

SWAP Ceará: Instrumento de Disseminação da Gestão por Resultados

Ana Cristina Cavalcante Medeiros*
Eveline Barbosa Silva Carvalho**

1 Introdução

A busca de experiências internacionais de sucesso da gestão pública é uma das principais tendências da gestão pública contemporânea. Organismos internacionais como o Banco Mundial, a OECD¹, a CIDA², entre outros, disseminam as melhores práticas e articulam o intercâmbio de experiências institucionais e lições aprendidas visando ao aperfeiçoamento dos modelos de gestão, tomando como referência aquelas práticas tidas como mais avançadas.

Em termos de boas práticas, a Administração Pública do Ceará, ao buscar recursos via empréstimo, elaborou um desenho inédito de operação de crédito com o Banco Mundial e o aval do Governo Federal, que abandonava a política de recursos por obras/ações em troca de uma política de recursos por performance. O desenho desta operação passou a ser denominada “SWAP³ - Ceará” e foi uma inovação mundial, em se tratando de um ente sub-nacional.

Pelo sucesso alcançado o “modelo” foi replicado em outros países e noutros estados brasileiros, como Minas Gerais, Distrito Federal e Pernambuco. Cada uma dessas operações segue essencialmente a mesma estrutura, combinando por um lado, o suporte às reformas de modernização da gestão do setor público, por outro, o suporte aos programas prioritários do Governo previamente selecionados e acordados, e por fim, o vínculo dos desembolsos ao cumprimento, por parte do Estado, de metas de desempenho definidas dentro do escopo do projeto, cujos indicadores identificam áreas essenciais para o desenvolvimento institucional do Estado.

2 Entendendo o SWAP

O principal objetivo do projeto SWAP - Ceará é o de contribuir para a ampliação dos avanços sociais e do crescimento econômico do Ceará, assim como a modernização institucional do Estado. O SWAP I, intitulado Projeto *Ceará Multi Setorial de Inclusão e Desenvolvimento Social* foi um empréstimo no valor de US\$ 150 milhões, iniciado em 18/10/2005 e concluído em 31/12/2007, que deu suporte à agenda de desenvolvimento social do Estado.

O SWAP II - *Projeto de Apoio à Inclusão Social e Crescimento Econômico*, no valor de US \$ 240 milhões, foi assinado em 19/03/2009 com prazo final em 30/06/2012 e tem o objetivo de consolidar os avanços sociais do SWAP I, dando apoio à competitividade e ao crescimento econômico do Ceará. Os objetivos específicos desse projeto são:

- Ajudar o Governo do Ceará a melhorar sua situação fiscal;
- Fortalecer o sistema de gestão por resultados do Estado;
- Promover uma melhor qualidade de serviços na educação e saúde;

1 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
2 Canadian International Development Agency
3 Sector Wide Approach ou Abordagem Setorial Abrangente

* Assessoria da Coordenação do SWAP II, Mestre em Controladoria
** Coordenadora do SWAP II, Phd em Economia

- Melhorar o acesso a água e saneamento, aumentar a recuperação dos custos do setor hídrico e melhorar a eficiência dos dois órgãos do Governo responsáveis pelo abastecimento e gestão da água;
- Reduzir as barreiras ao investimento empresarial.

As principais características do SWAP II podem ser resumidas basicamente em três. Primeiramente, ele é um empréstimo multi-setorial para o fortalecimento de cinco setores a saber:

1. Gestão do Setor Público
2. Educação
3. Saúde
4. Água e Saneamento
5. Negócios e Inovação

A segunda característica é a composição do empréstimo em dois componentes: Componente 1 que corresponde ao valor de US\$ 235,7 milhões a ser desembolsado de acordo com metas acordadas; e o Componente 2 que corresponde ao valor de US\$ 3,67 milhões a ser desembolsado de acordo com os projetos de assistência técnica previamente aprovados.

A terceira característica refere-se às metas do empréstimo como condicionantes dos desembolsos e que englobam o cumprimento de indicadores primários, secundários e a execução de despesas em programas elegíveis.

2.1 Indicadores

Os indicadores do SWAP II relacionados a metas para os anos de 2009 -2011 são compostos de dois tipos: primários e secundários. Os primários afetam o desembolso (Disbursement Linked Indicator – DLI) e são no total de 14 acordados com sete órgãos (SEFAZ, SEPLAG, SEDUC, SESA, SRH, CAGECE, ETICE) que devem ser cumpridos, como condição para os desembolsos.

Os indicadores secundários, somam o total de 14 acordados com dez órgãos (SEFAZ, SEPLAG, PGE, SEDUC, SESA, ARCE, CAGECE, ETICE SECITECE, CONPAM), que não afetem diretamente os desembolsos, mas devem ser cumpridos pois ampliam e consolidam o alcance dos programas dos setores e fortalecem a Gestão por Resultados no Estado.

O conjunto de indicadores “primários” e “secundários” estão apresentados abaixo na Tabela 1.

2.2 Programas de Gastos Elegíveis

Os Programas de Gastos Elegíveis são dez principais Programas de Governo, que constam do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária, referentes a setores selecionados para atingir os objetivos do projeto e que englobam quatro secretarias (CIDADES, SECITECE, SEDUC, SESA), conforme especificados na Tabela 2.

Tabela 1: Indicadores do SWAP II

Setor	Indicadores	
	Primários	Secundários
Gestão do Setor Público Desempenho Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Equilíbrio fiscal atual Concentração de impostos 	
Gestão por resultados	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios anuais da Gestão por Resultados (GPR) das Secretarias, validados pela SEPLAG e pelo Comitê de Gestão Fiscal e por Resultados (COGERF) “Relatórios de Resultados” de programas prioritários do PPA selecionados pelo COGERF 	<ul style="list-style-type: none"> Informações do GPR refletidas na apresentação do orçamento anual e no discurso anual do Governador na Assembléia. Implementação das recomendações das reformas das licitações (com base no diagnóstico dos indicadores do OECD). Implementação da reforma de gestão financeira (com base no diagnóstico da PEFA) Cruzamento dos cadastros de pensões do Estado com bancos de dados federais para identificar irregularidades. Implementação de uma plataforma de dados para gestão por resultados (S2GPR)
Educação	<ul style="list-style-type: none"> Exames anuais dos alunos das 2ª, 5ª, 9ª e 12ª séries. Municípios com o programa “Alfabetização da Idade Certa” em funcionamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Avaliação da implementação municipal do programa “Alfabetização na Idade Certa” (um em 2009 e um em 2011). Sucesso da alfabetização na 2ª série.
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> Certificação de qualidade das Equipes de Saúde da Família, de acordo com o sistema de classificação de qualidade da AMQ. Hospitais profissionalmente licenciados de acordo com as normas da ANVISA/ONA. Hospitais com sistema padronizado de contabilização de custos. 	<ul style="list-style-type: none"> População coberta pelas visitas das Equipes da Saúde da Família. Relatórios semestrais do “Grupo da Água” para combater a diarreia infantil que causa internação. Coleta sistemática e relato do peso/altura das crianças.
Gestão dos recursos hídricos e abastecimento de água e saneamento	<ul style="list-style-type: none"> Cobrança da água bruta distribuída (industrial, irrigação e aquicultura) Número de ligações urbanas de água e saneamento. Redução de perdas de água (“água não contabilizada”) pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE). 	<ul style="list-style-type: none"> Margem do EBTIDA da CAGECE Índice de conformidade da qualidade da água distribuída pela CAGECE (pela ARCE).
Meio Empresarial & Inovação	<ul style="list-style-type: none"> População urbana nos centros municipais com acesso ao serviço de acesso a Internet banda larga (<i>Cinturão Digital</i>). Registro de empresas no Registro Geral da Secretaria da Fazenda (CGF) concluído em 72 horas. 	<ul style="list-style-type: none"> Redução do número médio de dias para emissão de licenças ambientais no Estado. Número de contratos de parceria e/ou prestação de serviços entre o Núcleo da Fundação da Inovação Industrial (NUTEC) e empresas privadas.

Fonte: PAD (Project Appraisal Document)

Tabela 2: Programas de Governo Elegíveis no SWAP II

Educação
041 – Padrões Básicos das Escolas
048 – Qualidade da Educação Básica nas Zonas Escolares Rurais e Urbanas
058 – Cooperação entre Estados e Municípios
Saúde
535 – Serviços de Saúde Secundários e Terciários
536 – Serviço de Saúde Primário
554 – Gestão do Trabalho e Educação na Saúde
Gestão dos Recursos Hídricos e Abastecimento de Água
711 – Saneamento Ambiental do Ceará
Ambiente de Negócios & Inovação
033 – Ceará Digital
194 – Fortalecimento do Ensino Profissionalizante e Superior
196 – Inovação tecnológica, pesquisa e desenvolvimento científico

2.3 Projetos de Assistência Técnica

Os projetos de Assistência Técnica são prioritários para dar suporte ao sucesso do Projeto e foram definidos no Plano de Licitação publicado no Manual de Operação (Decreto nº29.647 de 11/02/2009) e cobrem doze órgãos (ARCE, CGE, CIDADES, CONPAM, ETICE, IPECE, PGE, SEDUC, SEFAZ, SEPLAG, SESA e TCE)

2.4 Desembolsos

Os desembolsos são feitos direto para o Tesouro do Estado e não para um programa orçamentário individual ou Secretaria. Cada desembolso é sujeito ao atendimento de condições destinadas a respaldar o programa do Governo e os objetivos do empréstimo.

As regras para os desembolsos são basicamente três. A primeira regra é chamada a Regra dos 30%, onde o Governo do Ceará receberá por desembolso até 30% do total dos Programas Elegíveis (P.E.) selecionadas para um determinado período. Por exemplo:

- Se 30% dos P. E. \geq US\$26,94 milhões \rightarrow Desembolso = US\$26.94 milhões
- Se 30% dos P. E. $<$ US\$26,94 milhões \rightarrow Desembolso = 30% dos P. E.

A segunda regra é a Regra dos 70%, onde o Governo do Ceará deverá ter executado pelo menos 70% do orçamento programado para cada Programa Elegível, durante o período de janeiro a dezembro do ano anterior. Para cada P. E. que não conseguiu executar 70% do seu orçamento, haverá uma redução em 10% no valor total financiado. Por exemplo, se dois P.E. não alcançaram 70% do seu orçamento, então o desembolso reduzirá em 20%. A terceira regra de desembolso é a Regra dos Indicadores, em que o Governo do Ceará deverá atender 14 Indicadores Primários, para os anos de 2009 a 2011.

Os dois primeiros desembolsos já aconteceram em junho de 2009. O valor do primeiro desembolso foi limitado a 20% do valor total do empréstimo e se referiu ao “reembolso” de gastos comprovados em Programas Elegíveis do Governo para o período de 12 meses anteriores da assinatura do contrato. Os demais desembolsos estão divididos em parcelas de valores iguais programados para serem realizados uma vez a cada seis meses, conforme cronograma na Tabela 3.

Tabela 3: Cronograma de Desembolso SWAP II

Desembolso		Valor (US\$ milhões)	Regras
Nº	Data		
1	Junho/2009	47,15	• Regra dos 30%
2	Junho/2009	26,94	• Regra dos 30%
3	Setembro/2009 (*)	26,94	• Regra dos 30%
4	Março/2010	26,94	• Regra dos 30% • Regra dos 70% • Regra dos Indicadores
5	Setembro/2010	26,94	• Regra dos 30%
6	Março/2011	26,94	• Regra dos 30% • Regra dos 70% • Regra dos Indicadores
7	Setembro/2011	26,94	• Regra dos 30%
8	Março/2012	26,94	• Regra dos 30% • Regra dos 70% • Regra dos Indicadores
AT	Componente AT	3,67	• De acordo com os projetos aprovados e licitados

(*) Cronograma sendo revisto pelo Banco Mundial para ser em Outubro e Abril.

3. SWAP II como Instrumento de Disseminação de GPR

As duas operações do SWAP - Ceará possuem característica parecidas. As duas são multi-setorial e possuem um componente de Assistência Técnica que ampliam o conhecimento e principalmente fortalecem e consolidam as ações necessárias para o alcance das metas. O SWAP I teve 16 indicadores e nove programas prioritários e o SWAP II 14 indicadores primários, 14 secundários e 10 programas elegíveis. No entanto, o que chama maior atenção nesse projeto é a busca em disseminar a Gestão por Resultados - GPR no Estado. No SWAP I a GPR recebeu grande atenção, principalmente com a ênfase na elaboração dos planos estratégicos setoriais e das matrizes de GPR. Aproveitando os resultados do primeiro, o SWAP II dá maior foco à GPR com os condicionantes da elaboração dos Relatórios de Desempenho Setorial, Relatórios Produto Resultado, Capacitação para a disseminação do modelo GPR no Estado e informações sobre GPR refletidas anualmente na Mensagem à Assembléia.

Como os recursos do empréstimo são desembolsados diretamente na conta do Tesouro, sem estar, como era de praxe em operações tradicionais, o seu uso vinculado a um determinado produto, programa individual, ou secretaria, isso dá ao Governo, por um lado, uma maior flexibilidade na gestão financeira dos recursos e por outro, maior responsabilidade as setoriais envolvidas no projeto com relação ao cumprimento de suas metas. Esses dois pontos são vitais na consolidação de GPR.

Outro ponto importante é que os desembolsos ocorrem mediante o cumprimento de metas previamente acordados entre as partes e que foram propostas pelas próprias setoriais envolvidas. Essas metas estão ligadas à programas governamentais que já fazem parte do Plano Plurianual. O Ceará, por sua vez, ao acordar os indicadores do projeto com o Banco, objetiva resultados que impactem diretamente na qualidade de vida da população.

O monitoramento do Projeto é realizado por um Comitê constituído por integrantes de todas as setoriais envolvidas que se reúnem mensalmente para acompanhar o progresso de cada indicador, dos Programas Elegíveis e dos Projetos de Assistência Técnica. Ao cobrar resultados multi-setorial, o SWAP- Ceará propicia integração e troca de experiências entre as setoriais. Essa interação leva a um trabalho de equipe intersetorial, visto que o cumprimento de um indicador afeta à todos. Além disso, o desempenho do Projeto é monitorado em reuniões bimestrais pelo COGERF⁴.

O Banco Mundial, por sua vez, estimula o fortalecimento institucional, reconhecendo a estrutura do Estado no acompanhamento e na elaboração de relatórios contábeis e financeiros necessários ao bom desempenho do Projeto, assim como aceita que a realização da auditoria do Projeto seja executada pelo Tribunal de Contas do Ceará e não por um Auditor Externo contratado por eles.

Este Projeto tem muitos desafios que são, contudo, visivelmente compensados pelos benefícios, em termos de flexibilidade financeira, agilidade de desembolsos, fortalecimento institucional e, principalmente, o de manter os resultados como foco principal, visto que eles condicionam a entrada de recursos.

O SWAP-Ceará portanto, pode ser visto como um instrumento financeiro que apóia de forma coordenada, uma estratégia governamental, em busca de resultados e sua implementação, como plano de ação que reflete as prioridades do Estado. Assim este instrumento se torna um disseminador da cultura e prática de Gestão por Resultados para o Ceará.

⁴ Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal do Governo do Estado do Ceará