

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

Carlos Mauro Benevides Filho – Secretário

José Flávio Barbosa Jucá de Araújo – Secretário Executivo de Gestão

Flávio Ataliba Flexa Daltro 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

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 13 – Março/Abril de 2019

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Coordenação:

Marília Rodrigues Firmiano

Colaboração:

Aprígio Botelho Lócio

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
2019

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2019.

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. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (Autor: Gabriela Lacerda), 4

2. COMENTÁRIOS SOBRE CRISES, LEIS FISCAIS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS (Autores: Pedro Rafael Lopes e Guilherme Paiva Pinto), 12

3. EFEITOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EXPORTAÇÃO DE FLORES DO ESTADO DO CEARÁ: AVALIAÇÃO PARA O PERÍODO 1997-2014 (Autores: Ranielle Fernanda Lima Neve, Jose Márcio dos Santos, Andrea Ferreira da Silva), 22

SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo apresenta que o monitoramento e avaliação são facilmente percebidos como um importante mecanismo para gerar evidências sobre as políticas públicas implementadas. Quais são as iniciativas e experiências já desenvolvidas e implementadas que podem lançar luz sobre essas poderosas ferramentas? Esse artigo objetiva apresentar a experiência do Espírito Santo na criação de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas, com previsão legal e ancorada dentro do ciclo de planejamento e orçamento anual. Inicialmente são apresentadas experiências internacionais e nacionais de avaliação e, posteriormente, o case capixaba: arranjo institucional, mecanismos criados e resultados obtidos. Os governos precisam se empenhar em melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas. Uma boa avaliação possibilita que as intervenções sejam baseadas em evidências confiáveis e robustas, melhorando a formulação de políticas e os serviços prestados à sociedade.

Já o segundo artigo aborda uma cronologia entre crises no âmbito fiscal e as reformas institucionais decorrentes destas. Faz alusão as crises dos anos 90, ocorridas nos estados e em âmbito federal, assim como as reformas decorrentes como a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal. No domínio estadual cita as reformas com impacto fiscal implementadas, como o teto dos gastos, e a reforma da previdência. Pontua ainda o relacionamento entre o lado fiscal e a necessidade de elevar a qualidade das políticas públicas através da implementação da cultura e prática do monitoramento e da avaliação de impacto. Cita os avanços nestas esferas produzidos pela União, como a elaboração dos guias de avaliação ex ante e ex post, assim como destaca as respostas que foram dadas neste sentido pela administração pública do Ceará como o Centro de Avaliação de Políticas Públicas e o respectivo prêmio de teses e dissertações. Apresenta ainda exemplo da aplicação da metodologia teoria da mudança a estruturação de políticas públicas.

Finalmente, o terceiro artigo trata da evolução e da importância da floricultura no Estado do Ceará, o que, por sua vez, apesar de não ser uma atividade tradicional, passou a ser difundida a partir de iniciativas locais. Pois, a partir da implementação do Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Floricultura do Ceará, no final da década de 1990, a cadeia produtiva de flores se ampliou, promovendo com isso o seu desenvolvimento social e econômico. Dessa maneira, surge a necessidade de um estudo acerca da expansão da floricultura como atividade exportadora neste período. Assim, este trabalho tem como objetivo e contribuição estabelecer uma análise dos efeitos das políticas públicas para o agronegócio cearense sobre a exportação de flores e plantas vivas no período 1997- 2014. A base de dados principal incluiu os valores referentes às quantidades exportadas de flores e plantas e a receita originada destas quantidades, expressas em dólares americanos pelo critério FOB (Free On Board) dos estados do Ceará e São Paulo, além dos valores para o Brasil, entre os anos de 1997 a 2014. Observou-se, portanto, que o aumento crescente da sua participação na exportação de flores vem a colaborar bastante com o desenvolvimento local, fornecendo renda, emprego, aperfeiçoamento tecnológico, e melhoramento da qualidade de vida da população cearense. O fato é que o governo vem essencialmente contribuindo para o relativo desenvolvimento desse mercado.

1. Avaliação de Políticas Públicas - Espírito Santo

Autora: *Gabriela Lacerda*¹

1.1 Introdução

O monitoramento e avaliação são facilmente percebidos como um importante mecanismo para gerar evidências sobre as políticas públicas implementadas. Essas evidências apontarão caminhos e aprimoramentos para um melhor serviço prestado à sociedade. Também marca uma gestão guiada por resultados e a melhoria do gasto público. Mas qual o panorama da agenda de avaliação no Brasil? Quais iniciativas e experiências já desenvolvidas e implementadas podem lançar luz sobre essas poderosas ferramentas?

Esse artigo objetiva apresentar a experiência do Espírito Santo na criação de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas, com previsão legal e ancorada dentro do ciclo de planejamento e orçamento anual. Para tanto, apresentará um panorama internacional e nacional de avaliação e, posteriormente, o case do Espírito Santo: arranjo institucional, mecanismos criados e resultados obtidos.

1.2 Reforma de Estado e agenda de avaliação

O tema da avaliação frequentemente se coaduna com o debate em torno da reforma do Estado. Para Ana Clara Abrão Costa, o estabelecimento de uma cultura de avaliação de políticas públicas é um dos pontos centrais, junto com o resgate da capacidade de planejamento do setor público e a eficiência da administração pública (COSTA, 2018)².

O tema da avaliação também entrou na agenda reformista da Coreia do Sul, após a forte crise em outubro de 1997. A partir de 2006, eles lançam a avaliação externa como parte do sistema de desempenho orçamentário do país, executado inicialmente pelo Instituto de Desenvolvimento da Coreia (KDI) e, desde 2016, pelo Instituto Coreano de Finanças Públicas (KIPF).

¹ Mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Pós-Graduada em Direito Constitucional e Bacharel em Ciências Sociais. Foi Presidente do Instituto Jones dos Santos Neves e Secretária de Estado de Ações Estratégicas no Governo do Espírito Santo. É Coordenadora Estadual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Email: gabriela.lacerda@cnj.jus.br.

² COSTA, Ana Clara A. **Reforma do Estado**. 2018. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/imagens/72/99/arq_17299.pdf>. Acesso em 21 abril 2019.

Os programas são avaliados sob cinco perspectivas diferentes ao longo das fases de planejamento e de execução: relevância, eficácia, eficiência, utilidade e sustentabilidade. Os resultados são compartilhados com os responsáveis pela implementação e refletidos no orçamento do ano seguinte por meio da eliminação, redução ou integração de programas. A Coreia do Sul hoje é o membro mais industrializado da OCDE com economia de alta renda e investimentos maciços em educação, que levaram o país do analfabetismo em massa para uma grande potência tecnológica internacional.

A avaliação de políticas públicas é amplamente praticada no âmbito internacional. Além da Coreia do Sul, existem outros exemplos de referência. Na experiência latino americana, destaca-se Chile, Colômbia e México. Todos possuem sistemas vinculados aos governos centrais.

Os esforços chilenos iniciam-se nos anos 1990 e são reconhecidos internacionalmente como uma experiência de sucesso (TESOURO NACIONAL, 2015)³. A institucionalização ocorreu dentro do Ministério da Fazenda e está diretamente relacionada à programação financeiro-orçamentária, com um papel central na decisão alocativa de recursos.

Na Colômbia, a implantação do *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados* (Sistema Nacional de Avaliação da Gestão e dos Resultados - SINERGIA) ocorre em 1994, protagonizado pelo Departamento Nacional de Planejamento, por meio de uma Diretoria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

No México, em 2004 é criado o *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social - CONEVAL), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Há uma preocupação central com políticas e programas voltados para a superação da pobreza e a institucionalização foi incentivada por organismos multilaterais que apoiavam o desenvolvimento de programas sociais.

Outras referências exitosas são Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. No caso do Reino Unido, o *Her Majesty's Treasury* (Tesouro Britânico) publica guias de avaliação, estabelecendo diretrizes e critérios para órgãos setoriais executarem as avaliações. Os guias passam por revisão periódica e são tanto *ex ante*, quanto *ex post*,

³ TESOURO NACIONAL. **Avaliação de políticas públicas: Êxitos e possibilidades de avanço.** Boletim de Avaliação de Políticas Públicas. v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2015/avaliacao-de-politicas-publicas_uma-proposta-a-partir-das-experiencias-internacionais>. Acesso em 21 abr 2019.

respectivamente: The Green Book (REINO UNIDO, 2018)⁴ e The Magenta Book (REINO UNIDO, 2011)⁵.

O Tesouro Britânico conta com apoio do *National Audit Office* (Escritório Nacional de Auditoria - NAO), órgão ligado ao Parlamento, que realiza não só a auditoria de contas, como a efetividade do gasto público por meio do acompanhamento das avaliações realizadas pelos órgãos.

1.3 Agenda Nacional

No Brasil, o interesse pela avaliação tomou um primeiro impulso com a modernização da administração pública, também conhecida como reforma gerencial. É um campo ainda em construção, com experiências nos estados e um esforço de consolidação pelo governo central.

No Governo Federal, há iniciativas em diversos órgãos, tal como a criação da Secretaria Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) no antigo Ministério do Desenvolvimento Social, hoje Ministério da Cidadania. Nos últimos anos, sob a articulação da Secretaria da Casa Civil da Presidência da República, essa agenda vem ganhando contornos mais institucionalizados. Tal esforço vem no bojo da Comissão Especial de Reforma de Estado, criada em 2015, para propor medidas visando o aumento e a eficiência na gestão, bem como reduzir custos administrativos.

Nesse sentido, em 2016, é criado o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), instituído por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril de 2016. Esse Comitê define as políticas, programas e ações que serão o objeto de monitoramento e avaliação. Outras iniciativas foram as publicações dos Guias de Avaliação *Ex Ante* e *Ex Post*, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e os primeiros desdobramentos das avaliações em curso (IPEA, 2018a; 2018b; 2018c)⁶.

⁴ REINO UNIDO. Her Majesty's Treasury. **The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation**. 2018. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf>. Acesso em 21 abr 2019.

⁵ REINO UNIDO. Her Majesty's Treasury. **TheMagentaBook: Guidance for Evaluation**. 2011. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combine_d.pdf>. Acesso em 21 abr 2018.

⁶ IPEA. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex ante**. v.1, 2018a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf>. Acesso em 21 abr 2019.

_____. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post**. v.2, 2018b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf>. Acesso em 21 abr 2019.

_____. **CMAP 2016 a 2018. Estudo e Propostas do Comitê de Avaliação de Políticas Públicas Federais**. 2018c. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181127_comite_de_monitoramento.pdf>. Acesso em 21 abr 2019.

Em relação aos entes subnacionais, destaca-se: em 2011, Minas Gerais e o Núcleo de Avaliação, Análise e Informação do Escritório de Prioridades Estratégicas (MINAS GERAIS, 2011)⁷; em 2016, Goiás e a criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação, por meio de Decreto Estadual (OLIVEIRA, 2016)⁸; em 2018, Ceará e o Centro da Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP), do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (CEARÁ, 2018)⁹. Observa-se de um modo geral esforços para institucionalizar o M&A no âmbito do poder executivo.

1.4 O case do Espírito Santo

Integrando este debate, o Estado do Espírito Santo instituiu pela Lei n.º 10.744, de 05 de outubro de 2017, um Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP), no âmbito do poder executivo estadual¹⁰. É o primeiro no país regulamentado por lei. A finalidade é melhorar a qualidade do gasto público e aprimorar as políticas públicas do Governo do Estado do Espírito Santo.

O modelo proposto bebe na fonte de diversas experiências internacionais, em especial a do Chile, que foi amplamente divulgada como uma experiência de sucesso ao longo de 2015, considerado o Ano Internacional da Avaliação pelo Grupo de Avaliação das Nações Unidas (*United Nations Evaluation Group* - UNEG). O sistema chileno trouxe o monitoramento e avaliação para dentro do ciclo orçamentário, sob a coordenação do Ministério da Fazenda. As avaliações guiam os tomadores de decisão quanto à continuidade, necessidade de correção ou mesmo suspensão de determinada política ou programa.

Essa modelagem é iniciada em 2015, sob a coordenação do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), instituição vinculada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, e contou com apoio técnico do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona (CLEAR-FGV), sediado na Escola de

⁷ MINAS GERAIS. Escritório de Prioridades Estratégicas. **Avaliação Executiva dos Projetos Estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais**. Manual de Avaliação. Belo Horizonte, 2011.

⁸ OLIVEIRA, G. R. **Institucionalização da avaliação de políticas públicas no governo do estado de Goiás**. Boletim de Estatísticas Públicas, n. 12, 2016. Disponível em: <<https://www.anipes.org.br/wp-content/uploads/boletins/BEP12.pdf>>. Acesso em 21 abr 2019.

⁹ CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Portaria n. 13, de 09 de Março de 2018**. Diário Oficial do Estado do Ceará, série 3, ano X n. 47. Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/capp/PORTARIA_N13_2018_Criacao_CAPP.pdf>. Acesso em: 21 abr 2019.

¹⁰ Espírito Santo. **Lei n. 10.744, de 05 de outubro de 2017**. Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Vitória, 2017b. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LEI107442017.html>. Acesso em 21 abr 2019.

Economia da Fundação Getúlio Vargas (EESP FGV); do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) e do Instituto Airton Senna (IAS).

Ao longo de três anos, buscou-se estruturar uma governança com participação de diversos órgãos de governo, otimizando recursos e mecanismos existentes e criando um modelo sustentável e orgânico. O sistema capixaba de M&A é estruturado sob alguns pilares e inovações importantes:

- Avaliação como parte do ciclo de planejamento e orçamento;
- Estrutura a governança em diferentes níveis, incluindo o Governador do Estado;
- Estabelece linhas de avaliação a serem seguidas;
- Prevê classificação do desempenho de políticas;
- Reformulação de políticas, quando necessária;
- Transparência e publicidade das avaliações;
- Disseminação da cultura de monitoramento e avaliação.

Mas como funciona? O SiMAPP opera um casamento do monitoramento e da avaliação com o ciclo de planejamento e orçamento. A cada ano, o Governador do Estado, mediante decreto, estabelece um plano estadual de avaliação, com um conjunto de políticas a serem monitoradas e avaliadas. Isso gera um ciclo de retroalimentação, no qual os resultados das avaliações passam a subsidiar a elaboração do orçamento estadual, bem como fornecer recomendações para melhorias, aperfeiçoando as políticas públicas e melhorando a ciência dos gastos do governo.

No arranjo institucional, com base das diretrizes estabelecidas pelo Governador do Estado, a Comissão de Análise Estratégica é quem delibera e aprova o Plano Anual de Avaliação. Pela lei também é criado o Núcleo de Monitoramento e Avaliação (NuMA), integrado por vários órgãos, e responsável por coordenar as avaliações das políticas selecionadas e disseminar a cultura de monitoramento e avaliação. A execução das avaliações fica a cargo do Centro de Monitoramento e Avaliação, criado no IJSN. Ao final do ciclo, a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, em conjunto com o órgão finalístico, pactua ajustes nas políticas e revisa o orçamento com base nas evidências geradas.

Outro aspecto previsto é a prerrogativa da transparência. A lei que instituiu o Simapp prevê a publicidade dos resultados das avaliações, comunicando à sociedade as

informações produzidas. Estabelece ainda, a publicação de um Relatório Anual sobre os avanços na qualidade do gasto público, a partir das políticas selecionadas.

1.5 Ações em andamento

No ano seguinte à criação do Simapp (2017), o Decreto Estadual nº 4202-R, estabeleceu o 1º Plano Anual de M&A¹¹. Um conjunto de oito políticas, programas e projetos foram escolhidos, em diferentes áreas de políticas: redução da pobreza, educação, saúde, segurança pública, direitos humanos, justiça criminal e meio ambiente. As próprias Secretarias que executam as políticas disponibilizaram recursos para as avaliações e foram criados comitês intersetoriais de acompanhamento das atividades.

As pesquisas são desenvolvidas mediante mecanismo institucional com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES)¹², por meio do qual são contratados, mediante bolsa, pesquisadores auxiliares e de campo, que atuam junto com especialistas e técnicos do IJSN. Em alguns casos, também foram estabelecidas parcerias com outras universidades e *experts*. Até dezembro de 2018, cerca de 65.000 visitas/contatos foram realizados em atividades de campo.

Boa parte das avaliações estão em andamento, mas dados preliminares são discutidos com órgãos finalísticos visando aperfeiçoamento das ações. A título de exemplo, uma das avaliações de impacto é sobre o Programa Bolsa Capixaba, cuja finalidade é reduzir a extrema pobreza no Espírito Santo, por meio de valor complementar ao Bolsa Família. Os dados preliminares foram apresentados em reuniões do Conselho Estadual de Assistência Social, bem como ao Conselho responsável pelo Fundo de Combate à Pobreza, iniciando discussões sobre desenho do programa. Observou-se que mesmo com o complemento, quase 80% das famílias passa por algum tipo de insegurança alimentar ao longo do mês.

Além do conjunto significativo de avaliações realizadas, no primeiro ano de implementação, o Simapp abriu outras frentes de trabalho. Um delas foi fortalecer a capacidade institucional em executar avaliações, por meio de cursos básicos e avançados em M&A, com a Escola de Serviço do Espírito Santo (ESESP) e a FGV. O

¹¹ ESPÍRITO SANTO. Decreto n. 4202-R, de 09 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Vitória, 2018b. Disponível em: <<http://www.conslegis.es.gov.br/HandlersConsulta/DownloadArquivo.ashx?idDoc=35623&tipoDo c=0>>. Acesso em 21 abr 2019.

¹²Sobre o mecanismo, ver Nota Técnica do IJSN sobre o Simapp, disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6376>>.

investimento em formação de servidores possibilita gerar independência no desenho do sistema e também da execução de atividades.

Foi desenvolvida ainda a Trilha de Aprendizagem em M&A ofertada a toda a administração estadual com o objetivo de disseminar uma cultura baseada em evidências entre os diversos setores de governo. Os módulos abarcam conceitos básicos em M&A, formulação de políticas públicas, construção de indicadores e metodologias específicas conforme o tipo de avaliação. A participação de cada órgão do governo contribui para a suscetibilidade e fortalecimento do sistema.

Ainda na implementação do Simapp, inspirado na experiência britânica com *The Green Book* e *The Magent Book*, diversas oficinas com participação de todo o governo e mediante apoio do CLEAR FGV, foi elaborado e lançado o Guia para Avaliar Políticas Públicas, um roteiro prático com orientações sobre como planejar o monitoramento e a avaliação de políticas, a partir de melhores práticas nacionais e internacionais. Cada um dos quatro volumes é voltado a uma das linhas estabelecidas na Lei que institui o Simapp: monitoramento, análise executiva, avaliação *ex ante* e avaliação *ex post*. O Guia fornece insumos e orientações e almeja contribuir para o processo de revisão e melhoria contínua das políticas públicas (IJSN, 2018a; 2018b; 2018c; 2018d; 2018e)¹³.

1.6 Conclusão

Além de experiências internacionais já consolidadas, há no Brasil ações em curso que oportuniza avanços na institucionalização de sistemas de M&A. Os benefícios desses sistemas perpassam: conhecer os resultados das políticas implementadas; escolher como e onde investir melhor os recursos públicos; elevar o padrão de qualidade do serviço público; fortalecer a prestação de contas das ações do governo; e aumentar a transparência.

O Simapp no Espírito Santo, recém implementado, é uma iniciativa nesta direção. Percorrer alguns ciclos orçamentários auxiliará a sistematizar resultados do

¹³IJSN. **Guia para Avaliar Políticas Públicas.** Vitória, 2018a. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6417>>. Acesso em 21 abr 2019. _____ **A política é nova? Avaliação ex ante.** Vitória, 2018b. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6418>>. Acesso em 21 abr 2019. _____ **Como monitorar uma política pública.** Vitória, 2018c. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6419>>. Acesso em 21 abr 2019. _____ **Avaliação ao alcance de todos: análise executiva.** Vitória, 2018d. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6420>>. Acesso em 21 abr 2019. _____ **E quando a política está em andamento? Avaliação ex post.** Vitória, 2018e. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6421>>. Acesso em 21 abr 2019.

ponto de vista de aprimoramento das políticas e da melhoria do gasto público. Nessa primeira fase, cabe destacar como um dos pontos fortes a governança estruturada em diferentes níveis, articulando a participação de vários órgãos. Dar prosseguimento às evidências construídas sobre as políticas pressupõe envolvimento de diferentes setores e instâncias de decisões.

Quando se busca entender como uma política foi implementada, quais efeitos ela teve, para quem foi planejada e quem efetivamente se beneficiou, e por que obteve os resultados observados é essencial trazer para o núcleo decisório de governo ajustes, prioridades e alinhamento aos objetivos de médio e longo prazo. Por isso, não basta somente os mecanismos de desenhos e execução das avaliações. Essa é só uma parte do processo.

Os governos precisam se empenhar em melhorar a eficiência e a eficácia das políticas públicas. Uma boa avaliação possibilita que as intervenções sejam baseadas em evidências confiáveis e robustas, melhorando a formulação de políticas. Em tempos de restrição fiscal, é imperativo garantir melhor aplicação dos recursos públicos e, ao mesmo tempo, maximizar os resultados de políticas, programas e projetos. É nessa linha que o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo foi desenhado.

2. Comentários sobre crises, leis fiscais e avaliação de políticas

Autores: *Pedro Rafael Lopes*¹⁴ *Fernandes e Guilherme Paiva Pinto*¹⁵

2.1 Introdução

A história do Brasil possui uma marca fundamental na batalha pelo controle e fortalecimento de sua estrutura monetária, com longos períodos de alta inflação e sucessivas mudanças de moedas. Após a implementação do plano real, o país passou a conviver com uma nova realidade monetária, de estabilidade, no entanto, atrelado a isto, o país viu seu endividamento crescer.

Os Estados também tiveram que se adaptar a essa nova realidade, passando por processos de reestruturação financeira nos próprios sistemas bancários, até então predominante em grande parte do país. Esse novo cenário induziu a necessidade de um novo arcabouço institucional que contemplasse a modernização das regras fiscais.

Em pelo menos três circunstâncias da década de 1990, os Estados passaram por graves crises de endividamento, buscando o auxílio federal ainda em diversas situações. Em decorrência destas crises, percebeu-se a necessidade de desenvolver regras e instituições fiscais com objetivos de promover estabilidade fiscal e intensificar o controle nas finanças públicas brasileiras.

Dentro desse conjunto de regras e instituições fiscais, estão, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, privatizações de bancos estaduais e o maior controle por parte do tesouro nacional com relação ao endividamento e às exigências e parâmetros de garantia para empréstimos e a cobertura de fiança da União.

Já no período mais recente, as contas nacionais voltaram a se deteriorar, com o crescimento de despesas correntes, essencialmente obrigatórias, não acompanhadas de aumento em receita. A dificuldade de controle das despesas induziu a uma aceleração no crescimento da dívida pública.

A partir da experiência deste cenário de deterioração das contas públicas nacionais e com a piora da situação do Estado, iniciou-se um novo processo de recuperação institucional das finanças governamentais.

¹⁴ Bacharel em Ciências Econômicas pela FACEM/UERN, Mestre em economia pelo CAEN/UFC, e especialista em avaliação de políticas públicas pela Fundação Itaú Social. No Ceará 2050, exerce a função de Coordenador de Planejamento Orçamentário.

¹⁵ Bacharel em Ciências Econômicas pela FEAACS/UFC e Mestre em economia pela PPGECO/UNB. No Ceará 2050, exerce a função de Assessor de Gerenciamento Técnico.

Em âmbito federal, destaca-se a alteração da taxa de juros de longo prazo, e a emenda constitucional número 95, conhecida como “Teto de Gastos”. Ambas as medidas reduziram o custo de endividamento do país, pressionando o crescimento da dívida para uma trajetória dinamicamente estável.

Da mesma forma, o estado do Ceará buscou desenvolver instituições de controle fiscal que realizem ajustes em longo prazo. Esta forma de ataque ao problema, por meio de ajustes suaves no longo prazo, possui uma série de benefícios, como por exemplo: (i) Redução dos impactos de ajustes sobre populações de menor poder de barganha política (isso porque, em geral, grupos de interesse conseguem reter melhor alguns benefícios ganhos durante o processo de descontrole do que populações desassistidas); (ii) Menor necessidade da elevação de impostos no curto prazo, dado que esse aumento de imposto afetaria negativamente os investimentos e o ambiente macroeconômico, além de criar grande descontentamento social.

A redução do gasto público para a adequação orçamentária do Estado à realidade do país também enseja outros desafios no Brasil. Isso porque o país possui uma série de problemas estruturais na sua sociedade, como a elevada população pobre, e a grande demanda por serviços públicos de qualidade e de programas sociais efetivos.

Em documento lançado no final de 2017, o Banco Mundial¹⁶ tenta explicar como realizar reformas fiscais minimizando impactos nas populações mais vulneráveis. Neste documento, foram indicadas algumas reformas que precisariam ser realizadas para reduzir desigualdades no gasto público e torna-lo sustentável, como: Reforma da Previdência; Reforma Administrativa; Reforma Tributária.

Inicialmente, foi discutida a reforma da previdência, sem, no entanto, ter sucesso na sua aprovação¹⁷. De acordo com SEAE (2017)¹⁸, a previdência no Brasil possui uma marcante característica: é concentradora de renda; indicando ainda, que sua reforma pode apresentar um forte efeito redistributivo. Em outras palavras, uma reforma

¹⁶ Estudo denominado “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade de gasto público no Brasil – Volume I”. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report> . Acessado em 30 de janeiro de 2019.

¹⁷ No mês de fevereiro, foi apresentado pela equipe econômica, o novo projeto de reforma da previdência, que deve entrar em tramitação legislativa ainda em março.

¹⁸ O estudo denominado Efeito Redistributivo da Política Fiscal no Brasil, desenvolvido pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF). Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf . Acessado em 30 de janeiro de 2019.

da previdência voltada para economicidade e equidade ajudaria a reduzir as desigualdades de renda do país.

No Ceará¹⁹, a reforma da previdência do regime próprio foi discutida e implementada no ano de 2018. Por se tratar de um estado, o problema da previdência possui uma menor complexidade. Ainda na esfera fiscal, foi implementado o teto de gastos, à la PEC 95, com a diferença marcante de excluir os investimentos do teto. O limite dos gastos é relativo ao crescimento da receita corrente líquida e vale por 10 anos.

No entanto, o Ceará ainda é um estado com a maioria da população pobre e, por isso, a sensibilidade deste a déficits e gastos com menor grau de retorno social é maior. Desta forma, a reforma estadual partiu de 3 premissas principais para corrigir parte das distorções existentes, são elas: (i) capitalização dos excedentes de valores do INSS; (ii) criação de um sistema de gestão de ativos estaduais, para gerir o patrimônio físico do Estado e gerar retornos para pagamentos de benefícios; (iii) aprimoramento da produtividade do setor público.

Desta forma, torna-se importante que o Estado brasileiro seja capaz de se aprimorar, fazendo políticas públicas com melhores resultados e menor custo. Por esses motivos, iniciou-se no Brasil um processo de introdução da cultura de avaliação de políticas públicas.

Esse processo de implementação da cultura de avaliação já ocorreu em alguns outros países do mundo, como no Reino Unido, Chile, México, entre outros. Seja por meio de Livros e Guias (como o *Green Book* e o *Magenta Book*, desenvolvidos pelo Tesouro Britânico), e órgãos como comitês interministeriais (Caso do Chile), e conselhos de avaliação (como a Coneval no México)²⁰.

Dois importantes produtos do início deste processo em âmbito federal são as guias de avaliação de políticas públicas *ex-ante* e *ex-post*. Essas guias condensaram importantes informações sobre diferentes formas de avaliação de políticas, como desenho, processos, resultados, impactos e custo-benefício.

¹⁹ Agradecemos às contribuições e conversas com Francisco Rabelo e Célio Fernando.

²⁰ Para maior detalhamento sobre o assunto, ver Rodopoulos (2017). Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/apresentacoes/170519_apresentacao_fabiana_rodopoulos.pdf Acessado em 30 de janeiro de 2019.

Além desses produtos, foram desenvolvidas estruturas de monitoramento e avaliação de políticas dentro do Estado brasileiro, como os comitês de monitoramento e avaliação de políticas e subsídios, e mais recentemente por meio da criação da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/Ministério da Economia).

Em âmbito estadual, também foram implementadas medidas voltadas para a implementação da cultura de avaliação, como é o caso do Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP), ligado ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Um produto importante desenvolvido a partir do CAPP/IPECE foi a premiação de teses, dissertações e monografias que avaliassem políticas públicas estaduais.

Para esse novo modelo de estado, com o aprimoramento dos processos avaliativos, torna-se cada vez mais relevante o desenvolvimento de políticas e orçamentos transparentes e axiomáticos, capazes de servir de insumos e facilitar a realização dessas avaliações.

No entanto, parte dos formuladores de políticas ainda possuem dúvidas sobre como proceder para desenvolver uma política avaliável e qual seria o primeiro passo em uma avaliação dessa política. Pensando nisso, este texto tentará expor de maneira simplificada alguns pontos importantes sobre avaliação, como um auxílio para quem deseja desenvolver políticas avaliáveis e iniciar um processo avaliativo.

2.2 Como formular uma política pública avaliável e iniciar um processo avaliativo?

Uma política pública pode ser entendida como uma estratégia com objetivos precisos, e meios de ação claros para dirimir ou atenuar determinado problema. Um projeto de política pública precisa estabelecer uma teoria da mudança, ou seja, o projeto precisa delimitar a partir da identificação de uma necessidade, seu objetivo, e a partir deste, a forma que o projeto articulará atividades, insumos e produtos para atingi-lo.

De forma geral, como explicado anteriormente, o primeiro esforço de uma equipe de elaboração de políticas públicas deve ser voltado para identificação da necessidade, isto é, do problema a ser eventualmente corrigido pela intervenção. Para ilustrar de forma simples a estrutura de uma teoria da mudança, a Figura 2.1 busca explicitar uma cadeia causal de resultados.

A identificação da necessidade constitui, basicamente, na explicitação das carências e do público alvo. Com a necessidade identificada tem-se espelhado o resultado ou os resultados finais que o projeto tem por objetivo gerar na sociedade. Por exemplo, identificou-se que estudantes provenientes da zona rural exibem baixa frequência escolar, logo o resultado final esperado de uma potencial intervenção deve ser a elevação desta frequência.

A partir da definição do resultado final da intervenção, segue uma análise com foco neste para estipulação dos elos antecedentes da cadeia causal, isto é, dos resultados intermediários que condicionam o resultado final, um pouco mais atrás, a identificação dos produtos/serviços que precisam ser providos de forma a possibilitar o surgimento dos resultados intermediários, e então a estipulação das atividades, e dos insumos necessários à implementação da intervenção.

Figura 2.1: Cadeia Causal/Teoria da mudança



Fonte: Curso Jpal/ENAP de avaliação de políticas públicas

De forma simples, a cadeia causal de uma teoria da mudança pode ser particionada em duas seções conforme demonstrado na Figura 2.2. A primeira parte diz respeito ao desenho e a implementação do programa, isto é, tudo que está no controle da autarquia responsável pela implementação do projeto.

A segunda parte relaciona os impactos que serão gerados no público alvo a partir da implementação do projeto social. Sinteticamente compreendem os resultados intermediários, que por sua vez podem ser entendidos como mudanças de comportamento, atitude, conhecimento e capacidades da população alvo. Como também, os resultados finais, isto é, os resultados de mais longo prazo que o projeto busca gerar, e são relacionados a alguma dimensão de desenvolvimento do público alvo.

Figura 2.1: Partições da Cadeia Causal - Teoria da mudança.



Fonte: Curso Jpal/ENAP de avaliação de políticas públicas

É fácil perceber que a teoria da mudança além de auxiliar na comunicação da estratégia que o poder público praticará com vistas à resolução de determinado problema, confere maior efetividade na avaliação de política pública.

Pois quando bem desenhada, permite identificar as perguntas relevantes de avaliação e mais do que isto, permite a identificação das causas do funcionamento ou não de determinado projeto. Conferindo ao poder público uma excelente ferramenta para o aperfeiçoamento do gerenciamento de seu orçamento com base em resultados.

Dois elementos adicionais que devem ser incluídos na teoria da mudança são, primeiramente, uma descrição das premissas que condicionam os resultados descritos na cadeia causal, ou seja, é preciso identificar condições externas ao programa que são necessárias para que a teoria da mudança seja válida.

E o segundo elemento é uma descrição dos riscos, isto é, potenciais efeitos negativos do programa. Potenciais problemas originados pela intervenção ou eventos que se ocorrerem podem comprometer o impacto do programa.

A teoria da mudança na Figura 2.3 descreve a estratégia de ação de um programa que foi muito popular na década passada na região da América Latina, “Um laptop por Aluno”.

É fácil perceber neste exemplo toda a estrutura da política desenhada e sua estratégia de ação para atingir o resultado pretendido. A partir da identificação do problema/necessidade se obtém o resultado pretendido do projeto, que é simplesmente a reversão do quadro apresentado no público alvo.

A cadeia causal é então construída do fim para o início, isto é, do resultado final para as atividades e insumos. É importante que a construção seja prática, induzindo o foco no resultado final, ou seja, orienta a formulação da política a partir do que é objetivamente necessário para a consecução do resultado pretendido.

Então, os resultados intermediários são pensados como alterações de comportamento, conhecimentos, capacidades e atitudes necessárias ao surgimento do resultado final. Estes por sua vez são esperados como consequências dos produtos/serviços entregues ao público alvo pela política em questão.

Já os produtos são o que efetivamente e diretamente a política entrega à população elegível, e as atividades e insumos compreendem tudo que é necessário providenciar para que esses sejam disponibilizados.

Figura 2.2: Teoria da Mudança do programa Um Laptop por Aluno



Fonte: Curso Jpal/ENAP de avaliação de políticas públicas

Note que a premissa é justamente uma condição externa ao programa que também é crucial para a consecução dos resultados. Já o risco aqui, descreve um efeito adverso potencialmente gerado pelo programa.

Com vistas a auxiliar não só a gestão da política, como também a avaliação futura de seus resultados é preciso definir indicadores para cada elo da cadeia causal. Pois é a partir destes indicadores que, num prazo a ser determinado pelo tipo de impacto que o programa almeja causar, que diferentes tipos de avaliações podem ser implementadas sempre com vistas à medição dos resultados e o porquê destes.

Na Figura 2.4 temos um exemplo de indicadores possíveis para o Programa Um laptop por Aluno.

Figura 2.3: Teoria da Mudança e Indicadores do programa Um Laptop por aluno



Fonte: Curso Jpal/ENAP de avaliação de políticas públicas

O “Guia Prático de Análise *Ex-Ante* – Volume 1” desenvolvido pelo governo federal no ano de 2018 propõe como um primeiro instrumento de análise de políticas a realização de um *checklist* de análise *ex-ante* conforme descrito no Quadro 2.1.

Esse produto tem como objetivo ser uma síntese desses principais pontos elencados na descrição acima de como formular uma política pública avaliável. O *checklist* possui informações importantes sobre qual o diagnóstico do problema, quais os objetivos e resultados esperados, qual o desenho e estratégia, impactos, entre outros. O esforço para essa formulação deverá guiar posteriormente os agentes e gestores da política em questão, além de facilitar o monitoramento e o controle social, com base nos objetivos propostos.

Quadro 2.1: Diagnóstico do Problema ou da situação que demanda providências

Quadro 01: Questões Diagnóstico Avaliação Ex ante.

Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

- 1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?
- 1.2 Quais as causas que acarretam o problema?
- 1.3 Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?
- 1.4 Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.
- 1.5 Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?
- 1.6 Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

Fonte: Elaborado com base no check-list disponível no Guia de Avaliação Ex ante

No entanto, boa parte das políticas já em execução possui uma série de problemas em sua concepção. Dada a variada gama de possibilidades de avaliação disponíveis, um outro instrumento torna-se necessário. Pensando nisso, o “Guia Prático de Análise *Ex-Post* – Volume 2” desenvolvido pelo governo federal também no ano de 2018, detalhado no Quadro 2.2, propõe a chamada Avaliação Executiva.

Quadro 2.2: Questões orientadoras para o diagnóstico do problema- Avaliação Executiva

Quadro 02: Questões Avaliação Ex post.

Questões orientadoras para o diagnóstico do problema - Avaliação Executiva

- Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema-alvo da intervenção?
- Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?
- Identifique o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa interferir.
- Apresentar a evolução dos indicadores, se possível desde a sua criação, relacionados ao problema e às causas escolhidas para serem atacadas por meio da política que está sendo avaliada
- Apresentar hipóteses para a interpretação acerca da evolução dos indicadores relacionados ao problema e às suas causas, que pode ou não estar relacionada aos efeitos da política

Fonte: Elaborado com base no box 2, referente a avaliação executiva, disponível no Guia de Avaliação Ex post

Esta Avaliação Executiva apresenta uma série de questionamentos, similar ao processo descrito no *checklist* de análise *ex-ante* sobre a descrição da política, o diagnóstico do seu problema, o seu desenho, objetivos, população afetada, *insights* sobre eficiência e economicidade do gasto recomendações, entre outros.

A importância desta avaliação executiva está em, justamente, realizar a identificação das características da política, sua teoria da mudança e principais aspectos. Com ela, será possível realizar um direcionamento sobre as necessidades de avaliações específicas, como de processos, desenhos, governança, resultados, impactos, entre outros.

2.3 Considerações Finais

O caminhar da história do Brasil mostrou uma série de inovações de governança da administração pública no sentido de garantir a sustentabilidade do governo nos últimos anos. No entanto, só isso não é o suficiente para atingir esse objetivo no setor público, é preciso também realizar alterações na própria cultura do serviço público, buscando imprimir maior eficiência, eficácia e efetividade.

É fácil perceber que a teoria da mudança é uma ferramenta simples de usar, não incorrendo em nenhum impedimento de ordem técnica seja qual for a origem profissional predominante na equipe de elaboração de políticas públicas. Podendo ser explicitada de maneira simples, e com fácil operacionalização no serviço público em geral.

Todavia, é perceptível que é um instrumento de grande impacto na gestão da política. Pois emprega em sua aplicação a busca objetiva por resultados ao passo que permite o vislumbre completo de como tais resultados são atingidos. Gerando informação e subsídio de qualidade para a tomada de decisão e definição de prioridades.

Um outro ponto a ser destacado é que, esses instrumentos induzem transparência a respeito da atuação da gestão pública, o que por sua vez contribui para a ampliação e qualificação do controle social sobre o gasto público.

3. Efeitos das políticas públicas na exportação de flores do Estado do Ceará: avaliação para o período 1997-2014

Autores: *Ranielle Fernanda Lima Neve*²¹, *Jose Márcio dos Santos*²², *Andrea Ferreira da Silva*²³

3.1 Introdução

O agronegócio é uma atividade de grande importância na economia brasileira que envolve diversos agentes inseridos, capazes de gerar, entre os diferentes elos da cadeia produtiva, a riqueza do país (SILVA, 2012)²⁴. De acordo com Araújo (2007)²⁵, em termos mundiais, o agronegócio é considerado um dos segmentos de maior valor econômico, variando relativamente em cada país o seu nível de importância. O autor afirma ainda que, no Brasil, o agronegócio é muito importante para a balança comercial, pois além de incluir uma participação da pauta de exportações com mais de 40%, ocasiona também elevados superávits, e contribui na redução de déficits comerciais no país.

Dentre os segmentos do agronegócio que têm apresentado um crescimento expressivo em seu comportamento está a floricultura. Esta atividade econômica tem como característica a produção e o cultivo de plantas ornamentais, predominada pelo florescimento e pelo seu aspecto que proporciona beleza e harmonia nos mais variados tipos de ambientes, satisfazendo as necessidades visuais humanas, proporcionando o contato delicado entre o homem e a natureza, podendo ainda ser utilizada de diversas formas e tipos de cultivo. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), os valores exportados pelo segmento de floricultura nacional, em 2014, chegam à ordem de US\$ 23,81 milhões, demonstrando a significância que este setor representa.

O Estado do Ceará por sua vez, apesar de não ter a floricultura como uma atividade tradicional, passou a difundi-la a partir de iniciativas locais. Conforme

²¹Pós-graduanda em Consultoria e Gestão pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Graduada em Economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Analista financeira da Universidade Regional do Cariri (URCA). E-mail: rannieconomia@hotmail.com

²²Mestre em economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Graduado em economia pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Professor assistente da Universidade Regional do Cariri (URCA). E-mail: jmarcio.santos@hotmail.com.

²³Doutoranda em economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestre em economia rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduada em ciências econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA). E-mail: andrea.economia@yahoo.com.br.

²⁴SILVA, D. B. Sustentabilidade no agronegócio: dimensões econômica, social e ambiental. Comunicação & Mercado/UNIGRAN - Dourados - MS, vol. 1, n. 3, p. 23-34, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.unigran.br/mercado/paginas/arquivos/edicoes/3/3.pdf>>. Acesso em: 03/05/2016.

²⁵ARAÚJO, M. J. Fundamentos de agronegócio. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2007. Disponível em: <<https://groups.google.com/forum/#!topic/adm2010uneb/uEQPOuz-PFQ>>. Acesso em: 09/05/2016.

Fujiwara (2007)²⁶, foi com a implementação do Programa de Desenvolvimento do Agronegócio da Floricultura do Ceará, no final da década de 1990, que se ampliou a cadeia produtiva de flores, promovendo com isso o seu desenvolvimento social e econômico.

Ainda entre os anos de 2000 e 2001, foram realizados projetos voltados à produção de rosas. Do mesmo modo, outros projetos específicos passaram a ser elaborados: a Escola de Floricultura do Ceará (Tecflores), Centro Agroflores de Inovação Tecnológica, Projeto Florescer, Produção de Cactus no Semiárido, Flores Tropicais, e o Projeto Caminhos de Israel de Flores. Por meio dos projetos Tecflores e o Centro Agroflores de Inovação Tecnológica, ocorreu a ampliação científica e tecnológica da floricultura local através de capacitações, assessoramento técnico, além de testes e pesquisas em geral (OLIVEIRA; BRAINER, 2007)²⁷.

Dado o destaque que a floricultura vem apresentando recentemente no Estado do Ceará, surge com isso a necessidade de um estudo acerca da expansão da floricultura como atividade exportadora neste período. Assim, este trabalho tem como objetivo e contribuição estabelecer uma análise dos efeitos das políticas públicas para o agronegócio cearense sobre a exportação de flores e plantas vivas no período 1997-2014. A base de dados principal incluiu os valores referentes às quantidades exportadas de flores e plantas e a receita originada destas quantidades, expressas em dólares americanos pelo critério FOB (Free On Board) dos estados do Ceará e São Paulo, além dos valores para o Brasil, entre os anos de 1997 a 2014.

A justificativa do presente estudo se dá no contexto de buscar elementos explicativos que permitam esclarecer o crescimento das exportações cearenses de flores e plantas no período recente; ao mesmo tempo em que se procura identificar a possibilidade de existência de competitividade da cultura florícola cearense em relação aos demais exportadores nacionais. Desta forma, um estudo pormenorizado deste segmento é necessário para que tais entendimentos sejam obtidos de forma concentrada.

²⁶FUJIWARA, L. Floricultura se desenvolve preservando o meio ambiente gerando inclusão social: Ceará terra das flores. 2007. Disponível em: <http://www.innovacionlocal.org/...ceara_terra_das_flores.pdf>. Acesso em: 08/10/2015.

²⁷ OLIVEIRA, A. A. P.; BRAINER, M. S. C. P. Floricultura: Caracterização e mercado. In: Documentos do ETENE. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, nº 16, 2007a.

3.2 Estratégias de desenvolvimento do Estado do Ceará que influenciaram a expansão do agronegócio quanto à produção de flores e plantas ornamentais

A atividade de floricultura, desde a última década do século XX, começou a se expandir de forma gradual e ao mesmo tempo rápida na região Nordeste do Brasil em virtude do estímulo de vários governos estaduais e instituições capazes de contribuir na evolução da atividade, viabilizando intercâmbios entre os mais diferentes elementos do complexo agroindustrial de flores, através da prática de programas, pesquisas, feiras e eventos relacionados ao tema (OLIVEIRA; BRAINER, 2007b).

Oliveira e Brainer (2007b) também admitem que os elementos significativos para a expansão da atividade foram a inserção de empresas com alta tecnologia, descendentes de outros países ou de outras regiões do Brasil, a ligação entre o mercado externo, a introdução de novos canais de comercialização, a abertura para a inclusão de maior quantidade de espécies de clima tropical, e o incentivo ao consumo interno (OLIVEIRA; BRAINER, 2007b).

Com isso, a partir do ano de 1999, o governo do estado do Ceará intensificou fortemente o processo de investimentos no setor de flores, lançando o Programa Cearense de Agricultura Irrigada (PROCEAGRI). Elias (2002)²⁸ detalha que este programa, de maneira geral, atende todos os setores de produção que envolve a agricultura irrigada. Foi por meio de projetos relacionados à irrigação que o programa impulsionou o crescimento econômico no campo e nos complexos industriais, fator esse que influenciou bastante o setor de floricultura.

Além disso, contou-se também com a contratação de consultores estrangeiros para qualificar os floricultores repassando as mais adequadas técnicas de cultivo. Foi assim que a atividade com disponibilidade de mais recursos começou a se profissionalizar cada vez mais, adquirindo resultados rápidos e satisfatórios, com área de plantio de 19 hectares, no ano de 1999, chegando a 160 hectares cultivados, no ano de 2003 (AGROLINK, 2011)²⁹.

Segundo Fujiwara (2007), o envolvimento entre a organização de produtores, a promoção de economias de escala, e interessados em rede, propiciava a diminuição dos custos de produção. Sendo necessários ter à disposição, mão de obra qualificada e investimentos em infraestrutura. Para que assim, a cadeia produtiva pudesse cada vez

²⁸ ELIAS, D. A modernização da produção agropecuária. In: ELIAS, Denise. O novo espaço da produção globalizada: o Baixo Jaguaribe - CE. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

²⁹AGROLINK. FLORES MADE in Ceará. 2011. Disponível em: <http://agrolink.com.br/noticias/flores-made-in-ceara_125320.html>. Acesso em: 17/05/2016.

mais se concentrar, e os floricultores cearenses tivessem a oportunidade de ingressar em mercados importadores como os Estados Unidos e a Europa.

Além disso, já que os interesses de cada grupo eram diferenciados, foram providenciadas a integração setorial entre pequenos agricultores de um mesmo setor ou cadeia produtiva, e a integração setorial entre as grandes empresas produtoras de flores.

Buainain e Batalha (2007)³⁰ enfatizam que o governo do estado do Ceará, no plano institucional, através do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)³¹ adotou as seguintes iniciativas: preferência à cadeia produtiva de flores nos planos plurianuais de 2000/2003 e 2003/2007; integração da câmara setorial de floricultura, no ano de 2003, para simplificar relações entre os agentes e o setor público que integram a cadeia com a finalidade de melhorar as condições de governança; e a implantação do Programa Integrado de Exportações de Flores e Plantas Ornamentais do Brasil, voltado para melhoramento às exportações do setor, e criação do Programa de Desenvolvimento de Flores e Plantas Ornamentais (Proflores), destinado à diversificação, crescimento da produção nacional, e organização do mercado interno.

Ainda entre os anos de 2000 e 2001 foram realizados projetos voltados à produção de rosas. Do mesmo modo, outros projetos específicos passaram a ser elaborados: a Escola de Floricultura do Ceará (Tecflores), Centro Agroflores de Inovação Tecnológica, Projeto Florescer, Produção de Cactus no Semiárido, Flores Tropicais, e o Projeto Caminhos de Israel de Flores. Por meio dos projetos Tecflores e o Centro Agroflores de Inovação tecnológica, o estado do Ceará procura a ampliação científica e tecnológica da floricultura, realizando capacitações, assessoramento técnico e testes e pesquisas (OLIVEIRA; BRAINER, 2007a).

Referente ao gerenciamento de atividades de treinamento, que funciona como uma organização social, está o Instituto Agropolos, criado em 2002 com o propósito de estimular o desenvolvimento sustentável cearense. Em cada Agropolo regional existe um gerente o qual fica responsável para que a região se articule, e pelo aglomerado de produtores e parceiros reconhecidos pela Secretaria de Agricultura e Pecuária (SEAGRI) operam na cadeia produtiva das flores. A outra parte das instituições parceiras trabalha com vistas ao mercado exportador.

³⁰ BUAINAIN, A. M.; BATALHA, M. O. Cadeias produtivas de flores e mel. In: Série Agronegócio. v.9, 2007. Disponível em: <www.iica.org.br/.../cadeiasprodutivas/cadeia%20produtiva%20de%20flores%20e%20...>. Acesso em: 04/05/2016.

³¹ Órgão responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor.

Por meio do Programa Flora Brasillis Ceará, a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) promove a participação de floricultores e técnicos do governo do Ceará em feiras internacionais. A APEX também desenvolve atividades específicas como prospectar novos mercados e desenvolver estratégias de marketing para os produtos cearenses (FUJIWARA, 2007).

Na parte burocrática das exportações, Fujiwara (2007) ainda explica que a Superintendência Federal de Agricultura do Ceará (SFACE) é quem desempenha suporte indispensável ficando encarregada do envio de documentos fitossanitários³². A comercialização e exportações das flores recebem também o apoio do Instituto Brasileiro de Floricultura (IBRAFLO), da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Ceará (SEBRAE). Em referência à INFRAERO, a mesma é responsável pela manutenção de refrigeração e conservação de produtos perecíveis como frutas e flores. Valendo ressaltar que o aeroporto de Fortaleza, criado no ano de 2004 é o primeiro do Brasil que disponibiliza um terminal sob essas condições.

Além disso, é importante destacar a Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Estado do Ceará (NUTEC), ligada à Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (SECITECE). Neste enfoque, é através do Programa de Apoio Tecnológico à Exportação (PROGEX) que os técnicos da NUTEC resolvem quaisquer problemas ligados à exportação e comercialização de flores e plantas ornamentais encaminhadas para o exterior. Há também a Central de Abastecimento do Ceará (CEASA) que comercializa parte da produção, e múltiplas parcerias rigorosas ligadas aos municípios cearenses de regiões de serra.

Para Buainain e Batalha (2007), no Estado, já se tem à disposição inúmeras organizações de produtores, algumas delas como exemplo: a Associação dos Produtores de Flores do Maciço de Baturité (Conflor), Associação dos Produtores de Flores e Plantas Ornamentais do Estado do Ceará (Aflorar), Associação de Produtores de Flores e Plantas Ornamentais da Região do Cariri (Caririflora), e a Associação de Floricultores, Olericultores e Fruticultores da Serra de Ibiapaba (Asfof). Estas organizações melhoram os processos de venda e produção tanto no mercado interno como externo.

Desta maneira, os colaboradores de desenvolvimento e capacitação tecnológica privilegiam a assistência ao pequeno e médio agricultor, e as parcerias para promoção

³² Medida sanitária para preservação ou defesa dos vegetais. Fonte : <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2013/11/ministerio-declara-emergencia-fitosanitaria-em-go-e-mg>

de exportações priorizam a assistência às demandas impostas pela grande produção. Onde tais grupos, tanto os grupos de pequenos como de grandes agricultores, de forma geral, se favorecem das ações do programa, melhorando assim a economia local, regional e nacional (FUJIWARA, 2007).

3.3 Efeitos das políticas sobre a comercialização e produção de flores no Estado do Ceará.

Por sua vez, o período marca a ascensão do Estado do Ceará como novo protagonista nacional no mercado de exportação de flores. Como resultado às ações das políticas públicas, o estado avança de inexpressivos 0,13% de participação, em 1997, para 20% de participação em 2014, superando em pouco menos de 20 anos o desempenho de estados tradicionais na produção de flores como Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Dado que os estados representaram cerca de 82% do volume total das exportações de flores do país, a dinâmica das exportações deste setor acaba se fundindo à dinâmica dos dois estados, como pode ser visto no Gráfico 3.1 a seguir.

No Gráfico 3.1 apresentado, pode-se ver que a atividade no país e em ambos os estados manteve um crescimento proporcional em escala até o ano de 2008. As exportações brasileiras de flores e plantas ornamentais no Brasil chegou a alcançar em seu maior recorde um valor de US\$ 35,59 milhões no ano de 2008. Após esse ano, as exportações de flores e plantas ornamentais em todo o Brasil começam a declinar, exceto no Ceará que no ano de 2011 aumenta o nível exportado de flores, passando a partir desse ano por variações em sua escala.

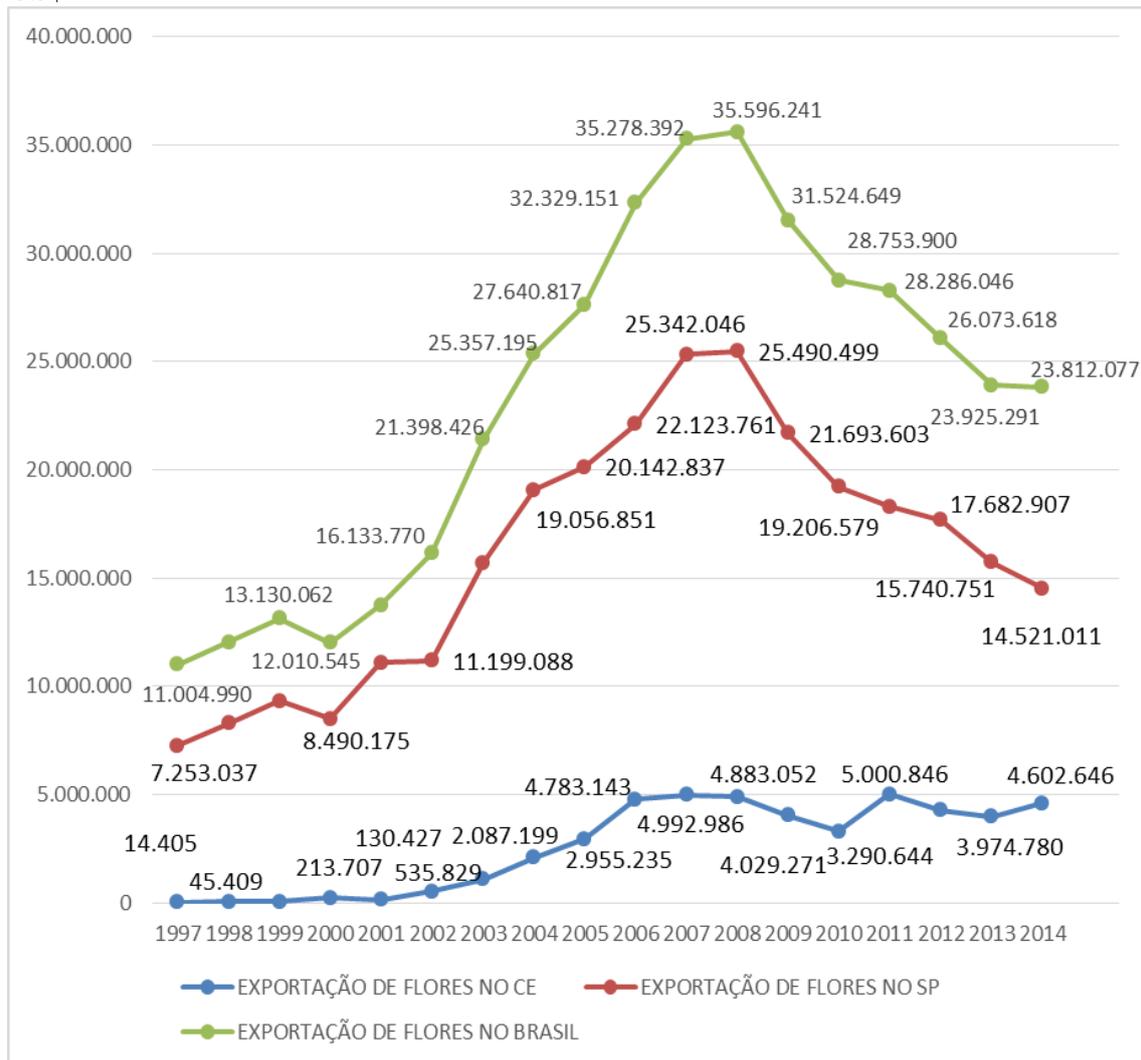
De fins de 2008, com o desencadeamento da crise econômica internacional, os resultados anuais não conseguiram se firmar nos níveis conquistados e os valores exportados instituíram um trajeto decrescente que se estende até os dias atuais. Contudo, na floricultura brasileira tem se estabelecido razoavelmente um processo decrescente das vendas em relação ao mercado mundial (JUNQUEIRA; PEETZ, 2013)³³.

Foi a partir desse agravamento que as exportações de flores e plantas ornamentais, tanto a paulista como a cearense, passam por um processo de decrescimento. Junqueira e Peetz (2013) afirmam que o ciclo de retração atual vivenciado pela floricultura a nível nacional, caiu 7,76% em relação ao total vendido

³³ JUNQUEIRA, A. H.; PEETZ, M. S. 2012: balanço do comércio exterior da floricultura brasileira. In: Contexto & Perspectiva. Boletim de análise conjuntural do mercado de flores e plantas ornamentais no Brasil. Hórtica Consultoria e Treinamento, 2013.

para o exterior no ano de 2011, totalizando o valor global de US\$ 26,01 milhões. Tal fato logicamente permanece refletindo a situação econômico-financeira recessiva predominante nos principais mercados importadores mundiais, a qual – provocada a partir do último trimestre de 2008, com a crise imobiliária dos EUA – continua acarretando encolhimento na demanda global pelos produtos da floricultura.

Gráfico 3.1 - Evolução das exportações de flores e plantas ornamentais nos estados de São Paulo e Ceará em relação ao nível de exportações de flores no Brasil (1997-2014), US\$



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MDIC (2016)

Constata-se ainda que as exportações de flores e plantas ornamentais do Ceará e de São Paulo passam a declinar, conforme explicado anteriormente, como um fato associado à crise mundial de 2008. Porém, no ano de 2011, o Ceará passa por variações, chegando a elevar seu nível exportado em flores a um valor de aproximadamente US\$ 5

milhões, valor considerado como maior recorde de exportações de flores cearense durante o período de 1997 a 2014. Embora com seu maior valor exportado em flores no ano de 2011, a atividade ainda continuou declinando até o ano de 2013. No ano de 2014 voltam a se elevar as exportações, chegando a exportar nesse setor um valor de US\$ 4,6 milhões.

Em relação à balança comercial do Ceará, quanto às suas importações de flores e plantas ornamentais, o estado demonstrou no mesmo período analisado na balança comercial de flores e plantas ornamentais, variações em suas importações, porém nem sempre superiores às suas exportações. Conforme visualizado na Tabela 3.1 a seguir, se pode observar as exportações, as importações e o saldo comercial para o setor no período de 1997 a 2014 no Ceará. Pode-se observar que o estado apresenta uma média de exportação anual de aproximadamente US\$ 2,46 milhões e de importação em torno de US\$ 311,78 mil. Seguindo a mesma tendência, o mercado importador cearense de flores também mostrou movimentação equivalente, com quedas acentuadas nas compras internacionais que foram marcantes apenas no ano de 2005.

Pode-se reparar também que em quase todo o período em análise, apesar do valor das exportações aumentarem, o saldo da balança comercial de flores e plantas ornamentais foi negativo apenas nos anos 1997, 1998, 1999, 2001, 2002 e 2005. A partir de 2003, o saldo foi superavitário e, com exceção ao ano de 2005, o restante dos anos analisados também apresentaram saldos superavitários. Apresentando no ano de 2007 recorde no saldo da balança comercial chegando a US\$ 4,95 milhões. Ainda se pode destacar que, em relação ao ano de 2011, as exportações que cresceram a US\$ 5 milhões, reduziram-se consideravelmente entre os anos de 2012 e 2013, retomando o crescimento no ano de 2014 com US\$ 4,6 milhões em exportações totais de flores.

Na Tabela 3.1 também se observa que o número de importações de flores cearenses foi bem menos expressivo que o valor das exportações de flores em 2012, permanecendo seu saldo positivo, e as importações totais cearenses passaram a influenciar no saldo depois do ano de 2012, quando o número de exportações de flores declinou e o número de importações ainda mais. Mesmo assim, a balança comercial de flores e plantas ornamentais também se manteve superavitária ao longo dos anos, inclusive no ano de 2014.

Tabela 3.1 - Balança comercial de flores e plantas ornamentais no Ceará (1997-2014), US\$

Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente
1997	14.405	53.155	-38.750	67.560
1998	45.409	84.822	-39.413	130.231
1999	64.155	73.571	-9.416	137.726
2000	213.707	70.179	143.528	283.886
2001	130.427	172.882	-42.455	303.309
2002	535.829	919.618	-383.789	1.455.447
2003	1.078.366	360.966	717.400	1.439.332
2004	2.087.199	233.050	1.854.149	2.320.249
2005	231.542	2.955.235	-2.723.693	3.186.777
2006	4.783.143	19.327	4.763.816	4.802.470
2007	4.992.986	33.090	4.959.896	5.026.076
2008	4.883.052	0	4.883.052	4.883.052
2009	4.029.271	256.832	3.772.439	4.286.103
2010	3.290.644	49.287	3.241.357	3.339.931
2011	5.000.846	104.071	4.896.775	5.104.917
2012	4.279.536	134.550	4.144.986	4.414.086
2013	3.974.780	41.991	3.932.789	4.016.771
2014	4.602.646	49.476	4.553.170	4.652.122
Total	44.237.943	5.612.102	38.625.841	49.850.045

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da MDIC (2016)

A balança comercial de flores e plantas ornamentais no Ceará entre o período de 1997 a 2014 acumulou em exportações um valor total de US\$ 44,24 milhões e em importações US\$ 5,61 milhões, apresentando um montante total de US\$ 49,85 milhões e um saldo superavitário de US\$ 38,62 milhões.

O SEBRAE (2015b)³⁴ ainda explica que a floricultura brasileira encaminha 96,5% do total da produção para o próprio mercado interno do País. Entre o período de 2000 a 2008, o Brasil passou por um notável desenvolvimento em vendas de flores e plantas no mercado internacional graças ao apoio do financiamento pela Agência de Exportações e Financiamento do Brasil (Apex Brasil) ao Programa de Apoio às Exportações de Flores e Plantas do Brasil, à coordenação do Instituto Brasileiro de Floricultura e à existência do Instituto Agropolos do Ceará.

³⁴ SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-SEBRAE. Agronegócio. Outubro, 2005.

Tabela 3.2 – Preço médio³⁵ em dólares das exportações de flores e plantas ornamentais do Estado do Ceará (1997-2014)

Ano	Ceará
1997	4,39
1998	3,84
1999	6,61
2000	6,86
2001	6,45
2002	4,45
2003	3,75
2004	3,80
2005	2,91
2006	3,05
2007	2,74
2008	2,25
2009	1,98
2010	2,34
2011	2,93
2012	2,70
2013	2,81
2014	2,78

Fonte: Elaboração própria a partir de MDIC (2016)

Em relação aos preços, a Tabela 3.2 mostra o preço médio referente a plantas vivas e produtos da floricultura no estado do Ceará no período de 1997 a 2014. Um menor preço médio pode estar associado a um menor custo de produção, justificando uma maior procura por estes produtos, explicando assim sua maior competitividade e expansão da produção.

É evidente que a elevação da competitividade da floricultura brasileira está ligada à maior ampliação da quantidade exportada, onde o Ceará se manteve próximo dos patamares dos grandes estados exportadores, como São Paulo; com envios que também não deixaram de ser representativos e significativos. Segundo dados presentes no MDIC (2016), a título de ilustração conclusiva, o ano de 2014 apresentou as quantidades comercializadas pelo estado totalizaram um montante de aproximadamente 1.656.228 quilogramas. O preço médio unitário de plantas vivas e produtos da

³⁵ Preço médio obtido por meio da razão entre valores exportados em dólares em relação ao quilograma líquido exportado.

floricultura foi calculado em dólar em torno de aproximadamente 2,78 para o Ceará, em 2014. Conclui-se, portanto, que a receita obtida pelo Ceará em 2014 deveu-se a um satisfatório índice de preço por unidade de flores vendida ao exterior.

3.4 Conclusão

O mercado para exportação de flores brasileiras é dinâmico mesmo considerando as transformações que vêm sendo apresentadas no mercado mundial. A floricultura brasileira ainda é considerada pouco expressiva em comparação aos demais países exportadores de flores. O segmento destaca-se mais no mercado interno que externo, contribuindo para a economia regional e nacional sendo bastante significativo internamente.

Em relação ao Ceará, o aumento crescente da sua participação na exportação de flores vem a colaborar bastante com o desenvolvimento local, fornecendo renda, emprego, aperfeiçoamento tecnológico, e melhoramento da qualidade de vida da população cearense. O fato é que o governo vem essencialmente contribuindo para o relativo desenvolvimento desse mercado. O comércio de flores no Ceará possui forte tendência para permanecer se desenvolvendo e a expectativa é que este setor continue sendo considerado um importante polo produtor de flores no Brasil.

É importante ressaltar que a evolução do Ceará no segmento de flores no mercado interno e externo foi, entretanto, considerada rápida. Apesar das incertezas vivenciadas no mercado externo, a atividade manteve-se competitiva no mercado nacional e internacional até recentemente. O Ceará veio a se tornar competitivo após o final da década de 1990, onde antes a atividade até esta década era considerada pouco expressiva, logo não possuía vantagem competitiva. A partir dos anos 2000 quando se introduzem políticas de apoio ao agronegócio no estado, o segmento foi impulsionado, juntamente com a chegada de empresas relacionadas à atividade florícola e outros fatores que ajudaram na expansão dessa atividade.

Finalmente, propõe-se que na realização de novos estudos quanto à análise das vendas externas por diferentes categorias, sejam realizados estudos inovadores a respeito do aperfeiçoamento de novas tecnologias para o melhoramento da produção, busca de dados mais detalhados por municípios, polos produtivos, estados, e também por países de destino. Como a produção e as vendas são diversificadas entre regiões, acredita-se que informações mais específicas possam contribuir para definição de

políticas e propostas de apoio mais apropriadas a cada tipo de região produtora para melhorar cada vez mais a participação da atividade florícola diante do mercado externo.