

# Boletim de GESTÃO PÚBLICA

**Nº 10 – setembro/outubro de 2018**



## 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

Francisco de Queiroz Maia Júnior – Secretário

Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante – Secretário adjunto

Júlio Cavalcante Neto – Secretário executivo

## Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

### Diretor Geral

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto

### Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

### Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

João Mário de França

### Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Cláudio André Gondim Nogueira

### Gerência de Estatística, Geografia e Informação – GEGIN

Marília Rodrigues Firmiano

## Boletim de Gestão Pública – Nº 10 – setembro/outubro de 2018

### Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

### Editoração:

Cláudio André Gondim Nogueira

### Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos

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:** Propor políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Ceará por meio da geração de conhecimento, informações geossocioeconômicas e da assessoria ao Governo do Estado em suas decisões estratégicas.

**Valores:** Ética e transparência; Rigor científico; Competência profissional; Cooperação interinstitucional e Compromisso com a sociedade.

**Visão:** Ser uma Instituição de pesquisa capaz de influenciar de modo mais efetivo, até 2025, a formulação de políticas públicas estruturadoras do desenvolvimento sustentável do estado do Ceará.

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  
2018

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2018.

ISSN: 2594-8709

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará ou da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará.

### Nesta Edição:

**1. COMO A INCERTEZA MACROECONÔMICA PREJUDICA A SITUAÇÃO FISCAL?** (Autor: *Rafael Barros Barbosa*), 4

**2. NÓS EM REDE: O HISTÓRICO DA IMPLEMENTAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ** (Autores: *Raimundo Avilton Meneses Júnior, Bruno Martins Rizardi e Rebeca dos Santos Freitas*), 11

**3. UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO IFDM PARA OS MUNICÍPIOS CEARENSES** (Autora: *Isadora Gonçalves Costa Osterno*), 18

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo argumenta que em situações em que os agentes econômicos precisam decidir sobre algo que tenha repercussão de longo prazo e elevado custo de oportunidade, choques de incerteza podem tornar tais escolhas muito arriscadas. Esse é o caso de investimento, consumo de longo prazo, contratação de pessoal etc. Mais especificamente, em economias em que a receita fiscal é dependente dessas variáveis, choques de incerteza tendem a reduzir a receita tributária. Tributos que dependem do consumo e da produção, chamados de tributos indiretos, são os mais afetados. Aliado a isso, em economias em que o gasto público é pouco sensível às condições da economia, choques de incerteza tendem a não ter efeito algum sobre a despesa pública. Assim, como consequência, espera-se que choques de incerteza afetem negativamente as contas públicas de curto prazo, elevando o déficit primário. Portanto, choques de incerteza são um desafio para a gestão pública que possui dificuldade institucional para reduzir gastos, mas cuja a receita tributária é afetada negativamente. No caso do Governo Federal, o cumprimento do gasto planejado pode ocorrer via endividamento. No caso de estados e municípios, onde tal recurso é indisponível, a situação se dá ou por aumento do esforço fiscal ou por redução dos gastos planejados.

Já o segundo artigo trata do processo de implantação da Rede Estadual de Planejamento. No caso, tem-se que a sua origem remonta às primeiras iniciativas de planejamento no Ceará na década de 1960. Esse foi um processo longo, com vários avanços e entraves, até que um modelo de rede foi instituído, em 2009, com o objetivo de fortalecer os processos de Planejamento e melhorar o Gerenciamento de Projetos nas secretarias estaduais. Mesmo com todo o conhecimento adquirido ao longo dos anos, ainda se verificam desafios importantes para a implementação bem-sucedida do projeto de instituição de uma rede, que estão relacionados a aspectos como governança, gestão do projeto, patrocínio político e capacitações técnicas. Então, ciente de todos esses desafios, a equipe da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão (CPLOG), da SEPLAG, está implementando, em parceria com as coordenadorias de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas e de Modernização da Gestão do Estado, além da própria Escola de Gestão Pública e do Tribunal de Contas do Estado (TCE), um projeto de fortalecimento da Rede Estadual de Planejamento, denominado “Nós em Rede”. Essa é uma importante iniciativa, pois, uma vez concluída, espera-se que se alcance o aprimoramento da coordenação dos processos conduzidos pela SEPLAG, a ampliação da qualificação profissional e a reestruturação e integração das unidades setoriais de planejamento, o que, sem dúvida, contribuirá para a melhoria dos processos de formulação e de gestão das políticas públicas do Governo do Estado do Ceará.

Finalmente, o terceiro artigo utilizou o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) calculado anualmente pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) com o intuito de acompanhar, por meio de uma análise descritiva do indicador, o estágio de desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. Com base em 2016, é discutido, detalhadamente, o comportamento dos componentes desse índice (Emprego&Renda, Educação e Saúde) e sua evolução entre os anos de 2005 e 2016 para as localidades do Estado. De acordo com dados, o Ceará tem predominantemente municípios classificados com estágio de desenvolvimento moderado, com destaque para os municípios de Eusébio, Sobral e São Gonçalo do Amarante que apresentaram estágio de excelência no desenvolvimento econômico. A trajetória de forte crescimento do índice a partir de 2005, puxado pelos seguimentos de Educação e Saúde, revela o esforço do poder público na consecução de políticas públicas eficazes para o desenvolvimento econômico local.

## 1. Como a incerteza macroeconômica prejudica a situação fiscal?

Autor: *Rafael Barros Barbosa*<sup>1</sup>

### 1.1 Introdução

A incerteza macroeconômica é entendida, segundo Bloom (2009)<sup>2</sup>, como uma situação na qual os agentes econômicos não conseguem prever adequadamente o que acontecerá com a economia no futuro. Em essência, choques de incerteza correspondem a períodos nos quais o futuro econômico torna-se muito incerto.

Existem diversas implicações para a economia quando os choques de incerteza ocorrem. Os agentes econômicos tomam suas decisões no tempo corrente, mas esperam obter resultados no tempo futuro. Se esse resultado esperado é incerto, então as decisões correntes podem ser adiadas. Na verdade, sem saber o que esperar do futuro, os agentes econômicos tendem a arriscar menos.

Imagine, para exemplificar, um investidor que planeja abrir uma empresa em determinado local. Um choque de incerteza pode prejudicar a previsão de retorno do investimento. Sabendo que o investimento, especialmente em capital físico, é de difícil reversão, então o investidor pode não realizar o investimento. Como consequência, choques de incerteza tendem a diminuir os investimentos.

Não apenas essa variável é afetada diante de choques de incerteza. Consumo de longo prazo, como compra de casas, de carros etc., são também impactados negativamente. Contratação de novos empregados também se reduz nesses períodos. Como consequência direta é esperado que o produto diminua.

O que há de comum nas reações das variáveis econômicas é o reflexo da decisão tomada pelo agente econômico apenas no futuro e a dificuldade de reversão da decisão tomada. Por exemplo, o nível de preços não é em geral afetado por choques de incerteza, pois o custo de oportunidade de alterar um preço erroneamente estabelecido é baixo. Diferentemente de um investimento em um setor específico. Nesse caso o custo de reverter o investimento é muito elevado.

A partir desta primeira análise é possível concluir que existem países em que os choques de incerteza são mais ou menos intensos. E a magnitude do efeito muitas das vezes depende das condições institucionais de cada país. Um exemplo para ilustrar: choques de incerteza reduzem a contratação de novos empregados em todos os países onde tal relação foi analisada. Entretanto, tal choque tende a ser maior em países, como o Brasil, em que o custo de demissão é mais elevado. Ou seja, fatores institucionais podem elevar, ou reduzir, a magnitude dos choques de incerteza.

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia (CAEN/UFC). Professor do Departamento de Economia Aplicada (DEA) da Universidade Federal do Ceará (UFC) e bolsista da FUNCAP/IPECE/CAPP. E-mail: [rafaelbarrosbarbosa@gmail.com](mailto:rafaelbarrosbarbosa@gmail.com)

<sup>2</sup> BLOOM, N. The impact of uncertainty shocks. *Econometrica*, v. 77, n. 3, p. 623–685, mai. 2009.

Estas características de como e por que os choques de incerteza afetam as variáveis econômicas é o elemento mais interessante para entender como as variáveis fiscais são impactadas por tais choques. O que acontece com o gasto e a arrecadação fiscal quando as variáveis econômicas são acometidas por choques de incerteza? Que características institucionais da economia brasileira são importantes para entender a magnitude deste efeito? Municípios, estados e o governo federal possuem efeitos semelhantes?

Este artigo tentará jogar luz nesses questionamentos. O efeito de choques de incerteza sobre a situação fiscal do Governo Federal foi analisada em detalhes pelo autor em Barbosa (2018)<sup>3</sup> e servirá de base para entender como choques de incerteza podem afetar as contas públicas correntes em diferentes entes governamentais.

Além desta introdução, o restante do artigo está subdividido em mais três seções. Na seção dois será analisado como os choques de incerteza afetam a situação fiscal do Governo Federal. Na seção três é analisado como os estados e municípios podem ser impactados por tais choques. A seção quatro apresenta as conclusões e discute as implicações em termos de políticas.

## **1.2 Choques de incerteza e a situação fiscal do Governo Federal**

Para entender como choques de incerteza afetam as contas públicas correntes é preciso compreender dois elementos importantes: [1] como choques de incerteza afetam as variáveis macroeconômicas em geral, e [2] como as contas públicas são dependentes destas variáveis macroeconômicas.

Como discutido na introdução, choques de incerteza tendem a afetar variáveis macroeconômicas que possuam duas características: repercussão de longo prazo e elevado custo de oportunidade. As variáveis que se enquadram nessas características são em geral: consumo de longo prazo, investimento, contratação de novos empregados, importações, etc.

O efeito do choque de incerteza nestas variáveis acaba por impactar em outras variáveis que são dependentes, como, por exemplo, o PIB. Assim, é esperado que o PIB se reduza quando ocorrem choques de incerteza, pois o consumo e o investimento se reduzem.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado as variáveis que compõem a situação fiscal. Isto é, em que medida, choques de incerteza afetam variáveis macroeconômicas cujas variáveis fiscais são dependentes? À primeira vista, apenas as receitas tributárias dependentes do ciclo econômico como, por exemplo, IPI, ICMS, IR etc., tenderiam a ser afetadas por choques de incerteza.

---

<sup>3</sup> A monografia: “Impacto de Choques de Incerteza sobre a Situação Fiscal no Brasil” foi a vencedora do XXIII Prêmio do Tesouro Nacional, em 2018 (<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-tesouro-nacional-stn/xxiii-premio-tesouro-nacional-2018/1o-lugar-rafael-barros-barbosa-027.pdf/view>)

Variáveis como gasto e transferências governamentais, por exemplo, são mais sujeitas a decisões de governo do que das condições econômicas. Governos podem adotar políticas anticíclicas de forma que o gasto em consumo do governo aumente justamente quando há recessões ou choques de incerteza. Apesar desta possibilidade, ficará claro ao longo deste artigo que a magnitude dos choques de incerteza é menor quanto maior é a facilidade do governo de reagir a variações nas condições econômicas.

A partir do que foi discutido acima, qual seria o pior cenário institucional para que choques de incerteza impactassem negativamente sobre as contas fiscais? Essa situação deveria caracterizar uma queda das receitas tributárias e um aumento do gasto público quando ocorrem choques de incerteza. Isto é, quanto mais vinculadas forem as receitas tributárias às condições econômicas, especialmente produto, consumo e investimento, e quanto maior é a atitude anticíclica do Governo Federal, pior tendem a ser os choques de incerteza macroeconômicos sobre as contas públicas correntes.

Países que possuem sistema tributário dependente da atividade econômica tendem a ter a receita fiscal mais afetada por choques de incerteza. O Brasil é um exemplo claro deste tipo de país. Mendonça, Medrano e Sachsida (2011)<sup>4</sup> e Medonça e Medrano (2017)<sup>5</sup> apontam que a variação percentual da carga tributária do Governo Federal em relação à variação percentual no PIB é quase 100%. Isto é, choques que reduzam o PIB, como choques de incerteza, tendem a reduzir também a receita tributária do Governo Federal.

Mas e o gasto? O Brasil adotou em alguns momentos de sua história econômica políticas anticíclicas, como a reação à Crise Financeira Internacional de 2007, a reação ao choque do petróleo em 1973 e 1979 e a reação a Grande Crise Mundial em 1929 (GIAMBIAGI et al., 2011<sup>6</sup>). Entretanto, Barbosa (2018) mostra que a reação do gasto público do Governo Federal em relação a choques de incerteza é bem baixa entre 1997 a 2016. Ou seja, o gasto neste período parece não ter sido sensível às variações nas condições econômicas causadas por choques de incerteza.

Apesar de este cenário não representar a pior situação possível para os choques de incerteza, é ainda assim, um cenário ruim. No caso, choques de incerteza reduzem a receita tributária fortemente e não possuem efeito algum sobre o gasto fiscal. Como consequência, choques de incerteza aumentam o déficit primário do Brasil.

A Figura 1.1 ilustra bem este ponto. Nesta figura são apresentadas as tendências<sup>7</sup> de duas séries temporais: [1] uma medida da incerteza econômica-política, chamado de

<sup>4</sup> MENDONÇA, M. J.; MEDRANO, L. A.; SACHSIDA, A. T. Um modelo econométrico com parâmetros variáveis para carga tributária bruta trimestral. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 41, n. 1, p. 133-162, 2011.

<sup>5</sup> MENDONÇA, M. J.; MEDRANO, L. A. **Tributação no Brasil**: estudos, ideias e propostas : ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos / organizador: Adolfo Sachsida. – Brasília: Ipea, 2017.

<sup>6</sup> GIAMBIAGI, F. **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Elsevier, Rio de Janeiro, 2011.

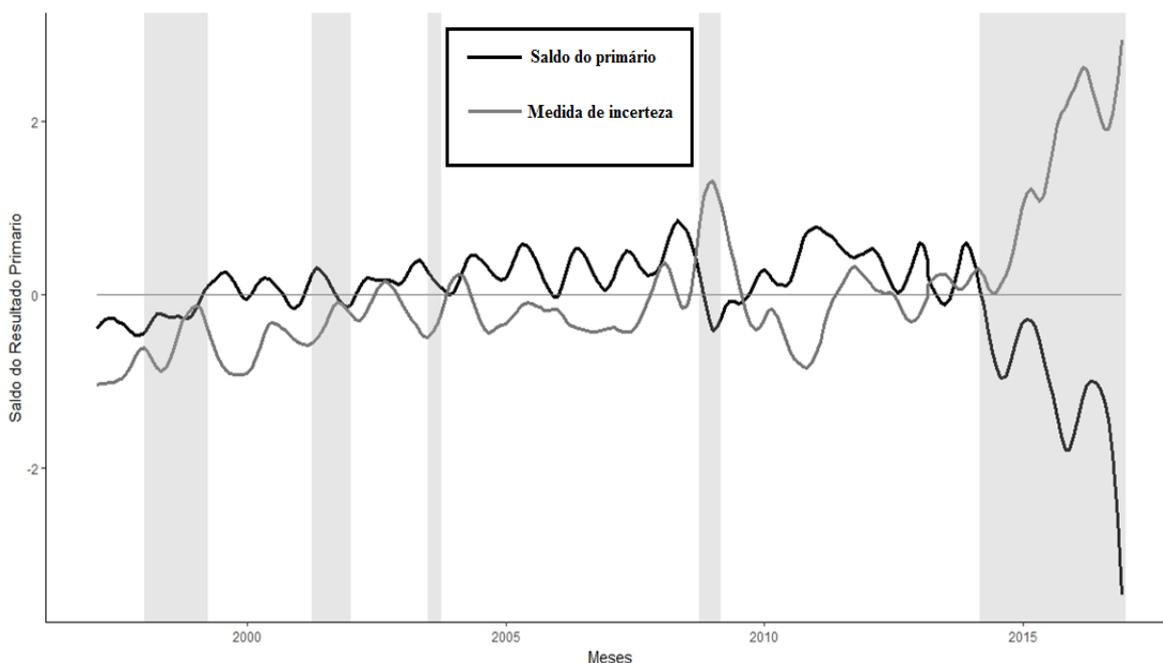
<sup>7</sup> A tendência foi calculada utilizando o filtro Hodrick-Prescott (HP), com parâmetro de suavização de 126.000.

epu, e que é calculada por Baker, Bloom e Davis (2016)<sup>8</sup>, e [2] a situação do déficit primário entre 1997 e 2016, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A medida de incerteza está representada em cinza e o saldo do primário está representado em preto. As barras cinza que cruzam o gráfico representam os períodos de recessão classificados pelo Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Destaca-se que períodos em que a incerteza se eleva a situação fiscal, mensurada pelo saldo do primário, piora. Ou seja, choques de incerteza, dada a nossa forma de organização fiscal, impactam negativamente sobre a situação fiscal corrente.

**Figura 1.1: Saldo primário e medida de incerteza**



Fonte: Elaboração do autor.

As implicações deste efeito são importantes. Como se percebe na Figura 1.1, choques de incerteza estão relacionados também a períodos recessivos (BLOOM, 2014<sup>9</sup>). Ou seja, tais choques tendem a ocorrer quando a economia está sendo afetada por recessões.

As evidências apontadas indicam que a situação do governo tende a ficar pior em períodos recessivos, devido à incerteza gerada. Esse efeito reduz a capacidade do governo de adotar políticas anticíclicas, tende a prolongar o impacto recessivo sobre a situação fiscal e torna mais custoso realizar déficits primários, pois choques de incerteza elevam a taxa de juros da dívida pública.

<sup>8</sup> BAKER, S.; BLOOM, N.; DAVIS, S. Measuring economic policy uncertainty. **Quarterly Journal of Economics**, v. 131, n. 4, p. 1593–1636, nov. 2016.

<sup>9</sup> BLOOM, N. Fluctuations in uncertainty. **Journal of Economic Perspectives**, v. 28, n. 2, p. 153–176, 2014.

Importante destacar que a reação da situação fiscal aos choques de incerteza depende fortemente do arcabouço institucional criado para lidar com a receita e a despesa fiscal. Manter um sistema tributário com tributos menos dependentes das condições econômicas e permitir que a despesa fiscal se reduza, mesmo que marginalmente, ante choques de incerteza, minimizam os efeitos que tais choques produzem sobre a situação fiscal.

Um aspecto interessante dos efeitos dos choques de incerteza sobre a situação fiscal no Brasil é que uma provável origem do choque de incerteza decorre da péssima condução da política fiscal por parte do Governo Dilma Roussef (2011 a 2016). A própria situação fiscal gerou um choque de incerteza que agravou e prolongou sua recuperação. A Figura 1.1 ilustra este ponto. A tendência a partir de 2014 é de aumento da incerteza e do déficit primário.

Barbosa (2018) discute em um modelo teórico quais canais que foram responsáveis pela transmissão do choque de incerteza aos resultados fiscais. Na simulação para a economia brasileira, os choques de incerteza são transmitidos para as variáveis fiscais por meio da redução da tributação. Choques de incerteza não afetaram o comportamento do gasto público no modelo teórico.

Dentre os tipos de receita tributária, o tributo sobre o consumo foi o que apresentou maior variação quando diante de tais choques. Outros tipos de receita tributária também sofreram variações negativas, como a tributação sobre a renda do trabalho e sobre a renda do capital, porém, a receita tributária do consumo foi a que apresentou maior magnitude.

Estes resultados mostram que os choques de incerteza tendem a elevar o déficit primário, especialmente via queda na tributação do consumo.

Para evitar que tais choques prejudiquem as contas públicas é preciso ou fazer com que o gasto se modifique junto com as condições da economia, tornando-o mais cíclico e menos rígido, ou reduzir o efeito do choque de incerteza sobre a receita tributária do consumo. No primeiro caso, o desafio é institucionalmente maior, pois exige alterar o padrão de gastos públicos quando ocorrem situações de recessão ou incerteza. No segundo caso, é preciso realizar uma reforma do sistema tributário de forma a diminuir a dependência de tributos indiretos.

### **1.3 Implicações para a situação fiscal de estados e municípios**

Não há evidências na literatura sobre o efeito dos choques de incerteza sobre as contas públicas municipais e estaduais. Entretanto, a análise do caso do Governo Federal pode ser utilizada para prever o que deve ocorrer com as contas públicas nestas situações.

Os estados brasileiros possuem uma estrutura de gastos pouco flexível às condições econômicas, maior parte dos gastos é vinculada a gasto com pessoal, e a estrutura tributária é fortemente dependente da arrecadação via ICMS, que é um

imposto sobre consumo e circulação de mercadorias.

É de se esperar, portanto, que resultados semelhantes aos do Governo Federal ocorram nos estados. Choques de incerteza ao afetarem diretamente o consumo, reduzem a receita tributária e pouco afetam os gastos públicos. A expectativa é o surgimento de déficits primários nas contas estaduais.

Dessa forma, a solução para amenizar os efeitos de choques de incerteza sobre as contas públicas passa por tornar o gasto público mais flexível e a receita tributária menos dependente de tributos sobre o consumo, como é o caso do ICMS.

Em relação aos municípios a situação é menos previsível. Isso por que os tributos municipais são em parte dependentes das condições econômicas, como o ISS, e em parte são dependentes de tributos sobre a propriedade, como o IPTU.

Não se espera uma queda tão significativa da receita tributária municipal e, portanto, o efeito dos choques de incerteza é menos claro. Quanto ao gasto, torná-lo mais flexível é um importante passo para minimizar tais efeitos, embora, como já ressaltado, essa solução requer um peso político maior, muitas vezes impossível para a administração municipal em geral.

Em resumo, é de se esperar que os mesmos efeitos dos choques de incerteza se repitam para estados e municípios, mas em menor magnitude para os municípios. Portanto, tais choques apresentam-se como um desafio importante de gestão pública em todos os níveis: federal, estadual e municipal.

A origem dos choques de incerteza muitas vezes não é do controle dos entes governamentais, entretanto, tais choques, ao reduzir fortemente as receitas fiscais, exigem que os governantes enfrentem situações imprevistas na gestão dos recursos públicos.

Vale ressaltar que é esperado que choques de incerteza tenham repercussões mais graves para estados e municípios do que para o Governo Federal. O motivo é que não é permitido a estados e municípios se endividarem para saldar suas obrigações fiscais, ao contrário do que ocorre com o Governo Federal. Assim, diante choques de incerteza, os estados e municípios podem enfrentar situações fiscais que não os permitem atender as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O Governo Federal pode, em última instância, recorrer ao endividamento para fazer frente a tais obrigações.

Além disso, tendo as exigências da LRF como prioridade, choques de incerteza podem levar a quedas significativas do investimento público e nas políticas públicas, evitando que os governos possam usar os recursos públicos para elevar a produtividade da economia ou atender grupos de interesse social, como pessoas em extrema miséria.

#### **1.4 Considerações finais**

Choques de incerteza são situações em que os agentes não conseguem prever adequadamente o que acontecerá com as variáveis macroeconômicas no futuro. Em situações na qual tais agentes precisam decidir sobre algo que tenha repercussão de longo prazo e elevado custo de oportunidade, choques de incerteza podem tornar tais escolhas muito arriscadas. Esse é o caso de investimento, consumo de longo prazo, contratação de pessoal, etc.

Em economias em que a receita fiscal é dependente dessas variáveis, choques de incerteza tendem a reduzir a receita tributária. Tributos que dependem do consumo e da produção, chamados de tributos indiretos, são os mais afetados.

Aliado a isso, em economias em que o gasto público é pouco sensível às condições da economia, choques de incerteza tendem a não ter efeito algum sobre a despesa pública. Ou seja, quanto mais rígida é a estrutura de despesa, menor é o efeito da incerteza sobre tal componente fiscal.

Assim, como consequência, espera-se que choques de incerteza afetem negativamente as contas públicas de curto prazo, elevando o déficit primário. É esperado que todos os entes públicos sejam impactados nesse sentido, porém nos municípios, por dependerem menos dos tributos indiretos, o efeito esperado é menor.

Em todos os casos, choques de incerteza são um desafio para a gestão pública que possui dificuldade institucional para reduzir gastos, mas cuja a receita tributária é afetada negativamente. No caso do Governo Federal, o cumprimento do gasto planejado pode ocorrer via endividamento. No caso de estados e municípios, onde tal recurso é indisponível, a situação se dá ou por aumento do esforço fiscal ou por redução dos gastos planejados.

## 2. Nós em Rede: o histórico da implementação da Rede Estadual de Planejamento do Governo do Estado do Ceará

Autores: *Raimundo Avilton Meneses Júnior*<sup>10</sup>, *Bruno Martins Rizardi*<sup>11</sup> e *Rebeca dos Santos Freitas*<sup>12</sup>

Em um sistema organizacional com processos pouco amadurecidos, baixa padronização organizacional e crescente investimento na carteira de projetos, as atividades de planejamento e monitoramento tornam-se um grande desafio. Este foi o cenário em que se encontrava o Sistema Estadual de Planejamento do Estado do Ceará em 2008. A institucionalização da Rede de Planejamento, composta por Unidades Setoriais de Planejamento em cada Setorial do Governo, tornou-se uma demanda estrutural à época, principalmente pela dispersão e baixa confiabilidade das informações, impossibilitando a realização de um planejamento eficiente nos Órgãos.

Neste contexto, a Rede Estadual foi efetivamente instituída, em 2009, por meio do Decreto Nº 29.917, com o objetivo de fortalecer os processos de Planejamento e melhorar o Gerenciamento de Projetos, por meio da criação de Escritórios de Monitoramento de Projetos (EMP) nas Secretarias. Além disso, o mesmo decreto redefiniu o Sistema Estadual de Planejamento, o qual se responsabiliza pelo fluxo de atividades de planejamento no estado, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG).

No presente artigo, abordaremos os avanços e desafios relacionados ao processo de implantação da Rede Estadual de Planejamento, por meio da apresentação dos principais momentos que marcaram sua trajetória.

### 2.1 Histórico

A história do estabelecimento da Rede de Planejamento no Governo do Estado do Ceará remonta à Constituição Estadual de 1947, ainda que, de forma prática a Rede só tenha tomado forma ao final da década de 50. A base do planejamento apenas foi estruturada a partir do governo estadual de Parsifal Barroso, entre 1958 e 1962, quando foram criados órgãos de planejamento e de promoção do desenvolvimento econômico e social, como a Superintendência do Desenvolvimento Econômico e Cultural, a Companhia de Desenvolvimento do Ceará e o Banco do Estado do Ceará<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Mestre em Economia do Setor Público (UFC), especialista em Administração Pública (Estácio/FIC) e bacharel em Ciências Contábeis (UECE). Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria do Planejamento e Gestão. E-mail: [avilton.junior@seplag.ce.gov.br](mailto:avilton.junior@seplag.ce.gov.br)

<sup>11</sup> Bacharel em Design Gráfico (UEL). Consultor de Análise de Informações e Desenho de Programas na Assessoria Estratégica de Evidências do Ministério da Educação. E-mail: [brunomrizardi@gmail.com](mailto:brunomrizardi@gmail.com)

<sup>12</sup> Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional (PUC-Rio), bacharel em Direito (UFRJ) e Ciências Sociais (FGV). Bolsista de Inovação em Políticas Públicas da Secretaria do Planejamento e Gestão. E-mail: [rebeca.freitas@seplag.ce.gov.br](mailto:rebeca.freitas@seplag.ce.gov.br)

<sup>13</sup> CASTELO, A.; CASTELO, S.; MENESES, R. Planejamento Governamental do Estado do Ceará e a implantação da Rede Estadual de Planejamento. **Revista Razão Contábil e Finanças**, v. 2, n. 1, 2011.

No governo seguinte, sob o comando de Virgílio Távora (1963-1966), deu-se a continuidade da implementação da nova era administrativa, com a apresentação do I Plano de Metas Governamentais (I Plameg), considerado um marco do planejamento do estado do Ceará. Neste ínterim, em 1966, foram criadas a Secretaria de Planejamento e as Juntas Setoriais de Planejamento de cada secretaria de Estado para programar as atividades de cada pasta, além de coordenar e assessorar o Gabinete do Secretário.

Já no governo de Plácido Castelo, entre 1966 e 1971, a Secretaria de Planejamento elaborou o Plano de Ação Integrada do Governo, PLAIG, e foi instituído o Sistema de Planejamento e Controle do Estado, por meio do Decreto Nº 8.992, de 07 de agosto de 1969. Este Sistema era composto pelo órgão central, a Secretaria de Planejamento e Coordenação, e por duas unidades setoriais: as Juntas de Planejamento das Secretarias e as Assessorias e Órgãos de Planejamento da Administração Descentralizada.

A fim de gerar maior operacionalidade e flexibilidade ao desenvolvimento do estado, em 1977 redefiniu-se o Sistema Estadual de Planejamento e Controle do Estado, com a Lei Nº 10.146. Já em 1987, foi iniciada uma reforma administrativa implementada na primeira gestão de Tasso Jereissati (1987-1991), por meio da Lei Nº 11.809, buscando-se ampliar o processo de democratização da Administração Pública.

Foi então que, a partir da segunda metade da década de 1990, buscou-se assegurar a eficiência e eficácia da Administração Pública, sendo institucionalizada em 2003, no governo de Lúcio Alcântara (2003-2006), a Lei Nº 13.297/2003, que instituiu o novo modelo de gestão do Poder Executivo. Nesta oportunidade também se instituiu a Gestão de Programas, com a criação do Gerente de Programa, introduzindo novos princípios, valores e atitudes orientados para resultados.

Em 2007, houve a fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação e a Secretaria de Administração, originando a Secretaria do Planejamento e Gestão, a SEPLAG. Dando prosseguimento ao projeto de modernização do estado, o primeiro governo Cid Gomes, de 2007 a 2010, promoveu uma reforma administrativa, por meio da Lei Nº 13.875, quando se adotou a interiorização, a participação, a transparência, a ética, a otimização dos recursos e a Gestão por Resultados, como premissas de sua gestão.

Segundo a Lei Nº 13.875/2007, que dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, o Governo deverá exercer suas atividades conforme os Sistemas de Atividades Auxiliares, definidos no Capítulo II, art. 8º<sup>14</sup>. Neste sentido, as atividades de planejamento fazem parte do Sistema Estadual de Planejamento e Execução

---

<sup>14</sup> Segundo esse artigo, as seguintes atividades serão organizadas sob forma de sistemas: [i] Gestão de pessoas; [ii] Modernização administrativa; [iii] Planejamento e execução orçamentária; [iv] Material e patrimônio; [v] Controle orçamentário, programação e acompanhamento físico-financeiro e contábil; [vi] Controladoria; [vii] Publicidade governamental e comunicação social; [viii] Tecnologia da informação; [ix] Ouvidoria; [x] Gestão previdenciária; [xi] Compras corporativas; [xii] Gestão por resultados; e [xiii] Transparência e ética.

Orçamentária. Ainda neste capítulo, a lei submete os sistemas à coordenação de seus respectivos Órgãos Centrais, sendo estes nomeados via decreto, correspondentes a uma Secretaria de Estado, cuja responsabilidade é o cumprimento das leis e regulamentos e pelo desempenho eficiente e coordenação de suas atividades.

No ano de 2009, o Sistema Estadual de Planejamento (SEP) foi redefinido pelo já citado Decreto Nº 29.917, determinando-se que este seria composto pelos sistemas de atividades corporativas da Administração Estadual – planejamento, orçamento, acompanhamento físico-financeiro e de gestão pública por resultados, competindo à mesma as funções de: [i] Formulação de diretrizes estratégicas; [ii] Formulação do Plano Plurianual; [iii] Implementação do Modelo de Gestão para Resultados; [iv] Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias; [v] Elaboração da Lei Orçamentária Anual; [vi] Elaboração da Programação Operativa Anual; [vii] Monitoramento da execução das ações, programas e projetos do Governo; e [viii] Avaliação de resultados e programas de Governo. Também determinou, no mesmo instrumento, os componentes do Sistema Estadual de Planejamento, quais sejam: o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) como órgão deliberativo; a SEPLAG como órgão de coordenação do SEP; e as Secretarias Setoriais como responsáveis pelo desenvolvimento das funções de planejamento e execução das ações de governo, sendo estas representadas por suas Unidades Setoriais de Planejamento (USPs)<sup>15</sup>.

## 2.2 Introdução do modelo e seus desdobramentos

A primeira tentativa de estruturação dessa rede envolveu cinco Secretarias-Piloto (SEDUC, SEINFRA, SETUR, SSPDS e SRH). Para que esse projeto acontecesse nas Secretarias citadas, houve uma intensa capacitação da equipe em todos os processos da SEPLAG, fornecendo conhecimento amplo a todos por meio de cursos focados em Gerenciamento de Projetos.

Esses foram os primeiros passos para que o Governo passasse a enxergar a Rede que desempenharia as atividades de planejamento e monitoramento das Secretarias. Neste contexto, os servidores da SEPLAG foram deslocados para as setoriais (nomeados Analistas de Planejamento e Orçamento Avançados), idealizando-se um modelo no qual o analista seria alocado na setorial a fim de auxiliar nos processos de planejamento, aplicar metodologias desenvolvidas pela SEPLAG, realizar o monitoramento dos projetos com sistemática própria e reuniões periódicas, e implementar os Escritórios de Monitoramento de Projetos (EMPs).

No início, o projeto foi bastante acreditado, mas foi perdendo força devido a uma falha na governança entre USPs, APOs Avançados e SEPLAG, enfraquecendo gradativamente o vínculo entre os analistas alocados nas setoriais e a SEPLAG, além

---

<sup>15</sup> Sobre o conceito de USP, o Decreto Nº 29.917/2009, em seu artigo 2º, § 2º, disciplina: “Unidade Setorial de Planejamento é um termo genérico utilizado para denominar a Unidade Administrativa existente em cada secretaria e responsável pela coordenação das funções de planejamento na sua área de atuação. Essa redenominação, contudo, não implica em mudança na estrutura organizacional da instituição”.

dos desvios de função aos quais os analistas eram envolvidos, causando uma absorção de alguns membros no corpo técnico setorial<sup>16</sup>.

Ainda em 2009, foram abertos processos, decretos foram instituídos e desenvolveram-se manuais explicativos para as Unidades Setoriais de Planejamento e os Escritórios de Monitoramento de Projetos. No entanto, não havia o apoio da alta gestão, sendo este necessário para que a ideia se tornasse um projeto de governo.

Durante o primeiro ano, os APOs Avançados ficaram responsáveis por dar *feedbacks* para a alta gestão. Nestes *feedbacks*, os responsáveis informaram que o modelo vinha enfraquecendo, já que não se viam os encaminhamentos das reuniões de monitoramento. Em 2011, com a real fragilização do modelo, os setorialistas foram realocados na SEPLAG e, depois disso, criaram-se novas prioridades, não havendo, portanto, nenhuma mudança estrutural.

Outro percalço relevante para o enfraquecimento do modelo de Rede da SEPLAG foi a existência de processos paralelos de monitoramento desempenhados pelas Secretarias, tanto demandados pela Casa Civil, como pela SEPLAG, dispersando a força de trabalho. Eram processos distintos e se conferia maior legitimidade ao da Casa Civil, por ser tratado diretamente com o Chefe da pasta.

Outro problema era a falta de definição das funções que os analistas de planejamento exerceriam dentro das cinco setoriais utilizadas no piloto. Como não havia uma clareza nas funções a serem desempenhadas por estes servidores, cada um se ajustava às necessidades de sua respectiva Secretaria. A única diretriz era de auxiliar as setoriais com os processos de planejamento para atender às demandas da SEPLAG e estruturar o Escritório de Monitoramento de Projetos nas setoriais.

Neste sentido, alguns resultados importantes foram alcançados: [i] a implementação da Metodologia de Gerenciamento de Projetos, com a capacitação para mais de 500 técnicos; [ii] a implementação dos trabalhos da Rede em mais nove secretarias, atingindo um total de 14 Escritórios de Monitoramento de Projetos implantados; [iii] encontros de integração realizados entre os EMPs; e [iv] visitas técnicas aos principais empreendimentos para integração das equipes dos Escritórios.

Achava-se, inclusive, que se criariam cargos, mas isso não foi realizado. Outras problemáticas observadas foram a falta de finalização do fluxo de atividades e instâncias dentro dos processos, além da mudança de prioridades com trocas de Governo e Secretários e a incapacidade técnica das Secretarias para implantar um projeto diferenciado das atividades de rotina.

As experiências adquiridas e registradas na época tornaram-se um corpo de conhecimento da realidade setorial, evidenciando que os desafios enfrentados pelas secretarias finalísticas se estendem para além do entendimento teórico da SEPLAG.

---

<sup>16</sup> Situações detectadas no diagnóstico realizado pela SEPLAG, junto às equipes das Unidades Setoriais de Planejamento, em 2011.

Assim, estas experiências deram base, já na gestão Camilo Santana, 2015-2018, para: [i] a formulação do Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados (ProGpR), desenhado a partir de outro diagnóstico da implementação da Rede, realizado entre dezembro de 2014 e janeiro de 2015; [ii] a reorganização do Modelo de Gestão para Resultados, regulamentado pelo Decreto Nº 32.216/2017, com um enfoque diferenciado na Governança; [iii] o fortalecimento dos processos de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação (que compõem o Ciclo da Gestão Estratégica, no âmbito do novo Modelo de Gestão para Resultados), com a idealização de metodologias e (re)desenho desses processos, em parceria com as equipes técnicas setoriais de planejamento; e [iv] o desenvolvimento/aprimoramento de sistemas informatizados para dar suporte aos trabalhos da Rede, merecendo destaque o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA) e o Sistema de Planejamento e Gestão (SPG), que agrega, em uma única plataforma sistemas de planejamento operacional e de execução/gestão, como o Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (SIAP), o Sistema de Limites COGERF, o Sistema de Terceirização, o Sistema de Programação Operativa Anual (PLAN), dentre outros.

### **2.3 Lições aprendidas e próximos passos**

Diante do contexto apresentado, é possível afirmar que os principais entraves para a implementação bem-sucedida do projeto de instituição de uma rede estão mais relacionados à governança, gestão do projeto, patrocínio político e capacitações técnicas.

É notório que, para o funcionamento do modelo, seria necessário maior apoio da alta gestão da SEPLAG, das Secretarias-piloto e do Líder de Governo, a exemplo do caso da Secretaria da Infraestrutura (SEINFRA), na qual houve um forte apoio do Secretário da época, além da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), com o seu Escritório de Projetos classificado, em 2012, como o de desempenho mais satisfatório, por conta de sua equipe qualificada, além do forte apoio do Gestor. Em geral, a responsabilidade pela tração do projeto recaiu fortemente sobre o Coordenador do Planejamento da CPLOG/SEPLAG, que defendia o projeto e tinha, à época do início do processo, canal direto com o Governador.

Além do apoio desses atores, foi concebida atenção especial por parte dos responsáveis pelas Unidades Setoriais de Planejamento nas Setoriais-piloto, dos Gerentes de Projetos Prioritários nas Secretarias Finalísticas e dos próprios analistas da SEPLAG.

A ausência de um patrocínio político de maior nível, considerando-se o projeto como de ampla escala e impacto na estrutura do Governo, o estagnou no nível de implementação setorial, sendo esta apenas bem-sucedida quando a alta gestão setorial engajava-se na proposta. Assim sendo, houve uma diversidade de comprometimento entre setoriais, o que impactou a penetração da SEPLAG nas mesmas e, subsequentemente, a implementação da Rede.

Também se evidenciou uma falha no gerenciamento do projeto de implementação da Rede em dois aspectos: primeiramente, não houve um planejamento concreto, resultando em uma execução deliberada, processo que gerou diversos percalços e colaborou para o descrédito, enfraquecimento e eventual falha em atingir os objetivos almejados; também notória, a falha em uma estrutura de governança evidenciada pela baixa deliberação e encaminhamento de demandas, conexão ruidosa entre APOs Avançados/SEPLAG, sem instrumentos de acompanhamento do trabalho dos analistas, além do vínculo enfraquecido entre instituição e servidores.

Estas problemáticas geraram um modelo de gestão com baixa eficácia e de baixa aplicabilidade em um sistema de planejamento cujos processos estavam enfraquecidos e não tinham relevância percebida pelas equipes setoriais. Assim, o desenho do projeto gerou uma duplicidade de atividades, além de fomentar um espaço no qual os APOs Avançados poderiam ser capturados por outras demandas setoriais percebidas como prioritárias por suas equipes e gestão, sobrepondo-se aos processos determinados pelo projeto de implementação da Rede.

Por fim, também é necessária a percepção de que, para a introdução de novos processos, é necessária a sensibilização e capacitação dos servidores. De forma geral, é necessário que a equipe setorial entenda o propósito do projeto e como este impacta suas atividades, ou seja, o projeto precisa estar claro no nível operacional, tático e estratégico, sendo comunicado de forma adequada aos atores-chave respectivos.

Por outro lado, a introdução de pessoas com domínio de novos processos assemelha-se à de um corpo estranho em uma organização com suas próprias dinâmicas, resultando em duas reações: a rejeição ou a incorporação. Para o objetivo do projeto, que era o fortalecimento do planejamento do estado, a reação necessária seria a atuação dos servidores alocados como agentes de transformação setorial, algo que não é possível sem que haja engajamento da equipe setorial, obtida por capacitações e envolvimento na implementação dos novos processos propostos.

Ciente de todos esses desafios, a equipe da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão (CPLOG), da SEPLAG, está implementando, em parceria com as coordenadorias de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas e de Modernização da Gestão do Estado, além da própria Escola de Gestão Pública, um projeto de fortalecimento da Rede Estadual de Planejamento, denominado “Nós em Rede”.

Tal projeto também conta com o apoio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) que, em Relatório de Auditoria<sup>17</sup>, concluiu, quanto à Rede: [i] ausência de Unidade Setorial de Planejamento (USP) na estrutura organizacional de órgãos/entidades do Poder Executivo estadual, em descumprimento ao Decreto Estadual Nº 29.917/2009, revelando distorções no nível de maturidade dos órgãos/entidades responsáveis pela

---

<sup>17</sup> Relatório Final de Auditoria Nº 02/2018, com o "Diagnóstico objetivando revelar o panorama atual das atividades de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas pelo Poder Executivo Estadual, traçadas para o Acompanhamento do PPA 2016-2019" (Resolução Nº 4080/2018, lavrada no processo Nº 10145/2016-3).

implementação de programas finalísticos, já que o alcance de resultados pressupõe um planejamento efetivo independentemente da área de execução ser bem estruturada; [ii] dimensionamento inadequado do quantitativo de colaboradores atrelados às USPs para fazer frente à demanda existente; [iii] não adequação da USP quando do início do PPA 2016-2019; [iv] ausência de homogeneidade entre as USPs no que diz respeito às atividades exercidas (acompanhamento, monitoramento, avaliação e planejamento), que necessariamente deveriam ser executadas indistintamente por cada uma, nos termos do Decreto Estadual Nº 29.917/2009; e [v] necessidade de ampliação do desempenho das USPs para os resultados estratégicos de Governo e não apenas restrito aos programas que lhes são afetos.

O “Nós em Rede” é uma importante iniciativa, pois, uma vez concluído, espera-se que se alcance o aprimoramento da coordenação dos processos conduzidos pela SEPLAG, a ampliação da qualificação profissional e a reestruturação e integração das unidades setoriais de planejamento, o que, sem dúvida, contribuirá para a melhoria dos processos de formulação e de gestão das políticas públicas, numa perspectiva de retorno de resultados positivos transformadores para a sociedade cearense.

### 3. Uma análise da evolução do IFDM para os municípios cearenses

Autora: *Isadora Gonçalves Costa Osterno*<sup>18</sup>

#### 3.1 Índice Firjan Desenvolvimento Municipal (IFDM)<sup>19</sup>

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é calculado anualmente pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) com o intuito de acompanhar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Este trabalho avalia o indicador divulgado em 2018 com ano base de 2016 para os 183 municípios cearenses incluídos na amostra<sup>20</sup>. Para o Brasil, o IFDM 2018 monitorou os indicadores sociais de 5.471 municípios, onde vivem cerca 99,5% da população brasileira.

O indicador é composto por três áreas fundamentais ao desenvolvimento humano: Educação, Saúde e Emprego&Renda. O IFDM adota uma escala que varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo), no qual quanto mais próximo de 1 maior o desenvolvimento da localidade. No Quadro 3.1 são definidos os valores referência para classificar o nível de cada município em quatro categorias.

**Quadro 3.1: Classificação e valores referência do IFDM**

IFDM entre 0,0 e 0,4	<b>baixo</b> estágio de desenvolvimento;
IFDM entre 0,4 e 0,6	desenvolvimento <b>regular</b> ;
IFDM entre 0,6 e 0,8	desenvolvimento <b>moderado</b> ;
IFDM entre 0,8 e 1,0	<b>alto</b> estágio de desenvolvimento

Fonte: Firjan – IFDM.

Neste contexto, este artigo tem por objetivo avaliar a situação e evolução dos municípios cearenses em relação ao IFDM e às dimensões que compõem o índice, gerando, desse modo, importantes evidências para o aprimoramento da gestão pública municipal.

Em linhas gerais, para o ano base de 2016, os municípios cearenses obtiveram uma boa classificação. A mediana do IFDM-CE ficou ligeiramente abaixo do IFDM-BR, 0,6661 e 0,6678, respectivamente. Os municípios cearenses foram classificados predominantemente em estágio de desenvolvimento moderado – 165 municípios – perfazendo 90,16% da base. Apenas as cidades de Eusébio, Sobral e São Gonçalo do

<sup>18</sup> Mestre em Economia pelo Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste (CAEN/UFC) e Graduada em Economia na UFC com *Magna Cum Laude*. Bolsista FUNCAP / CAPP / IPECE. E-mail: [osternoigc@gmail.com](mailto:osternoigc@gmail.com).

<sup>19</sup> Fonte: FIRJAN. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em 20/12/2018.

<sup>20</sup> O Estado do Ceará é formado por 184 municípios, mas na edição de 2018, devido à ausência ou inconsistência de dados utilizados nos cálculos do IFDM Emprego&Renda, o município de Granjeiro não apresentou nota no IFDM-CE Geral. Contudo, para esta cidade, há indicadores nas áreas de Educação e Saúde.

Amarante lograram classificação alta (1,64% do total), as demais foram categorizadas com desenvolvimento regular – 15 municípios, isto é 8,20% do total. Nenhum município cearense obteve classificação baixa. Além disso, dos 183 municípios, 106 melhoram sua colocação no *ranking* geral em 2016.

Os destaques positivos municipais são Jijoca de Jericoacoara e Icapuí que ganharam, respectivamente, 662 e 561 posições no *ranking* nacional. Ao contrário desses dois municípios, São Gonçalo do Amarante perdeu 210 posições no *ranking* geral em relação a 2015 com variação de -3,33% no indicador. É importante fazer menção ao índice do município de Eusébio, que o faz estar entre os 100 municípios mais desenvolvidos do Brasil (para mais informações, ver a Tabela 3.1).

**Tabela 3.1: Top 10 dos maiores IFDM Gerais para o Estado do Ceará (2015-2016)**

Município	2015	Ranking BR 2015	2016	Ranking BR 2016	Variação (%)
Eusébio	0,8269	105°	0,8467	94°	2,39%
Sobral	0,8034	272°	0,8355	146°	4,00%
São Gonçalo do Amarante	0,8482	36°	0,8199	246°	-3,33%
Maracanaú	0,7790	508°	0,7997	435°	2,67%
Horizonte	0,7782	517°	0,7983	456°	2,58%
Jijoca de Jericoacoara	0,7361	1128°	0,7975	466°	8,34%
Frecheirinha	0,7600	731°	0,7956	481°	4,68%
Tianguá	0,7375	1101°	0,7737	739°	4,90%
Varjota	0,7516	868°	0,7735	745°	2,90%
Icapuí	0,7206	1411°	0,7678	850°	6,54%

Fonte: Firjan – IFDM. Elaboração própria.

O *ranking* dos 10 menores IFDM-CE Geral em 2016 apresenta predominantemente nível regular de desenvolvimento nos municípios cearenses. Na comparação com 2015, as cidades de Iraporanga, Tarrafas, Ipaumirim e Barro obtiveram melhora na performance no índice. A maior variação negativa foi de Umirim e o pior desempenho geral foi do município de Itapiúna (ver a Tabela 3.2).

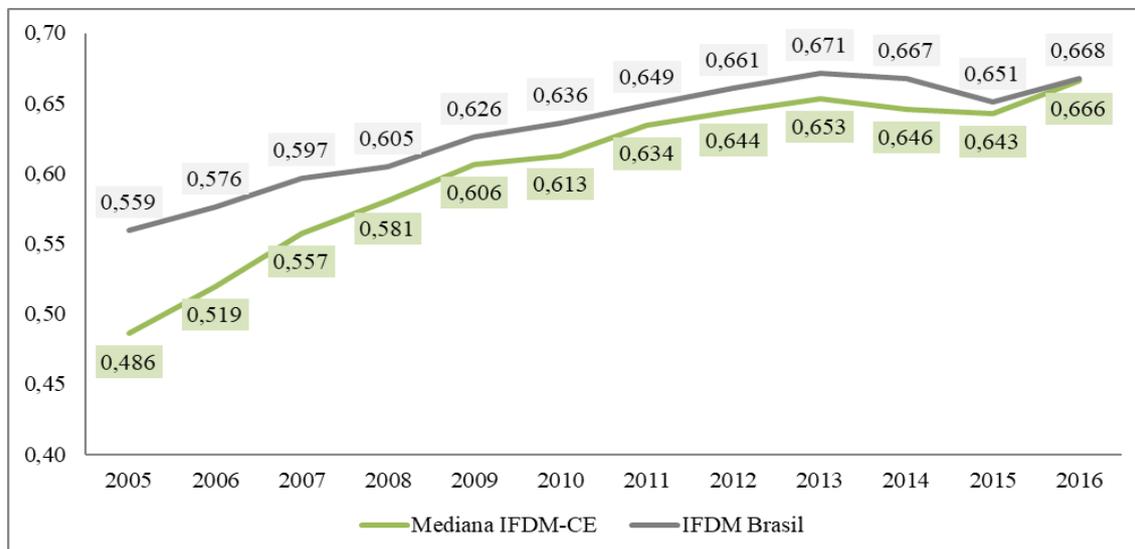
**Tabela 3.2: Os 10 menores IFDM Geral para o Estado do Ceará (2015-2016)**

Município	2015	Ranking BR 2015	2016	Ranking BR 2016	Variação (%)
Ererê	0,6174	3604°	0,5921	4285°	-4,10%
Iraporanga	0,5602	4475°	0,5893	4324°	5,19%
Umirim	0,6190	3579°	0,5852	4382°	-5,45%
Barro	0,5637	4435°	0,5664	4609°	0,48%
Ipaumirim	0,5554	4540°	0,5641	4631°	1,57%
Tarrafas	0,5376	4731°	0,5602	4673°	4,21%
Quixelô	0,5801	4219°	0,5548	4732°	-4,36%
Aurora	0,5579	4503°	0,5405	4860°	-3,12%
Cedro	0,5429	4675°	0,5388	4877°	-0,76%
Itapiúna	0,5323	4800°	0,5153	5082°	-3,19%

Fonte: Firjan – IFDM. Elaboração própria.

Analisando a série histórica do IFDM-CE, tem-se um avanço evidente no nível de desenvolvimento dos municípios cearenses e uma convergência em relação ao IFDM Brasil (ver o Gráfico 3.1).

**Gráfico 3.1: Evolução do IFDM Geral – Ceará x Brasil (2005-2016)**



Fonte: Firjan – IFDM. Elaboração própria.

Em 2005, a mediana do IFDM-CE enquadrava-o em nível de desenvolvimento regular. Todavia, a partir de 2009 há uma mudança na classificação para estágio de desenvolvimento moderado, patamar até hoje sustentado. O índice para os municípios cearenses variou 37,01% comparando 2005 e 2016, contra 19,40% do Brasil. Essa variação comprova o forte crescimento no desenvolvimento econômico dos municípios cearenses, revelando o esforço do poder público para a consecução de políticas públicas eficazes para o desenvolvimento econômico local. Por fim, a variação de 2016 em relação a 2015 foi de 3,67% para o Ceará e 2,60% para o Brasil.

## 3.2 IFDM por área de desenvolvimento

### 3.2.1 IFDM Emprego&Renda

A mediana do IFDM-CE Emprego&Renda foi de 0,426 para 2016, o que deixa os municípios cearenses classificados com nível de desenvolvimento regular, que, de maneira geral, configura-os no mesmo cenário do mercado de trabalho nacional – o IFDM-BR Emprego&Renda foi de 0,466. Da amostra de municípios analisada, 5,46% apresentam nível de desenvolvimento moderado, 60,11% regular e 34,43% baixo.

Os municípios de Icapuí e Sobral estão no top 100 do Brasil no indicador, conforme mostrado na Tabela 3.3. Perderam posições em relação a 2015, São Gonçalo do Amarante, Eusébio, Horizonte, Juazeiro do Norte e Maracanaú. Ainda com referência em 2015, apenas São Gonçalo do Amarante e Eusébio ficaram com performances negativas no índice. O município de Jijoca de Jericoacoara teve a maior variação positiva no indicador (28,73%), ganhando 955 posições no *ranking* nacional.

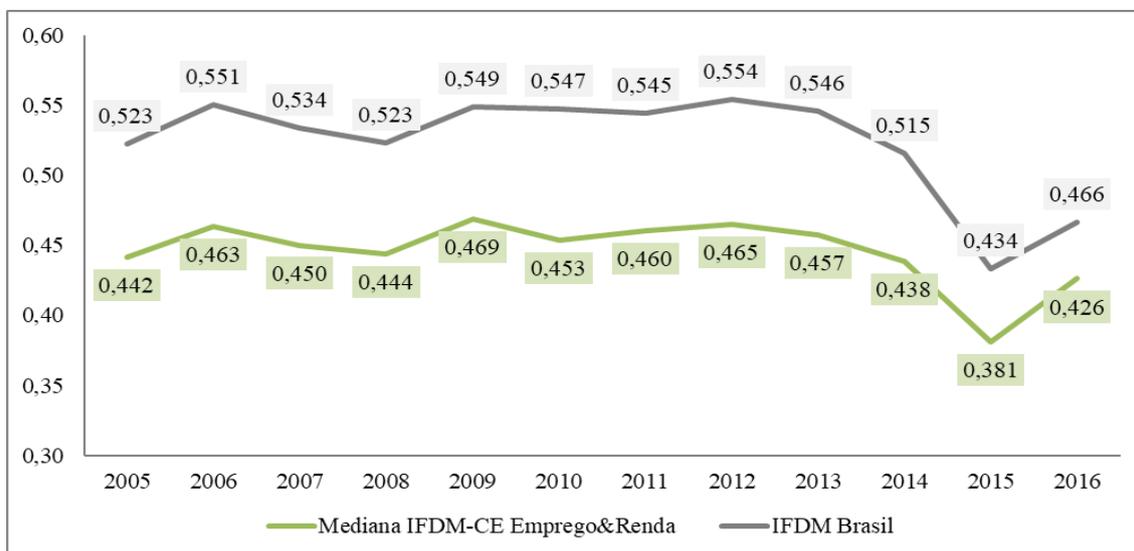
Tabela 3.3: Top 10 dos maiores IFDM Emprego&amp;Renda para o Estado do Ceará (2015-2016)

Município	2015	Ranking BR 2015	2016	Ranking BR 2016	Variação (%)
Icapuí	0,6180	468°	0,7435	69°	20,31%
Sobral	0,6998	111°	0,7420	71°	6,04%
Fortaleza	0,6557	253°	0,7254	114°	10,63%
São Gonçalo do Amarante	0,8477	6°	0,7236	118°	-14,64%
Maracanaú	0,6837	154°	0,6981	210°	2,12%
Horizonte	0,6835	155°	0,6832	265°	-0,04%
Eusébio	0,6643	222°	0,6629	376°	-0,20%
Jijoca de Jericoacoara	0,5057	1411°	0,6509	456°	28,73%
Frecheirinha	0,6064	529°	0,6399	529°	5,53%
Juazeiro do Norte	0,6198	451°	0,6362	554°	2,65%

Fonte: Firjan – IFDM. Elaboração própria.

O Gráfico 3.2 mostra que o IFDM-BR Emprego&Renda voltou a crescer após três quedas seguidas, todavia o valor de 0,4664 é o segundo pior da série histórica. O cenário é similar para o Ceará. A variação de 2016 contra 2015 foi de 7,58% para o Brasil e 11,77% para os municípios cearenses. Deste aumento, os municípios do Estado saíram do patamar de baixo desenvolvimento e voltaram para o estágio regular (observe a série). Da amostra, 100 municípios cearenses melhoraram suas posições no *ranking* nacional em 2016.

Gráfico 3.2: Evolução do IFDM Emprego&amp;Renda – Ceará x Brasil (2005-2016)



Fonte: Firjan. Elaboração própria.

A queda expressiva em 2015 foi um reflexo direto da crise enfrentada nas contas públicas da União que impactou fortemente as Unidades Federativas – PIB do Ceará encolheu 3,48% e o PIB do Brasil caiu 3,80% em 2015 – transbordando para os municípios. A melhoria do indicador em 2016 é fruto do aumento no rendimento real do trabalhador formal e por conta da política de reajuste do salário mínimo.

## 3.2.2 IFDM Educação

Para a educação, os municípios cearenses encontram-se à frente do nível de desenvolvimento educacional do Brasil. O IFDM-CE Educação em 2016 foi de 0,7762 e o IFDM-BR alcançou 0,7689. Esses dados revelam que os municípios cearenses e brasileiros apresentam, no quesito educação, um estágio de desenvolvimento moderado. Pela amostra, 57 municípios do Estado têm IFDM Educação em categoria alta (30,98% do total) e 127 exibem o índice em nível moderado (69,02% do total). Logo, nenhum município do Estado foi enquadrado nas categorias regular ou baixo. Os 10 maiores IFDM-CE são discriminados na Tabela 3.4.

Tabela 3.4: Top 10 dos maiores IFDM Educação para o Estado do Ceará (2015-2016)

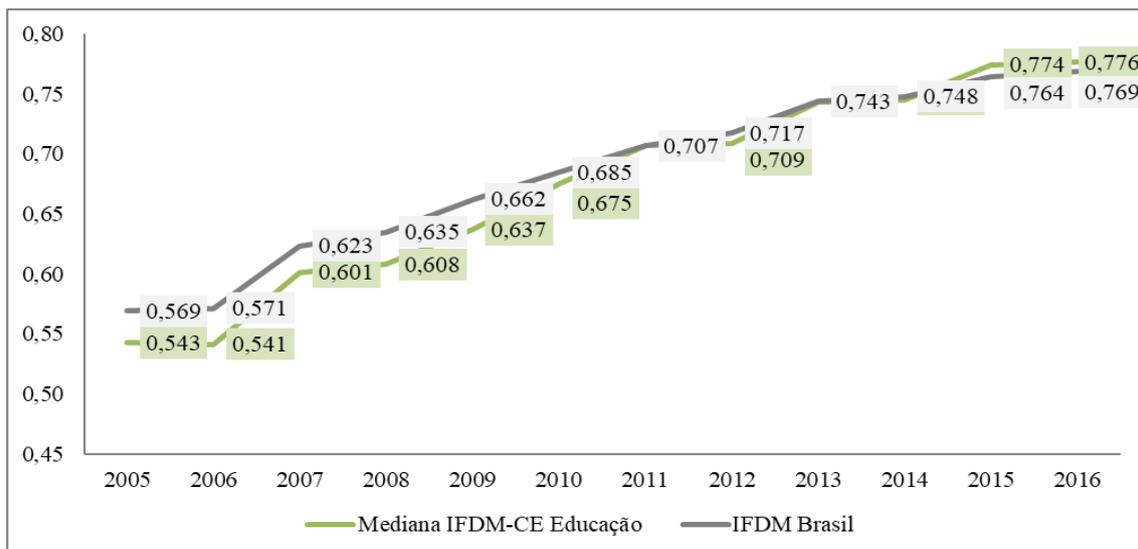
Município	2015	Ranking BR 2015	2016	Ranking BR 2016	Variação (%)
Eusébio	0,9271	388°	0,9549	227°	3,00%
Catunda	0,8906	720°	0,9007	652°	1,14%
Graça	0,8740	970°	0,8856	857°	1,33%
Russas	0,8952	671°	0,8852	862°	-1,12%
Altaneira	0,8480	1412°	0,8834	889°	4,18%
Varjota	0,8639	1139°	0,8782	978°	1,65%
Sobral	0,8613	1181°	0,8716	1098°	1,19%
Jati	0,8421	1507°	0,8687	1150°	3,15%
Brejo Santo	0,8819	851°	0,8684	1159°	-1,52%
Tianguá	0,8536	1308°	0,8670	1186°	1,58%

Fonte: Firjan – IFDM. Elaboração própria.

A maioria das cidades no Top 10 teve melhoria no indicador. Mas, nesse quesito, apenas Eusébio está entre os 500 melhores do país. Perderam posições no *ranking* os municípios de Russas e Brejo Santo. A mediana do IFDM-CE Educação apresenta o quinto crescimento consecutivo e há dois anos está acima do IFDM-BR Educação, como pode ser visualizado no Gráfico 3.3. Comparando 2005 com 2016, o índice para as cidades cearenses cresceu 42,97% e para o Brasil 35,09%. Tomando a variação contra 2015, o IFDM-CE Educação avançou 0,25% e o IFDM-BR Educação variou 0,59% em 2016. Na vertente educação, 97 localidades do Ceará melhoraram sua posição no *ranking* em 2016.

Segundo o relatório FIRJAN (2018)<sup>21</sup>, o melhor indicador das localidades cearenses se deu principalmente pela redução da distorção Idade-Série e pelo aumento do percentual de docentes com Ensino Superior.

<sup>21</sup> Firjan. **Análise Especial IFDM 2018/Ano Base 2016: Ceará**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/9B/74/C9/2A/C86446107CD76446F8A809C2/Analise-Especial-CE-2018.pdf>.

**Gráfico 3.3: Evolução do IFDM Educação – Ceará x Brasil (2005-2016)**

Fonte: Firjan – IFDM. Elaboração própria.

### 3.2.3 IFDM Saúde

Entre os dez primeiros colocados do Estado no IFDM-CE Saúde, o estágio de desenvolvimento alto predominou no indicador saúde (vide a Tabela 3.5).

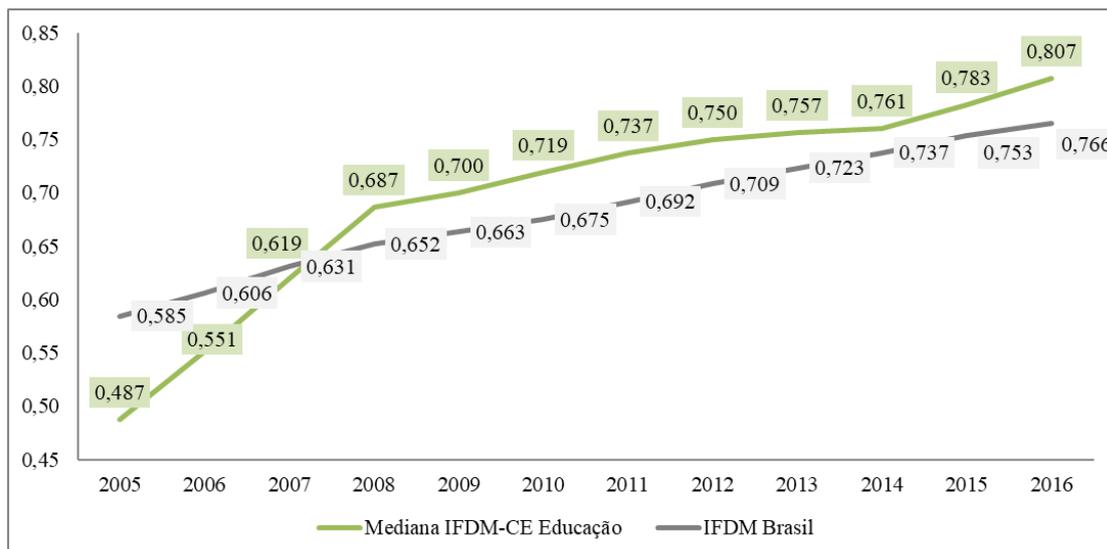
**Tabela 3.5: Top 10 dos maiores IFDM Saúde para o Estado do Ceará (2015-2016)**

Município	2015	Ranking BR 2015	2016	Ranking BR 2016	Variação (%)
Itaíçaba	0,9054	538º	0,9651	49º	6,59%
Pires Ferreira	0,9214	338º	0,9459	148º	2,66%
Iguatu	0,9493	102º	0,9425	171º	-0,72%
Varjota	0,9241	308º	0,9384	212º	1,55%
Tianguá	0,9052	541º	0,9251	357º	2,20%
Croatá	0,8491	1541º	0,9225	384º	8,65%
Cascavel	0,9114	457º	0,9222	390º	1,19%
Eusébio	0,8893	803º	0,9222	392º	3,70%
São João do Jaguaribe	0,8908	770º	0,9212	407º	3,42%
Jaguaribe	0,9016	596º	0,9201	416º	2,04%

Fonte: Firjan – IFDM. Elaboração própria.

Nesse seguimento, 97 municípios cearenses (52,72% da amostra) atingiram excelência na saúde e 87 cidades (47,28%) apresentaram índice moderado. A mediana do IGDM-CE Saúde em 2016 foi de 0,8073 que o enquadra em estágio alto de desenvolvimento, enquanto o do Brasil foi de 0,7655, nível de desenvolvimento moderado. A partir de 2008, o IFDM-CE Saúde esteve acima do IFDM-BR Saúde. Comparando 2016 com 2005 o IFDM-CE Saúde cresceu 65,71% e o IFDM-BR Saúde 30,96%. Em relação a 2015, o índice para os municípios cearenses avançou 3,13% e para o Brasil 1,61%. A série histórica pode ser acompanhada no Gráfico 3.4.

Gráfico 3.4: Evolução do IFDM Saúde – Ceará x Brasil (2005-2016)



Fonte: Firjan – IFDM. Elaboração própria.

No *ranking* de 2016, Itaiçaba aparece como uma das 50 cidades mais desenvolvidas em saúde do país. Em relação a 2015, apenas Iguatu perdeu posições nacionalmente e as maiores variações positivas ficaram para os municípios de Croátá (8,65%) e Itaiçaba (6,59%). Ainda, 112 municípios do Estado progrediram no *ranking* nacional.

De acordo com a FIRJAN (2018), o bom desempenho desse indicador para os municípios cearenses foi influenciado pela redução do percentual de internações sensíveis à atenção básica (ISAB) e da taxa de óbito de menores de 5 anos por causas evitáveis.

### 3.3 Considerações finais

O IFDM permite comparar os estágios de desenvolvimentos da grande maioria dos municípios brasileiros. Com base em 2016, esse artigo discutiu o comportamento dos componentes desse indicador (Emprego&Renda, Educação e Saúde) e suas evoluções entre 2005 e 2016 para os municípios cearenses.

A trajetória ascendente do IFDM para as localidades do Estado, a partir de 2005, em especial, na educação e saúde, mostra o interesse do poder público na realização de políticas públicas eficazes para o desenvolvimento econômico local. Todavia, os indicadores de emprego e renda merecem mais atenção. Políticas macroeconômicas e sociais, voltadas para o equilíbrio fiscal e gestão eficiente dos recursos públicos são medidas indispensáveis para que as localidades se recuperem e alcancem excelência no nível de desenvolvimento.