* do Pilar **Sustentabilidade Ambiental** dos estados nos anos 2019 e 2020.



Fonte: CLP.

Conforme a Tabela 1, ao analisar entre 2019 e 2020 os 5 indicadores que compõe este pilar, verifica-se que ‘Destinação do Lixo’ apresentou um avanço de 7 posições e uma melhora na pontuação, enquanto ‘Perda de Água’ e ‘Tratamento de Esgoto’ não houve alteração no Ranking, apesar de apresentar pior pontuação. Os indicadores ‘Serviços Urbanos’ e ‘Emissões de CO2’ recuaram 4 posições, apresentando também uma piora no resultado do indicador. Vale ressaltar que por ter um caráter relativo, na análise intertemporal o resultado do indicador é dissociado da colocação no ranking.

Tabela 1: Pontuação e *ranking* dos indicadores que compõe o Pilar **Sustentabilidade Ambiental** para o Ceará no período de 2017 a 2020.

Indicador	2020		2019	
	Pontuação	Ranking	Pontuação	Ranking
1. Destinação do Lixo	46,9	14º	44,4	21º
2. Emissões de CO2	64,5	15º	60,9	11º

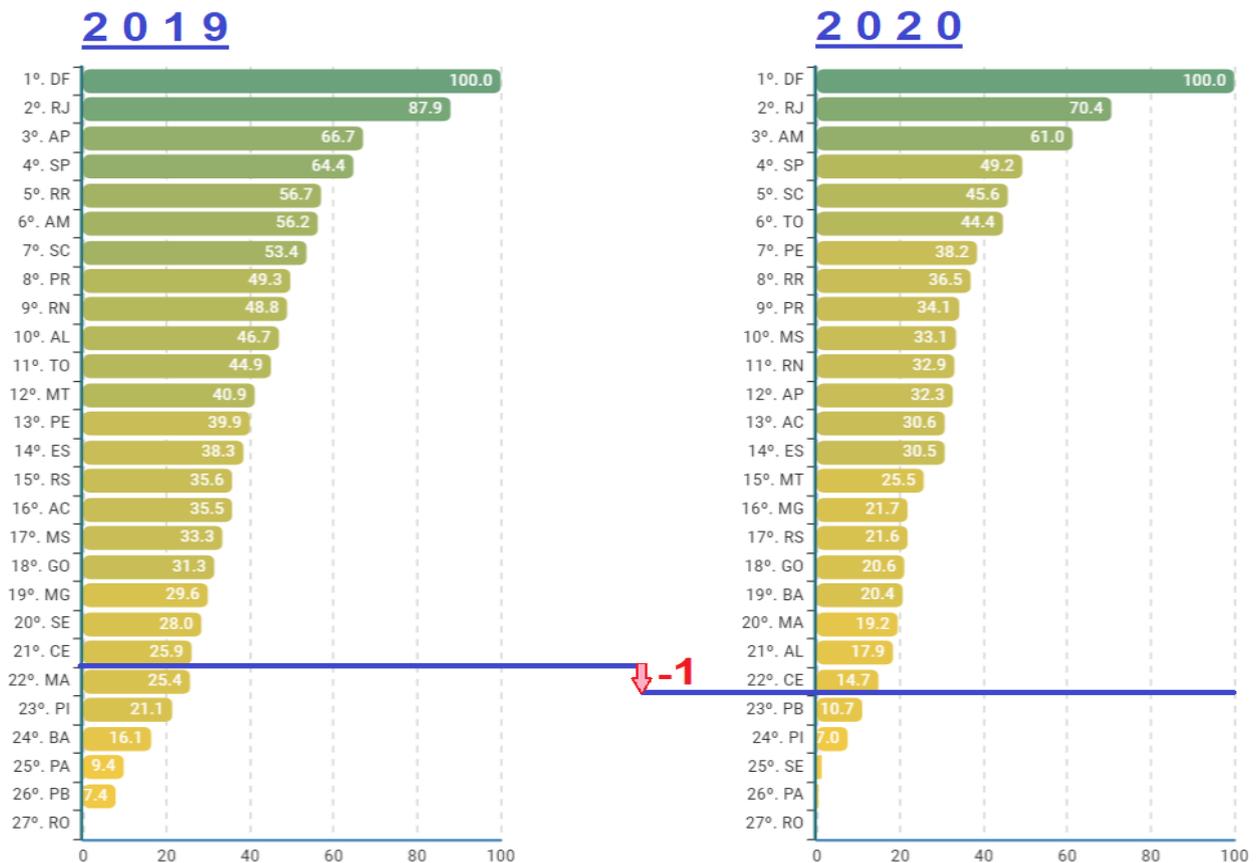
Indicador	2020		2019	
3. Perda de Água	68,2	16°	60,9	16°
4. Serviços Urbanos	29,9	12°	45,2	8°
5. Tratamento de Esgoto	34,8	11°	35,1	11°

Fonte: CLP. <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/indicador/sustentabilidade-ambiental/ce>

2.3.2 Capital Humano

De 2019 para 2020, o estado do Ceará recuou uma posição no Pilar Capital Humano, passando da posição 21ª para a 22ª. A pontuação neste pilar também reduziu passando de 25,9 em 2019, para 14,7, em 2020, abaixo da Média Brasil de 2020 (30,3), Gráfico 6.

Gráfico 6: Pontuação e *ranking* do Pilar **Capital Humano** dos estados nos anos 2019 e 2020.



Fonte: CLP.

Conforme a Tabela 2, nos últimos dois anos percebe-se que dentre os 4 indicadores que compõe o pilar, 'PEA com Ensino Superior' avançou 2 posições, enquanto 'Produtividade do Trabalho' não apresentou alteração no Ranking. O indicador 'Custo de Mão de Obra' apresentou uma perda de 3 posições e 'Qualificação dos Trabalhadores' avançou uma posição. Em relação a pontuação destes indicadores, a maioria melhorou em 2020, exceto Custo de Mão de Obra.

Tabela 2: Pontuação e *ranking* dos indicadores que compõe o Pilar **Capital Humano** para o Ceará no período de 2017 a 2020.

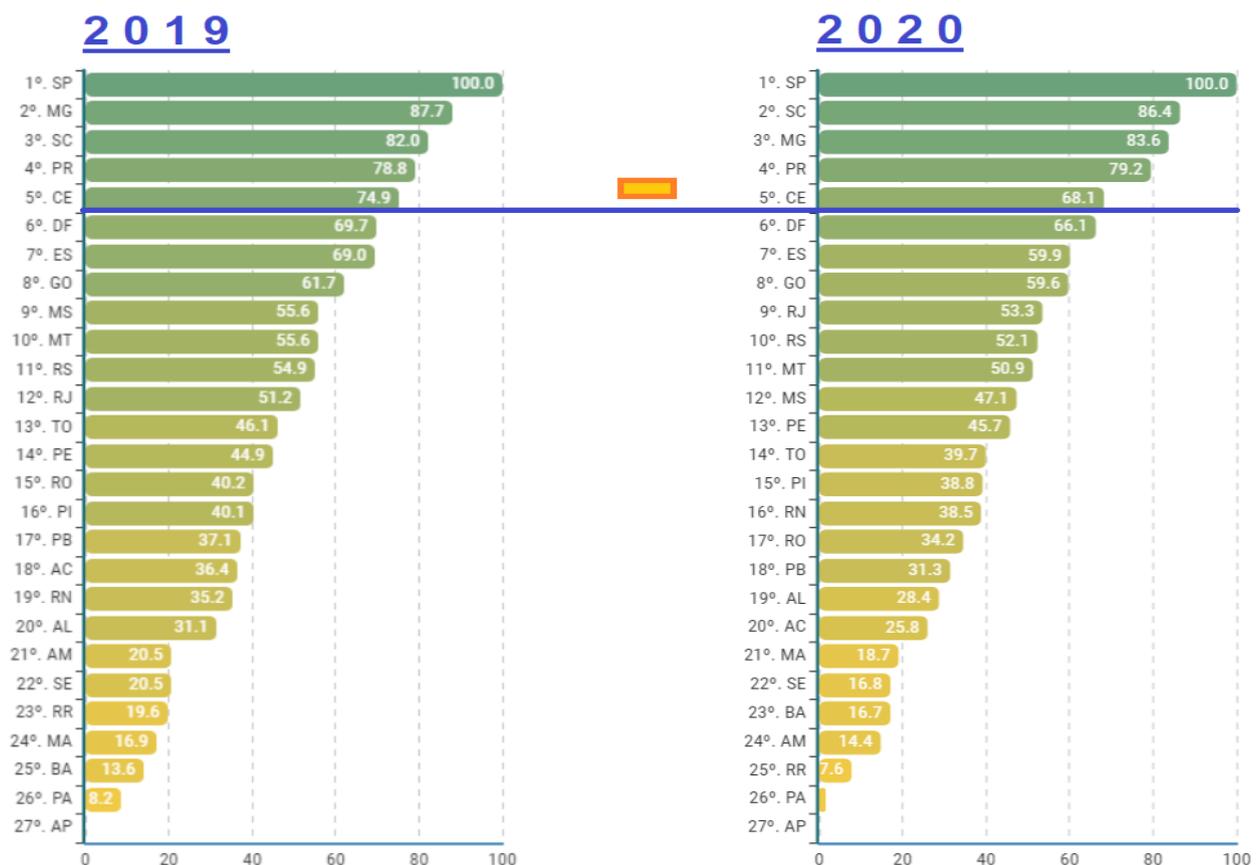
Indicador	2020		2019	
	Pontuação	Ranking	Pontuação	Ranking
1. Custo de Mão de Obra	90,3	7º	93,8	4º
2. PEA com Ensino Superior	11,7	22º	9,5	24º
3. Produtividade do Trabalho	4,5	25º	3,0	25º
4. Qualificação dos Trabalhadores	19,9	20º	16,9	19º

Fonte: CLP. <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/indicador/capital-humano/ce>

2.3.3 Educação

Entre 2019 e 2020 não houve alteração na posição do ranking do Pilar Educação do Estado, permanecendo este na 5ª posição. Em contrapartida, Gráfico 7, o resultado obtido em 2020 (68,1) foi menor do que em 2019 (74,86), porém superior à Média Brasil de 2020 (43,1).

Gráfico 7: Pontuação e *ranking* do Pilar **Educação** dos estados nos anos 2019 e 2020.



Fonte: CLP.

Conforme a Tabela 3, percebe-se que dentre os 10 indicadores que compõe o pilar, em 2020, 'Taxa de Frequência Líquida do Ensino Fundamental' avançou uma posição, enquanto que

‘Avaliação da Educação’, ‘ENEM’, ‘IDEB’ e ‘Índice de Oportunidade da Educação’ não apresentaram alteração no Ranking. Já o indicador ‘Taxa de Atendimento do Ensino Infantil’ perdeu 12 posições e ‘Taxa de Frequência Líquida do Ensino Médio’ recuou 3 posições.

Em relação a pontuação dos indicadores, ‘ENEM’ foi o único que melhorou em 2020, enquanto ‘Avaliação da Educação’, ‘IDEB’ e ‘Índice de Oportunidade da Educação’ não se alteraram. Já os indicadores ‘Taxa de Atendimento do Ensino Infantil’, ‘Taxa de Frequência Líquida do Ensino Médio’ e ‘Taxa de Frequência Líquida do Ensino Fundamental’ pioraram suas pontuações. O indicador ‘PISA’ não apresentou valor em 2020 e os indicadores ‘Taxa de Abandono do Ensino Fundamental’ e ‘Taxa de Abandono do Ensino Médio’ não apresentaram valores em 2019 e 2020.

Tabela 3: Pontuação e *ranking* dos indicadores que compõe o Pilar **Educação** para o Ceará no período de 2017 a 2020.

Indicador	2020		2019	
	Pontuação	Ranking	Pontuação	Ranking
1. Avaliação da Educação	100,0	1°	100,0	1°
2. ENEM	49,6	13°	44,6	13°
3. IDEB	84,2	5°	84,2	5°
4. Índice de Oportunidade da Educação	79,5	5°	79,5	5°
5. PISA	-	-	59,5	9°
6. Taxa de Abandono do Ensino Fundamental	-	-	-	-
7. Taxa de Abandono do Ensino Médio	-	-	-	-
8. Taxa de Atendimento do Ensino Infantil	53,6	15°	78,1	3°
9. Taxa de Atendimento do Ensino Infantil (<i>incluído no ranking a partir de 2017</i>)	53,6	15°	78,1	3°
10. Taxa de Frequência Líquida do Ensino Médio	72,6	8°	75,1	5°
11. Taxa de Frequência Líquida do Ensino Médio (<i>substituiu Taxa de Abandono do EM</i>)	72,6	8°	75,1	5°
12. Taxa de Frequência Líquida do Ensino Fundamental	77,8	4°	83,3	5°
13. Taxa de Frequência Líquida do Ensino Fundamental (<i>substituiu Taxa de Abandono do EF</i>)	77,8	4°	83,3	5°

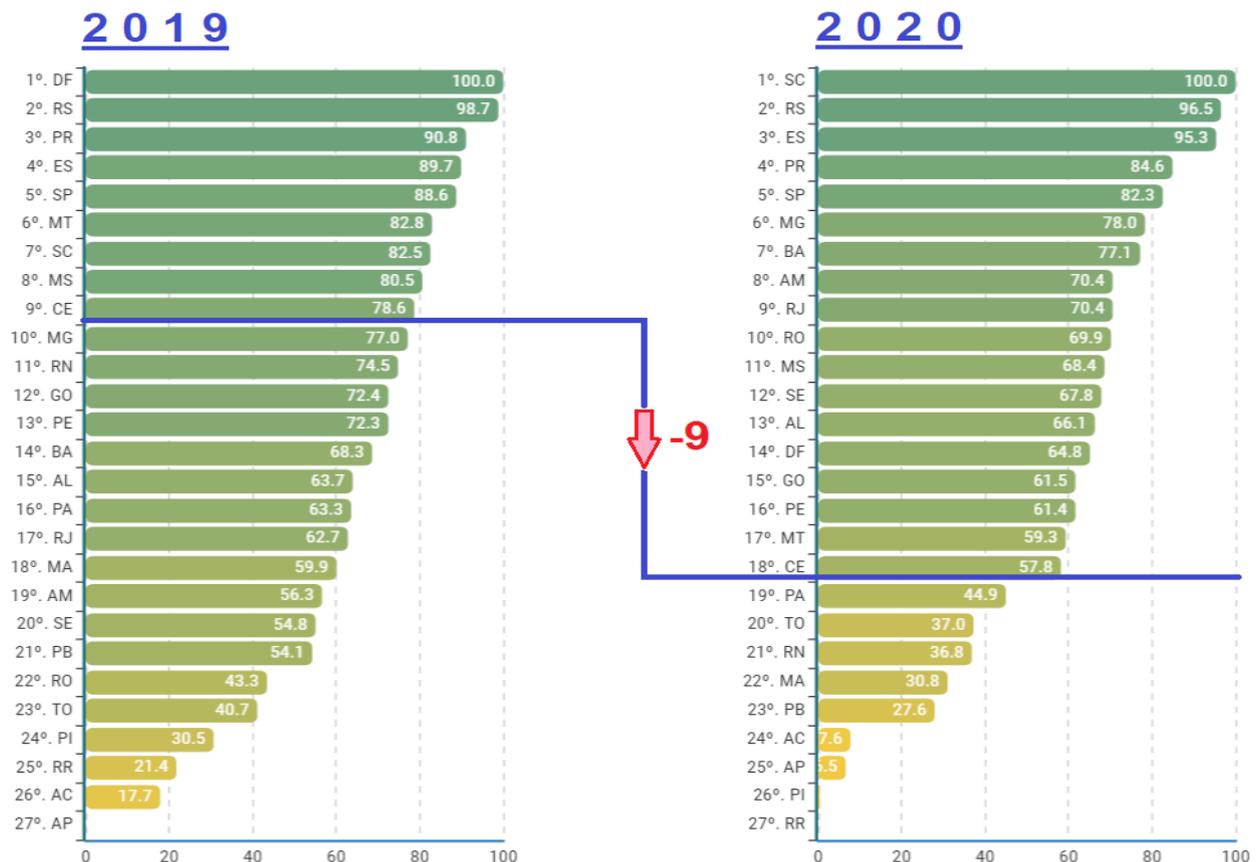
Fonte: CLP. <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/indicador/educacao/ce>

Cabe destacar que desde 2015, o estado do Ceará vem mantendo a liderança sobre algumas Unidades da Federação no indicador ‘Avaliação da Educação’, apresentando o 1° lugar, com valor igual a 100,0. Este desempenho também ocorre para outros 6 estados (ES, GO, PB, PE, PI e SP).

2.3.4 Eficiência da Máquina Pública

Em 2020, no Pilar Eficiência da Máquina Pública, o estado do Ceará recuou nove posições, passando da 9ª posição para a 18ª no Ranking. Como mostra o Gráfico 8, a pontuação obtida em 2020 foi de 57,8, bem abaixo do que em 2019 (78,6), mas superior à Média Brasil (56,4).

Gráfico 8: Pontuação e *ranking* do Pilar **Eficiência da Máquina Pública** dos estados nos anos 2019 e 2020.



Fonte: CLP.

Conforme a Tabela 4, percebe-se que dentre os 8 indicadores que compõe este pilar, ‘Custo do Executivo/PIB’ avançou 2 posições e ‘Custo do Judiciário/PIB’ e ‘Custo do Legislativo/PIB’ subiram uma posição, já os indicadores ‘Eficiência do Judiciário’ e ‘Índice de Transparência’ não apresentaram alteração no ranking.

Em relação a pontuação dos indicadores, ‘Eficiência do Judiciário’ foi o único que melhorou seu resultado em 2020, já o ‘Índice de Transparência’ apresentou o mesmo resultado. Os indicadores ‘Custo do Executivo/PIB’, ‘Custo do Judiciário/PIB’, ‘Custo do Legislativo/PIB’ pioraram. Os indicadores ‘Oferta de Serviços Públicos Digitais’, ‘Produtividade do Magistrados e Servidores do Judiciários’ e ‘Qualidade da informação Contábil e Fiscal’ não apresentaram valores em 2019.

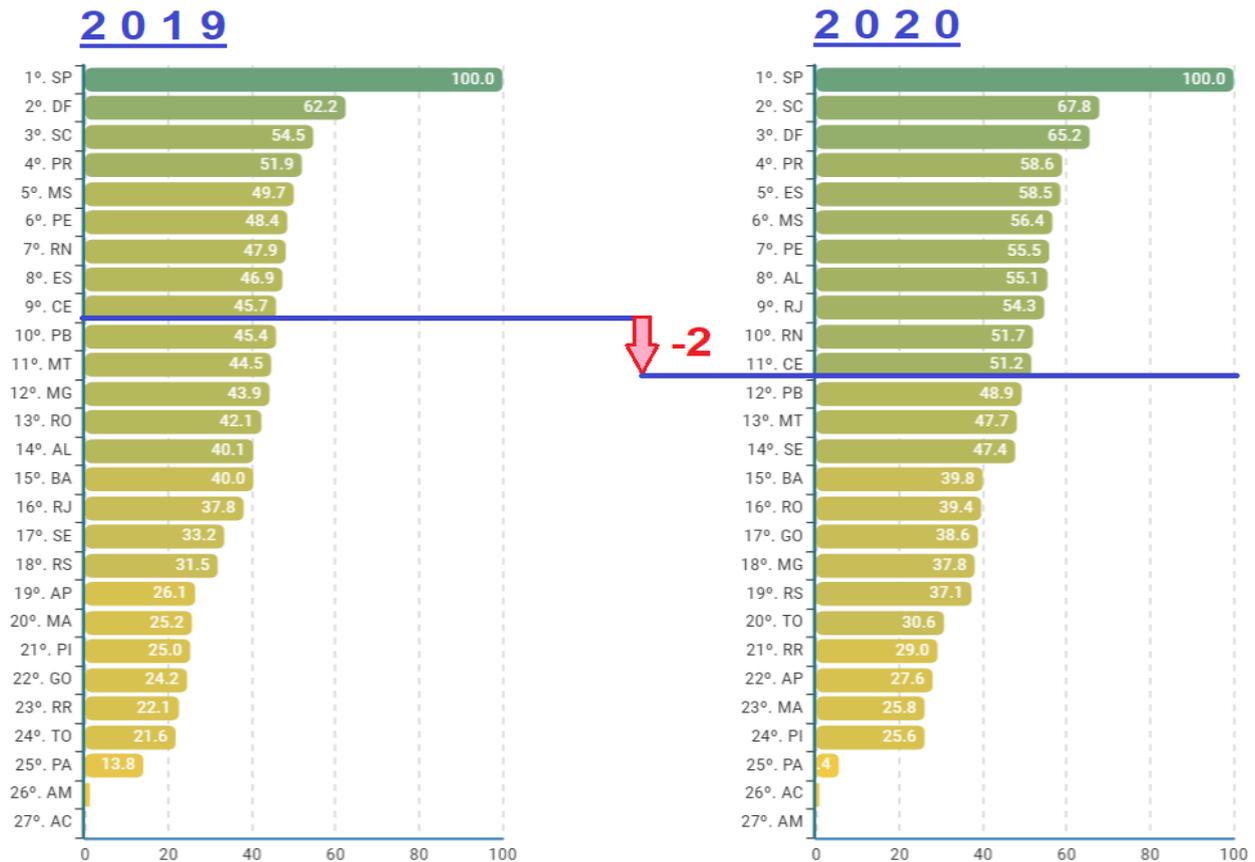
Tabela 4: Pontuação e *ranking* dos indicadores que compõem o Pilar **Eficiência da Máquina Pública** para o Ceará no período de 2017 a 2020.

Indicador	2020		2019	
	Pontuação	Ranking	Pontuação	Ranking
1. Custo do Executivo/PIB	84,4	11°	82,6	13°
2. Custo do Judiciário/PIB	82,9	9°	79,1	10°
3. Custo do Legislativo/PIB	85,5	11°	84,8	12°
4. Eficiência do Judiciário	18,2	20°	17,5	20°
5. Índice de Transparência	95,3	3°	95,3	3°
6. Oferta de serviços Públicos Digitais	40,1	22°	-	-
7. Produtividade do Magistrados e Servidores do Judiciários	20,9	22°	-	-
8. Qualidade da informação Contábil e Fiscal	68,2	15°	-	-

Fonte: CLP. <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/indicador/eficiencia-da-maquina-publica/ce>

2.3.5 Infraestrutura

Entre 2019 e 2020, o estado do Ceará recuou duas posições no ranking do Pilar Infraestrutura, passando da 9ª posição para a 11ª, apesar da melhora de sua pontuação em 2020 (51,2), superior ao ano de 2019 (45,7) e à Média Brasil (42,8), como mostra o Gráfico 9 a seguir.

Gráfico 9: Pontuação e *ranking* do Pilar **Capital Humano** dos estados nos anos 2019 e 2020.

Fonte: CLP.

Conforme a Tabela 5, percebe-se que dentre os 10 indicadores que compõe o índice, ‘Acesso à Energia Elétrica’ avançou 2 posições e ‘Qualidade das Rodovias’ 1 posição, enquanto para ‘Custo da Energia Elétrica’, ‘Custo de Combustíveis’ e ‘Disponibilidade de Voos Diretos’ não houve alteração no ranking. No indicador ‘Qualidade da Energia Elétrica’ houve uma perda de 7 posições, ‘Qualidade do Serviço de Telecomunicações’ 6 lugares, ‘Acessibilidade do Serviço de Telecomunicações’ 4 posições e ‘Custo de Saneamento Básico’ 3 lugares.

Em relação a pontuação dos indicadores, ‘Acesso à Energia Elétrica’, ‘Custo de Combustíveis’ e ‘Custo de Saneamento Básico’ melhoraram em 2020, enquanto ‘Acessibilidade do Serviço de Telecomunicações’, ‘Custo da Energia Elétrica’, ‘Disponibilidade de Voos Diretos’, ‘Qualidade da Energia Elétrica’, ‘Qualidade das Rodovias’ e ‘Qualidade do Serviço de Telecomunicações’ pioraram. O indicador ‘Backhaul de Fibra Ótica’ não apresentou valor em 2019.

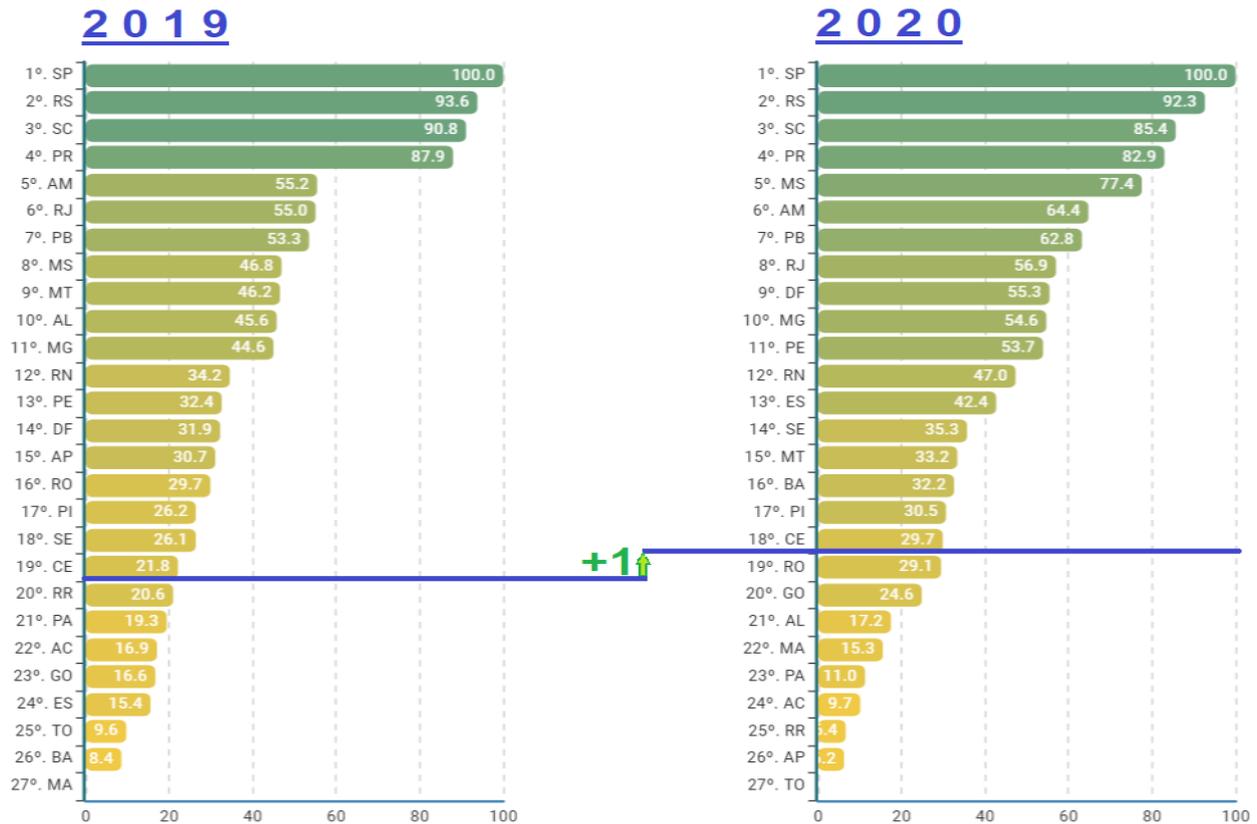
Tabela 5: Pontuação e *ranking* dos indicadores que compõe o Pilar **Infraestrutura** para o Ceará no período de 2017 a 2020.

Indicador	2020		2019	
	Pontuação	Ranking	Pontuação	Ranking
1. Acessibilidade do Serviço de Telecomunicações	19,3	23°	23,6	19°
2. Acesso à Energia Elétrica	96,4	11°	92,7	13°
3. <i>Backhaul</i> de Fibra Ótica	84,2	6°	-	-
4. Custo da Energia Elétrica	87,3	5°	74,4	5°
5. Custo de Combustíveis	54,5	23°	61,0	23°
6. Custo de Saneamento Básico	78,9	9°	79,5	6°
7. Disponibilidade de Voos Diretos	9,3	10°	9,5	10°
8. Qualidade da Energia Elétrica	81,9	19°	93,9	12°
9. Qualidade das Rodovias	37,6	19°	42,3	20°
10. Qualidade do Serviço de Telecomunicações	74,8	11°	88,7	5°

Fonte: CLP. <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/indicador/infraestrutura/ce>

2.3.6 Inovação

Como pode ser visto no Gráfico 10, de 2019 para 2020, o estado do Ceará avançou uma posição no ranking para o Pilar Inovação, passando da 19ª posição para a 18ª. A pontuação obtida em 2020 foi de 29,7, superior ao ano de 2019 (21,8), porém menor do que a Média Brasil (42,8).

Gráfico 10: Pontuação e *ranking* do Pilar **Inovação** dos estados nos anos 2019 e 2020.

Fonte: CLP.

Conforme a Tabela 6, percebe-se que dentre os 5 indicadores que compõe o índice, Bolsa de Mestrado e Doutorado avançou 5 posições e Investimentos em P&D 4 lugares, enquanto para Patentes não houve alteração no Ranking. No indicador Empreendimentos Inovadores houve perda de 2 posições.

Em relação a pontuação dos indicadores, Bolsa de Mestrado e Doutorado e Investimentos em P&D melhoraram em 2020, enquanto para Empreendimentos Inovadores e Patentes pioraram. O indicador Pesquisa Científica não apresentou valor em 2019.

Tabela 6: Pontuação e *ranking* dos indicadores que compõe o Pilar **Inovação** para o Ceará no período de 2017 a 2020.

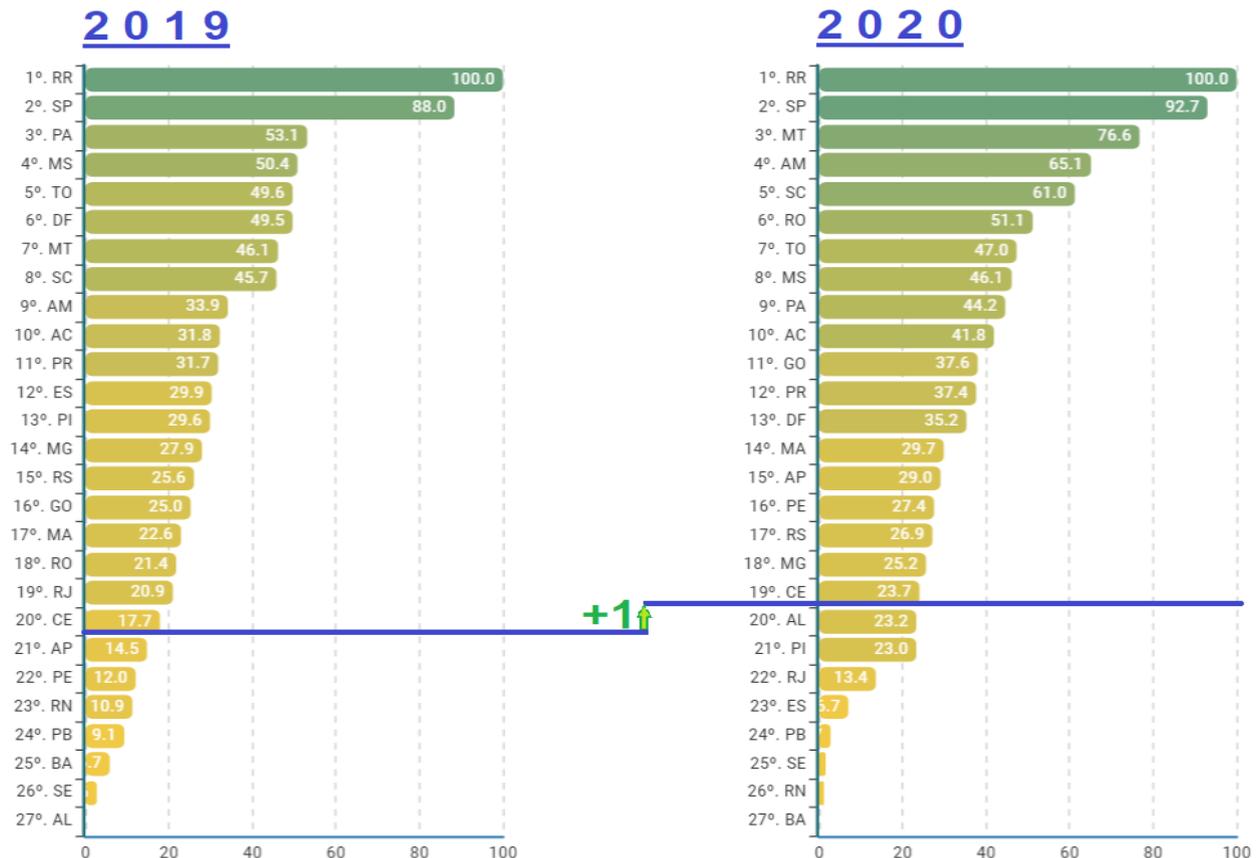
Indicador	2020		2019	
	Pontuação	Ranking	Pontuação	Ranking
1. Bolsa de Mestrado e Doutorado	35,2	16º	28,2	21º
2. Empreendimentos Inovadores	21,9	22º	24,9	20º
3. Investimentos em P&D	21,2	8º	17,7	12º
4. Patentes	15,2	9º	23,6	9º
5. Pesquisa Científica	40,7	16º	-	-

Fonte: CLP. <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/indicador/inovacao/ce>

2.3.7 Potencial de Mercado

A partir do Gráfico 11, observa-se que em 2020, no Pilar Potencial de Mercado, o estado do Ceará avançou uma posição passando da 20ª posição para a 19ª. A pontuação obtida em 2020 foi de 23,7, superior ao ano de 2019 (17,7), porém menor do que a Média Brasil (35,9).

Gráfico 11: Pontuação e *ranking* do Pilar **Potencial de Mercado** dos estados nos anos 2019 e 2020.



Fonte: CLP.

Conforme a Tabela 7, percebe-se que dentre os 3 indicadores que compõe o índice, ‘Crescimento Potencial da Força de Trabalho’ e ‘Tamanho de Mercado’ não houve alteração no ranking, enquanto para ‘Taxa de crescimento’ houve perda de 1 posição.

Em relação a pontuação dos indicadores, ‘Crescimento Potencial da Força de Trabalho’ e ‘Tamanho de Mercado’ melhoraram em 2020, enquanto ‘Taxa de Crescimento’ piorou.

Tabela 7: Pontuação e *ranking* dos indicadores que compõe o Pilar **Potencial de Mercado** para o Ceará no período de 2017 a 2020.

Indicador	2020		2019	
	Pontuação	Ranking	Pontuação	Ranking
1. Crescimento Potencial da Força de Trabalho	24,5	19º	21,7	19º
2. Tamanho de Mercado	6,4	12º	6,3	12º

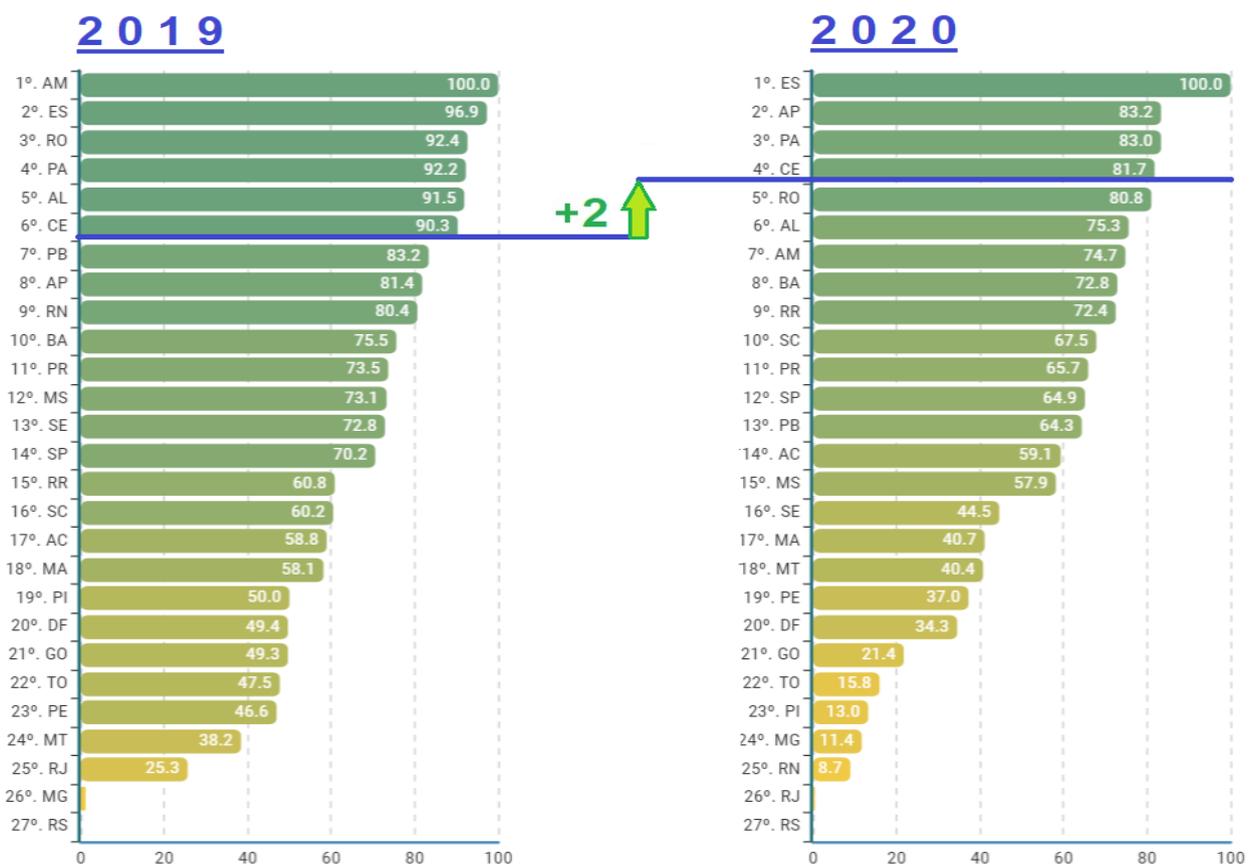
Indicador	2020		2019	
	Valor	Ranking	Valor	Ranking
3. Taxa de Crescimento	35,0	16º	35,6	15º

Fonte: CLP. <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/indicador/potencial-de-mercado/ce>

2.3.8 Solidez Fiscal

Como mostra o Gráfico 12, o Ceará avançou duas posições no ranking Solidez Fiscal, de 2019 para 2020, passando da 6ª posição para a 4ª. É interessante observar que essa melhoria ocorreu, apesar do valor do Índice ter reduzido de 90,3 para 81,7, porém bem melhor do que a Média Brasil (50,8).

Gráfico 12: Pontuação e *ranking* Solidez Fiscal dos estados nos anos de 2019 e 2020.



Fonte: CLP.

Conforme a Tabela 8, percebe-se que dentre os 10 indicadores que compõe o índice, ‘Resultado Primário’ avançou 8 posições, ‘Gasto com Pessoal’ 3 lugares, ‘Poupança Corrente’ 2 posições e ‘Solvência Fiscal’ cresceu 1 posição, enquanto ‘Capacidade de Investimento’ não houve alteração no ranking e nem valor. No indicador ‘Sucesso da Execução Orçamentária’ houve perda de 3 posições, ‘Autonomia Fiscal’ e ‘Índice de Liquidez’ 1 lugar.

Em relação a pontuação dos indicadores, ‘Índice de Liquidez’, ‘Resultado Primário’ e ‘Solvência Fiscal’ melhoraram em 2020, enquanto ‘Capacidade de Investimento’ não houve

alteração. Já os indicadores ‘Autonomia Fiscal’, ‘Gasto com Pessoal’, ‘Poupança Corrente’ e ‘Sucesso da Execução Orçamentária’ pioraram. O indicador ‘Regra de Ouro’ não apresentou valor em 2019, assim como ‘Resultado Nominal’ em 2020.

Tabela 8: Pontuação e *ranking* dos indicadores que compõem o Pilar **Solidez Fiscal** para o Ceará no período de 2017 a 2020.

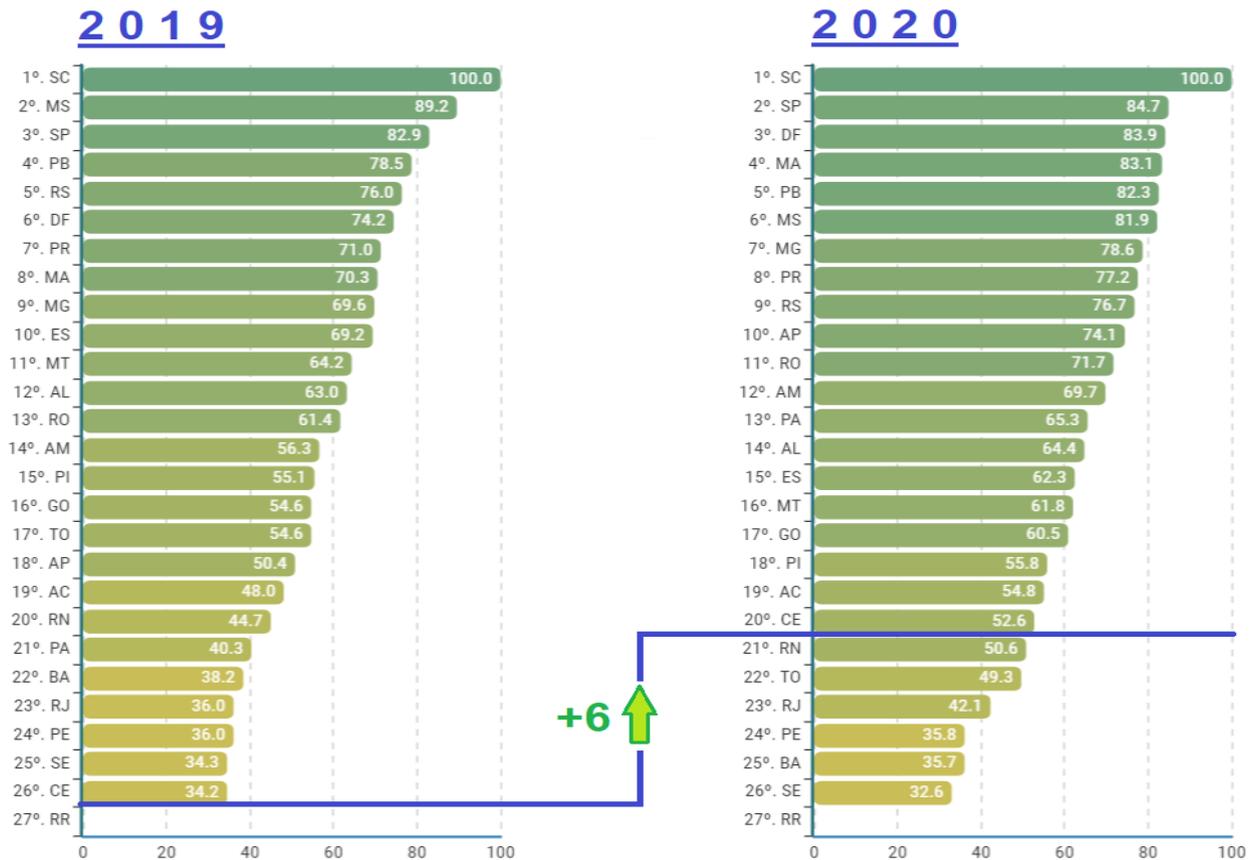
Indicador	2020		2019	
	Valor	Ranking	Valor	Ranking
1. Autonomia Fiscal	52,3	15°	60,3	14°
2. Capacidade de Investimento	100,0	1°	100,0	1°
3. Gasto com Pessoal	83,4	5°	77,9	8°
4. Índice de Liquidez	77,0	11°	61,5	10°
5. Poupança Corrente	47,4	8°	54,2	10°
6. Regra de Ouro	77,4	8°	-	-
7. Resultado Nominal	-	-	47,7	21°
8. Resultado Primário	28,3	14°	28,2	22°
9. Solvência Fiscal	79,2	15°	78,6	16°
10. Sucesso da Execução Orçamentária	60,7	15°	73,3	12°

Fonte: CLP. <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/indicador/solidez-fiscal/ce>

Vale destacar que desde 2015, o estado do Ceará vem mantendo a liderança sobre todas as Unidades da Federação no indicador ‘Capacidade de Investimento’, com o 1º lugar, valor igual a 100,0.

2.3.9 Segurança Pública

Em 2020, no Pilar Segurança Pública, o estado do Ceará deu um importante salto no ranking, avançou seis posições, passando do penúltimo lugar (26º) para o 20º. O Gráfico 13 também mostra que o desempenho obtido em 2020 foi de 52,6, bem superior ao ano de 2019 (34,2), no entanto, ainda abaixo da Média Brasil (62,5). Confirmando que os impactos positivos oriundos dos importantes investimentos em Segurança Pública nos anos recentes.

Gráfico 13: Pontuação e *ranking* **Segurança Pública** dos estados nos anos de 2019 e 2020.

Fonte: CLP.

Conforme a Tabela 9, percebe-se que dentre os 9 indicadores que compõe o índice, ‘Segurança Patrimonial’ avançou 11 posições, ‘Segurança Pessoal’ nove posições e para ‘Morbidade no Trânsito’ e ‘Mortes a Esclarecer’ houve crescimento de 1 posição; enquanto ‘Atuação do Sistema de Justiça Criminal’ e ‘Qualidade da Informação de Criminalidade’ não houve alteração no ranking e nem de valor. No indicador ‘Déficit Carcerário’ houve perda de 5 posições, ‘Presos sem Condenação’ 3 lugares e ‘Mortalidade no Trânsito’ 3 posições.

Em relação aos valores, os indicadores, ‘Morbidade no Trânsito’, ‘Mortalidade no Trânsito’, ‘Presos sem Condenação’, ‘Segurança Patrimonial’ e ‘Segurança Pessoal’ melhoraram em 2020, enquanto para ‘Déficit Carcerário’ e ‘Mortes a Esclarecer’ pioraram.

Tabela 9: Pontuação e *ranking* dos indicadores que compõe o Pilar **Segurança Pública** para o Ceará no período de 2017 a 2020.

Indicador	2020		2019	
	Valor	Ranking	Valor	Ranking
1. Atuação do Sistema de Justiça Criminal	19,2	19º	19,2	19º
2. Déficit Carcerário	48,3	25º	40,3	20º
3. Morbidade no Trânsito	77,5	20º	80,3	21º

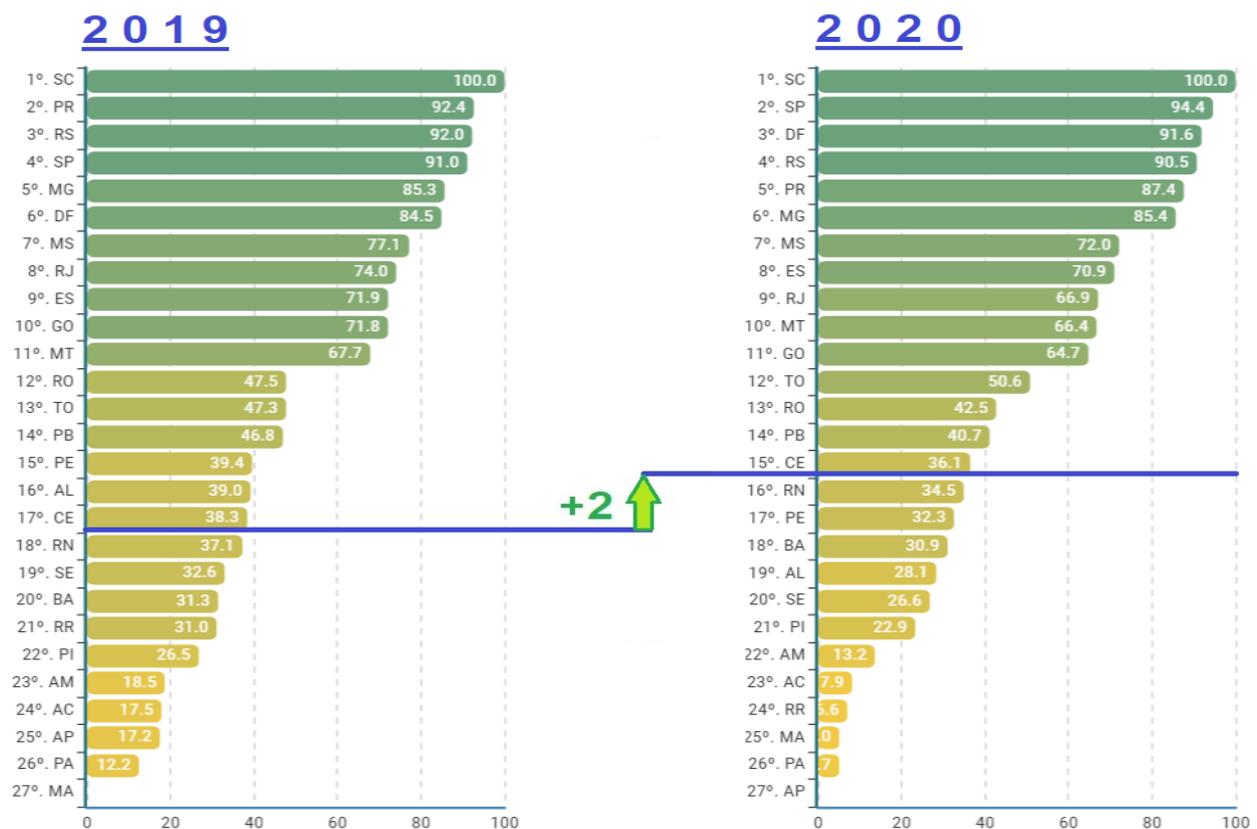
Indicador	2020		2019	
	Valor	Ranking	Valor	Ranking
4. Mortalidade no Trânsito	62,2	13°	73,8	11°
5. Mortes a esclarecer	55,5	19°	36,7	20°
6. Presos sem Condenação	6,9	26°	22,3	23°
7. Qualidade da Informação de Criminalidade	76,8	9°	76,8	9°
8. Segurança Patrimonial	87,7	4°	58,0	15°
9. Segurança Pessoal	43,4	14°	24,2	23°

Fonte: CLP. <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/indicador/seguranca-publica/ce>

2.3.10 Sustentabilidade Social

O Ceará avançou duas posições no ranking Sustentabilidade Social, de 2019 para 2020, passando da 17ª posição para a 15ª, como pode ser visto no Gráfico 14. É interessante observar que essa melhoria ocorreu, apesar do valor do Índice ter reduzido, foi de 36,1, inferior ao ano de 2019 (38,3) e também da Média Brasil (47,1).

Gráfico 14: Pontuação e *ranking* Sustentabilidade Social dos estados nos anos de 2019 e 2020.



Fonte: CLP.

Conforme a Tabela 10, percebe-se que dentre os 13 indicadores que compõe o índice, ‘Inadequação de Moradia’ avançou 7 posições no Ranking; ‘Mortalidade Infantil’ e ‘Formalidade do Mercado de Trabalho’ 4 lugares e ‘Acesso ao Saneamento Básico – Esgoto’ e ‘Famílias Abaixo da Linha da Pobreza’ 2 posições; enquanto ‘Inserção Econômica dos Jovens’ e ‘Mortalidade Precoce’ não houve alteração no ranking e ‘IDH’ não houve alteração no ranking e nem de valor. No indicador ‘Anos Potenciais de Vida Perdidos’ houve perda de 3 posições, ‘Desigualdade de Renda’ e ‘Mortalidade Materna’ 2 lugares e ‘Acesso ao Saneamento Básico – Água’ e ‘Inserção Econômica’ recuaram 1 posição.

Em relação aos valores, os indicadores, ‘Acesso ao Saneamento Básico – Esgoto’, ‘Anos Potenciais de Vida Perdidos’, ‘Desigualdade de Renda’, ‘Formalidade do Mercado de Trabalho’ e ‘Inserção Econômica dos Jovens’ melhoraram em 2020, enquanto ‘Acesso ao Saneamento Básico – Água’, ‘Famílias Abaixo da Linha da Pobreza’, ‘Inadequação de Moradia’, ‘Inserção Econômica’, ‘Mortalidade Infantil’, ‘Mortalidade Materna’ e ‘Mortalidade Precoce’ pioraram.

Tabela 10: Pontuação e *ranking* dos indicadores que compõe o Pilar Sustentabilidade Social para o Ceará no período de 2017 a 2020.

Indicador	2020		2019	
	Pontuação	Ranking	Pontuação	Ranking
1. Acesso ao Saneamento Básico - Água	65,5	18°	68,7	17°
2. Acesso ao Saneamento Básico - Esgoto	47,5	14°	42,5	16°
3. Anos potenciais de vida perdidos	72,9	13°	75,5	10°
4. Desigualdade de renda	3,4	24°	24,6	22°
5. Famílias abaixo da linha da pobreza	56,5	18°	42,9	20°
6. Formalidade do Mercado de Trabalho	27,3	19°	18,0	23°
7. IDH	31,1	15°	31,1	15°
8. Inadequação de Moradia	76,2	11°	65,5	18°
9. Inserção Econômica	57,2	10°	71,8	9°
10. Inserção Econômica dos Jovens	30,7	21°	23,5	21°
11. Mortalidade Infantil	71,6	12°	62,3	16°
12. Mortalidade Materna	61,3	18°	57,5	16°
13. Mortalidade Precoce	21,6	26°	5,6	26°

Fonte: CLP. <https://www.Rankingdecompetitividade.org.br/indicador/sustentabilidade-social/ce>

2.4 Considerações finais

De 2015 até 2020, o Ceará obteve sua melhor posição no ranking de Competitividade dos Estados, calculado pelo Centro de Liderança Pública (CLP). Na edição de 2020, ficou em 10° lugar

no Ranking Geral, avançando duas posições em relação à 2019. É importante observar que o ranking permite uma comparação relativa, ou seja, a posição no ranking não depende unicamente do resultado obtido nos indicadores de um estado, mas também do desempenho nos indicadores das outras unidades federativas. Analisando o Índice Geral, observa-se que de 2019 para 2020 houve uma redução de 49,6 para 49,5. O melhor resultado do Ceará foi 52,1, em 2015, apesar de ser abaixo da média dos estados. Somente a partir de 2017 que o estado tem alcançado valores superiores à Média Brasil.

Dentre os 10 Pilares considerados, o Ceará avançou no Ranking, de 2019 para 2020, em cinco Pilares: Inovação (+1), Potencial de Mercado (+1), Solidez Fiscal (+2), Segurança Pública (+6) e Sustentabilidade Social (+2); não alterou de posição no ranking dos Pilares Sustentabilidade Ambiental e Educação. E o estado regrediu nos outros três Pilares: Capital Humano (-1), Eficiência da Máquina Pública (-9) e Infraestrutura (-2).

De 2019 para 2020, o Ceará melhorou no resultado do índice em cinco Pilares: Sustentabilidade Ambiental, Infraestrutura, Inovação, Potencial de Mercado e Segurança Pública. Por outro lado, regrediu nos outros cinco: Capital Humano, Educação, Eficiência da Máquina Pública, Solidez Fiscal e Sustentabilidade Social.

Considerando a Média Brasil, de 2019 para 2020, o Ceará foi melhor em cinco Pilares: Sustentabilidade Ambiental, Educação, Eficiência da Máquina Pública, Infraestrutura e Solidez Fiscal; e ficou abaixo nos Pilares: Capital Humano, Inovação, Potencial de Mercado, Segurança Pública e Sustentabilidade Social.

A partir do desempenho dos 77 indicadores considerados para a composição do Ranking de Competitividade dos Estados, é interessante que o governo do Ceará monitore os 27 indicadores que melhoraram de 2019 para 2020, no sentido de garantir que estes continuem avançando. Ao mesmo tempo, sugere-se que promova avaliações e conseqüentemente ajustes nas políticas públicas sobre aqueles 32 indicadores que pioraram de 2019 para 2020. Podendo separar em dois blocos:

I. Indicadores que apesar dos resultados terem diminuídos, o Ceará, ainda conseguiu avançar no *Ranking*:

- | | |
|---|--|
| 1. Perda de Água (1) | 9. Qualidade das Rodovias (5) |
| 2. Tratamento de Esgoto (1) | 10. Patentes (6) |
| 3. Taxa de Frequência Líquida do Ensino Fundamental (3) | 11. Gasto com Pessoal (8) |
| 4. Custo do Executivo/PIB (4) | 12. Poupança Corrente (8) |
| 5. Custo do Judiciário/PIB (4) | 13. Mortes a Esclarecer (9) |
| 6. Custo do Legislativo/PIB (4) | 14. Famílias Abaixo da Linha da Pobreza (10) |
| 7. Disponibilidade de Voos Diretos (5) | 15. Inadequação de Moradia (10) |
| 8. Qualidade da Energia Elétrica (5) | 16. Mortalidade Infantil (10) |
| | 17. Mortalidade Precoce (10) |

II. Indicadores que diminuíram nos resultados, como também no Ranking:

- | | |
|--|---|
| 1. Emissões de CO2 (1) | 9. Taxa de Crescimento (7) |
| 2. Serviços Urbanos (1) | 10. Autonomia Fiscal (8) |
| 3. Taxa de Atendimento do Ensino Infantil (3) | 11. Sucesso da Execução Orçamentária (8) |
| 4. Taxa de Frequência Líquida do Ensino Médio (3) | 12. Déficit Carcerário (9) |
| 5. Acessibilidade do Serviço de Telecomunicações (5) | 13. Acesso ao Saneamento Básico - Água (10) |
| 6. Custo da Energia Elétrica (5) | 14. Inserção Econômica (10) |
| 7. Qualidade do Serviço de Telecomunicações (5) | 15. Mortalidade Materna (10) |
| 8. Empreendimentos Inovadores (6) | |

Por fim, sugere-se que seja realizado uma análise mais profunda nos indicadores mencionados, com relação às suas notas metodológicas e as políticas públicas adotadas por cada setorial, no sentido de verificar que mudanças ou adaptações nas ações do governo que possam fortalecer esses indicadores.