

Documento do
Banco Mundial

PARA USO OFICIAL SOMENTE

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO

DOCUMENTO DE AVALIAÇÃO DO PROJETO

PARA UM EMPRÉSTIMO PROPOSTO NO VALOR DE

US\$350 MILHÕES

AO

ESTADO DO CEARÁ, BRASIL.

COM A GARANTIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PARA

PROJETO DE APOIO AO CRESCIMENTO ECONÔMICO COM REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO ESTADO DO CEARÁ.

PROGRAMA PARA RESULTADOS

28 de Outubro de 2013.

Departamento de Finanças e Setor Privado
Unidade de Gestão do País Brasil

Este documento está sendo disponibilizado publicamente antes da avaliação da Diretoria. Isto não implica em um resultado presumido. Este documento poderá ser atualizado após a avaliação da Diretoria e o documento atualizado será disponibilizado publicamente em conformidade com a política do Banco sobre Acesso a Informações.

EQUIVALENTES MONETÁRIOS
(Taxa de Câmbio Efetiva em 26 de setembro de 2013)

Unidade Monetária = Real Brasileiro

1 R\$ = US\$0.44

1 USD = R\$ 2.24

BRASIL – ANO FISCAL DO GOVERNO

Janeiro - Dezembro

ABREVIACÕES E SIGLAS

ADECE	Ceará State Development Agency	<i>Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará</i>
ANA	National Water Agency	<i>Agência Nacional de Águas</i>
ARCE	Ceará Multisector Regulatory Agency	<i>Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará</i>
BNDES	National Bank for Economic and Social Development	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
CAGECE	Ceará Water and Sewage Company	<i>Companhia de Água e Esgoto do Ceará</i>
CEDE	State Economic Development Council	<i>Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico</i>
CEFET	Federal Center for Technological Education	<i>Centro Federal de Educação Tecnológica</i>
CEI	Early Child Education Center	<i>Centro de Educação Infantil</i>
CEIS	Cadaster of Debarred and Sanctioned Firms	<i>Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas</i>
CGE	Office of the Comptroller General	<i>Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado</i>
CNPJ	Corporate Taxpayer's Registry	<i>Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas</i>
COGERF	Committee for Fiscal and Results-Based Management	
COGERH	Ceará State Water Resources Company	<i>Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos</i>
CONPAM	State Council for Environmental Policy	<i>Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente</i>
COPEM	Municipal Coordination Body	<i>Coordenadoria de Cooperação com os Municípios</i>
COTES	Treasury Coordinator	<i>Coordenação do Tesouro</i>
CPS	Country Partnership Strategy	<i>Estratégia de Parceria com o País</i>
CRAS	Social Assistance Reference Center	<i>Centro de Referência de Assistência Social</i>
CREDE	Regional Education Development Center	<i>Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação</i>
CTTC	Technical Training Center of Ceará	<i>Centro de Treinamento Técnico do Ceará</i>
DLI	Disbursement Linked Indicator	
DPL	Development Policy Loan	<i>Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento</i>
ECD	Early Childhood Development	<i>Desenvolvimento Infantil</i>
ESSA	Environmental and Social Systems Assessment	<i>Sistemas de Avaliação Ambiental e Social</i>

FECOP	State Anti-Poverty Fund	<i>Fundo Estatal de Combate à Pobreza</i>
FPE	State Participation Fund	<i>Fundo de Participação dos Estados</i>
FUNAI	National Indigenous Peoples' Fund	<i>Fundação Nacional do Índio</i>
FUNCEME		<i>Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos</i>
FM	Financial Management	<i>Gestão Financeira</i>
GabGov	Governor's Cabinet	<i>Gabinete do Governador</i>
GDP	Gross Domestic Product	<i>Produto Interno Bruto</i>
GOC	Government of Ceará	<i>Governo do Ceará</i>
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	<i>Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento</i>
ICMS	State Value Added Tax	<i>Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços</i>
ICR	Implementation Completion Report	
IDB	Inter-American Development Bank	<i>Banco Interamericano de Desenvolvimento</i>
IDEB	Basic Education Indicator	<i>Índice de Desenvolvimento da Educação Básica</i>
IEG	Independent Evaluation Group	<i>Grupo Independente de Avaliação</i>
IFR	Interim Financial Reports	<i>Relatórios Financeiros Preliminares</i>
INDI	Ceará Industrial Development Institute	<i>Instituto de Desenvolvimento Industrial do Ceará</i>
IPEA	Institute of Applied Economic Research	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
IPECE	Ceará Economic Research Institute	<i>Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará</i>
IPF	Investment Project Financing	
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards	
LAC	Latin America and the Caribbean	<i>América Latina e Caribe</i>
LDO	Budget Guidelines Law	<i>Lei de Diretrizes Orçamentárias</i>
LIA	Law on Administrative Improbability	<i>Lei de Improbidade Administrativa</i>
LOA	Annual Budget Law	<i>Lei Orçamentária Anual</i>
LRF	Fiscal Responsibility Law	<i>Lei de Responsabilidade Fiscal</i>
MAPP	Priority Programs and Actions Monitoring	<i>Monitoramento de Ações e Programas Prioritários</i>
MDS	Ministry of Social Development	<i>Ministério do Desenvolvimento Social</i>
MEC	Ministry of Education	<i>Ministério da Educação</i>
MP	Public Ministry	<i>Ministério Público</i>
NRR	Net Real Rate	
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	<i>Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento</i>
OPRC	Operational Procurement Review Committee	<i>Comitê de Revisão</i>
ORAF	Overall Risk Assessment Framework	<i>Arcabouço de Avaliação do Risco Geral</i>
PAD	Program Appraisal Document	<i>Documento de Avaliação do Projeto</i>
PADIN	Early Child Development Support Program	<i>Programa de Acompanhamento do Desenvolvimento Infantil</i>
PAIC	Literacy at the Right Age Program	<i>Programa Alfabetização na Idade Certa</i>
PAIF	Integrated Family Assistance Program	<i>Programa de Atendimento Integral às Famílias</i>
PDO	Project Development Objective	<i>Objetivo de Desenvolvimento do Projeto</i>
PforR	Program-For-Results	<i>Programa para Resultados</i>
PGE	State Attorney-General Office	<i>Procuradoria Geral do Estado</i>
PPA	Multi-Year Plan	<i>Plano Plurianual</i>
PROARES	Program to Support Social Reforms in Ceará	<i>Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará</i>
PROFISCO	State Fiscal Modernization Program	<i>Programa de Modernização Fiscal do</i>

PROGERIRH	Ceará Integrated Water Resource Management Project	<i>Estado Projeto de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Estado do Ceará</i>
PRONATEC	National Program for Access to Technical Education and Employment	<i>Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego</i>
RBM	Results Based Management	<i>Gestão Baseada em Resultados</i>
SECITECE	Secretariat of Science and Technology	<i>Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior</i>
SEDUC	Secretariat of Education	<i>Secretaria de Estado da Educação</i>
SEFAZ	Secretariat of Finance	<i>Secretaria da Fazenda</i>
SEMACE	State Environment Superintendence	<i>Superintendência Estadual do Meio Ambiente</i>
SENAC	National Commercial Vocational Training Service	<i>Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial</i>
SENAI	National Industrial Vocational Training Service	<i>Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial</i>
SENAT	National Transport Vocational Training Service	<i>Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte</i>
SEPLAG	Secretariat of Planning and Management	<i>Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará</i>
SESA	Secretariat of Health	<i>Secretaria de Saúde do Estado do Ceará</i>
SIC	Integrated Accounting System	<i>Sistema Integrado de Contabilidade</i>
SIG	Management Information System	<i>Sistema de Informações Gerenciais</i>
SIMEC	State Association of Mechanical, Electrical Components and Metallurgical Industries	<i>Sindicato das Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico no Estado do Ceará</i>
SINDIQUIMICA	State Association of Chemical, Pharmaceutical and Refining Industries	<i>Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas, Farmacêuticas, Colchões e de Material Plástico e Produtos Isolantes no Estado do Ceará</i>
SRH	Secretariat of Water Resources	<i>Secretaria de Recursos Hídricos</i>
STDS	Secretariat of Work and Social Assistance	<i>Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social</i>
STN	National Treasury Secretariat	<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>
SWAP	Sector-Wide Approach	
SWM	Strengthening Solid Waste Management	<i>Fortalecimento da Gestão de Resíduos Sólidos</i>
TA	Technical Assistance	<i>Assistência Técnica</i>
TCE	State Court of Accounts	<i>Tribunal de Contas do Estado</i>
TCM	Municipal Court of Accounts	<i>Tribunal de Contas dos Municípios</i>
TVET	Technical and Vocational Education Training	<i>Educação e Formação Técnico-profissional</i>

Vice-Presidente:	HasanA. Tuluy
Diretor do País:	Deborah Wetzel
Diretor do Setor:	Marialisa Motta
Gerente do Setor:	P.S. Srinivas
Task Team Leader:	Thomas Kenyon

BRASIL

PROJETO DE APOIO AO CRESCIMENTO ECONÔMICO COM REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO ESTADO DO CEARÁ.

Índice

I.	CONTEXTO ESTRATÉGICO.....	1
A.	Contexto Nacional e Estadual.....	1
B.	Contexto Multissetorial e Institucional.....	2
C.	Relação com a CPS - Estratégia de Parceria do País.....	5
D.	Fundamentação para o instrumento PforR.....	5
II.	DESCRIÇÃO DO PROGRAMA E ESTRUTURA DOS RESULTADOS.....	7
A.	Estrutura de Operação.....	7
B.	Escopo do Programa PforR.....	9
C.	Conteúdo do Componente de Assistência Técnica.....	10
D.	Objetivo de Desenvolvimento do Programa.....	12
E.	Principais Resultados do Programa e Indicadores Vinculados ao Desembolso.....	13
F.	Lições Aprendidas.....	16
G.	Atividades de Capacitação e Fortalecimento de Sistemas.....	17
III.	IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA.....	18
A.	Arranjos Institucionais e de Implementação.....	18
B.	Avaliação e Monitoramento de Resultados.....	19
C.	Arranjos de Desembolsos e Protocolos de Verificação.....	19
IV.	RESUMO DAS AVALIAÇÕES.....	20
A.	Técnica.....	20
B.	Fiduciário.....	21
C.	Efeitos Ambientais e Sociais.....	22
D.	Resumo e Explicação do Risco Integrado.....	24
E.	Plano de Ação do Programa.....	24
	Anexo 1: Descrição Detalhada do Programa.....	25
	Anexo 2: Matriz Lógica dos Resultados.....	34
	Anexo 3: Indicadores vinculados ao desembolso, arranjos de desembolso e protocolos de verificação....	40
	Matriz de Indicadores Vinculados ao Desembolso PforR.....	40
	Anexo 4: Resumo da Avaliação Técnica.....	47
	Anexo 5: Avaliação Integral dos Sistemas Fiduciários.....	76
	Anexo 6: Avaliação Resumida do Meio Ambiente e dos Sistemas Sociais.....	97
	Anexo 7: Avaliação Integrada de Riscos.....	105
	Anexo 8: Plano de Ação do Programa.....	109
	Anexo 9: Avaliação do Componente de Assistência Técnica.....	110
	Anexo 10: Plano de Apoio à Implementação.....	114

Brasil

**PROJETO DE APOIO AO CRESCIMENTO ECONÔMICO COM REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NO ESTADO DO CEARÁ**

DOCUMENTO DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

*América Latina e Caribe
LCSPF*

Informações Gerais	
Data: 28 de outubro de 2013	Setores: Educação pré-primária (12.5%); Outros Serviços Sociais (12.5%); Capacitação Profissional (12.5%); Indústria Geral & Comércio (12.5%); Administração Pública, Água, Saneamento (12.5%); Água Geral (12.5%); Administração de Governo Regional (25%). Temas: Gestão de Recursos Hídricos (25%); Gestão por Resultados de Desenvolvimento (25%); Educação para Todos (12.5%); Inclusão Social (12.5%); Desenvolvimento e Competitividade de Exportações (12.5%); Educação para Economia do Conhecimento (12.5%).
Diretor do País: Deborah Wetzel	
Diretor/Gerente do Setor: Marialisa Motta	
ID do Programa: P127463	
Instrumentos de Empréstimo: PforR	
Categoria Ambiental (Componente IPF) B	
Líder(es) da Equipe: Thomas Kenyon	
Período de Implementação do Programa: Data de Início: 01 de janeiro de 2014	Data final: 01 de janeiro de 2018
Financiamento Esperado: Data(s) efetiva (s): 05 de dezembro de 2013	
Data(s) Esperada(s) de Encerramento do Financiamento: 31 de janeiro de 2018	
Dados do Financiamento do Programa	
<input checked="" type="checkbox"/> Empréstimo	<input type="checkbox"/> Grant
<input type="checkbox"/> Outros	

[] Crédito									
Para Empréstimos/Créditos/Outros (US\$M):									
Total do Financiamento do Banco: US\$ 350 milhões (incluindo US\$ 35 milhões do componente Assistência Técnica)									
Déficit de Financiamento: 0									
Fonte de Financiamento									
Valor									
BIRD	US\$ 350 milhões								
PROGRAMA PforR (Empréstimo do Programa)	US\$ 315 milhões								
Assistência Técnica (Empréstimo do Projeto)	US\$ 35 milhões								
Total	US\$ 350 milhões								
Mutuário: Estado do Ceará, Brasil.									
Agência Responsável: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)									
Contato: Cristina Medeiros	Função: Coordenadora do Programa								
Telefone No: 55 85 3101 3502	Email: cristina.medeiros@ipece.ce.gov.br								
Desembolsos Esperados (em USD Milhões) – Programa PforR									
Ano Calendário	2013	2014	2015	2016	2017				
Anual	94.5 (incluindo financiamento de 78.8 anterior aos resultados – 25 por cento do total)	55.7	61.7	68.8	34.3				
Acumulativo	94.5	150.2	211.9	280.7	315				
Desembolsos Esperados (em USD Milhões) – Componente de Assistência Técnica									
Ano Calendário	2014	2015	2016	2017					

Anual	5.47	8.39	10.57	10.57					
Acumulativo	5.47	13.86	24.43	35.00					

Objetivo de Desenvolvimento do Programa

O Objetivo de Desenvolvimento do Programa é ajudar o Governo a melhorar a prestação de serviços públicos, particularmente nas áreas de capacitação profissional, assistência à família e qualidade da água.

Componentes

Componente PforR Custo (US\$ 315 milhões)

Componente de Assistência Técnica Custo (US\$ 35 milhões)

Conformidade

Política

O programa é originário do CAS em conteúdo ou em outros aspectos significativos? Sim [] No [X]

A operação do programa requer quaisquer renúncias de políticas do Banco aplicáveis aos instrumentos do Programa para Resultados ou Financiamento de Projetos de Investimentos? Sim [] No [X]

Foram aprovados pela gestão do Banco? Sim [] No []

Solicita-se a aprovação da Diretoria para alguma renúncia a regras? Sim [] No [X]

A operação do programa satisfaz os critérios Regionais para preparação para implementação? Sim [X] No []

O componente IPF dispara alguma Política de Salvaguarda? Sim [X] No []

Caso afirmativo, qual (is)? Avaliação Ambiental OP/BP 4.01; Povos Nativos OP/BP 4.10

Classificação Geral do Risco: Moderado

Pactos legais

Nome	Periódico	Data de Realização	Frequência
Reuniões de gestão	Sim	N/A	Todo semestre

Descrição do pacto

O Mutuário realizará, até a finalização do Programa, Reuniões de Gestão que serão realizadas com uma frequência mínima de uma vez por semestre, para discutir o progresso sob a Operação e prover orientações sobre a supervisão geral da Operação, e encaminhará, imediatamente após, as atas de tais reuniões ao Banco.

Nome	Periódico	Data de realização	Frequência	
Acordos de agência participante	Não	Por efetividade	NA	
Descrição do pacto				
O Mutuário celebrará um Acordo de Agência Participante com cada uma das Agências Participantes, sob termos e condições aprovados pelo Banco, incluindo, <i>inter alia</i> , a obrigação de: (A) realizar as atividades que se encaixam sob sua jurisdição administrativa sob o Programa; e (B) cumprir as provisões pertinentes do Cronograma 2 ao Contrato de Empréstimo conforme aplicável a tal Agência Participante, incluindo o cumprimento das provisões das Diretrizes Anticorrupção para o Programa.				
Nome	Periódico	Data de realização	Frequência	
Salvaguardas	NA	NA	NA	
Descrição do pacto				
O Mutuário adotará termos de referência para serviços não relacionados a consultorias e para serviços de consultoria sob tais atividades do Projeto em conformidade com os requerimentos das Políticas de Salvaguardas do Banco em efetividade, no momento, conforme aplicável, de forma satisfatória para o Banco.				
Condições				
Nome: Acordos de Agências Participantes		Tipo: Efetividade		
Os Acordos de Agência Participante da ADECE, CAGECE e COGERH foram celebrados entre o Mutuário e a respectiva Agência Participante.				
Composição da Equipe				
Pessoal do Banco				
Nome	Função	Especialização	Unidade	UPI
Thomas Kenyon	Especialista Sen. Desenv. Setor Privado.	Desenvolvimento do Setor Privado/TTL	LCSPF	
Rita Almeida	Economista Sênior	Educação	HDNHE	
Roland Clarke	Especialista Líder em Gestão do Setor Público.	Gestão do Setor Público	LCSPS	
Laura Zoratto	Especialista em Gestão do Setor Público	Gestão do Setor Público	LCSPS	
Erwin De Nys	Especialista Sênior em Gestão de Recursos Hídricos.	Gestão de Recursos Hídricos	LCSEN	
GunarsPlatais	Economista Sênior Ambiental	Recursos Hídricos e Meio-Ambiente	LCSEN	
Tania Dmytraczenko	Economista Sênior	Saúde	LCSHH	
CristianQuijada	Especialista em Desenvolvimento do Setor Privado	Desenvolvimento do Setor Privado.	LCSPF	
Anna Fruttero	Economista	Proteção Social	LCSHS	

Leandro Costa	Economista	Educação	LCSHE	
Alexandre Oliveira	Especialista Sênior em Compras Públicas	Compras Públicas	LCSPT	
EtelBereslawski	Especialista Sênior em Compras Públicas	Compras Públicas	LCSPT	
Lisa Bhansali	Consultora	Gov. e anticorrupção	LCSOS	
Beth Hoffman	Analista de Operações	Gov. e anticorrupção	LEGEN	
Joseph Kizito	Especialista Sênior em Gestão de Finanças.	Gestão financeira	LCSFM	
Susana Amaral	Especialista em Gestão de Finanças	Gestão financeira	LCSFM	
Cary Anne Cadman	Especialista Sênior em Silvicultura	Sistemas ambientais	AFTSG	
Patricia Fernandes	Especialista em Desenvolvimento Social	Sistemas sociais	EASER	
Alberto Costa	Especialista Sênior em Desenvolvimento Social	Sistemas sociais	LCSSO	
Miguel-Santiago Oliveira	Oficial Sênior em Finanças	Desembolsos	CTRLN	
Victor Ordonez	Oficial Sênior em Finanças	Desembolsos	CTRLN	
Patricia Miranda	Consultor Sênior	Legal	LEGLE	
Gabriela Grinsteins	Advogada	Legal	LEGLE	
MickyAnanth	Assistente de Programa		LCSPF	
Angela Porto	Assistente de Programa		LCSPR	
Monica Porcidonio	Assistente de Programa		LCSPR	

Pessoal não Pertencente aos quadros do Banco			
Nome	Função	Telefone do Escritório	Cidade
Armando Castelar	Análise de políticas de combate à pobreza		
Madalena dos Santos	Capacitação profissional		

I. CONTEXTO ESTRATÉGICO

A. Contexto Nacional e Estadual

1. **Durante as duas últimas décadas, o Brasil obteve avanços significativos na gestão da economia e do setor público.** Governos consecutivos mantiveram saudáveis políticas macroeconômicas, conquistando uma inflação baixa, um robusto crescimento econômico e índices significativos de criação de empregos. O crescimento do emprego e da remuneração do trabalho, complementado por programas específicos de assistência social como o Bolsa Família, contribuiu para uma redução na parcela de brasileiros que viviam abaixo da linha da extrema pobreza de 10,5% no início dos anos 2000 para 4,7% em 2011. A desigualdade também caiu, conforme refletido no coeficiente Gini de 0,59 para 0,53 durante o mesmo período.¹

2. **O desenvolvimento do Brasil se encontra em uma encruzilhada.** O país está se recuperando gradativamente de uma desaceleração que começou em meados de 2001. O crescimento caiu de 7,5% em 2010 para 2,7% em 2011 e somente 0,9% em 2012. Não se espera que supere 2,5% em 2013. A desaceleração foi muito associada a eventos externos e foi mitigada por respostas de políticas fiscais e monetárias, assim como por um saudável sistema bancário, amplas reservas e níveis moderados de endividamento. Mas o crescimento futuro está limitado por gargalos na infraestrutura, no capital humano e na precária intermediação financeira – todos prejudicando as perspectivas para a consolidação dos ganhos da última década nos padrões de vida.

3. **Concomitantemente, uma crescente classe média tem chamado a atenção para a queda do sistema político,** e sua incapacidade de prestar serviços públicos de uma forma eficiente e rentável. Protestos em massa nas maiores cidades, em junho de 2013, contra corrupção e pela disponibilidade e qualidade de educação, saúde, transporte e outros serviços públicos mandaram uma forte mensagem para todos os níveis de Governo. Responder a estas demandas sem desestabilizar a estrutura macroeconômica representa um desafio enorme, assim como a persistência de grandes disparidades entre as regiões do Brasil. A região Nordeste, em particular, historicamente desfavorecida, permanece uma parte periférica da economia nacional com altos índices de exclusão social.

4. **O Ceará é um dos estados mais pobres do país com uma renda per capita de US\$5.236 em 2010,** menos que a metade da média brasileira. Três - quintos de seus habitantes se encontram entre os dois-terços mais pobres da população brasileira por renda domiciliar. Desde o início da década de 1990, sucessivos governos estaduais do Ceará têm reformado o sistema de administração pública e investido pesadamente em programas sociais, particularmente em saúde e educação. O atual governador foi reeleito para um segundo mandato de quatro anos em outubro de 2010 e adotou um programa similar ao seu primeiro mandato, com um forte foco em investimento público em programas sociais, infraestrutura e desenvolvimento econômico.

5. **Estes esforços se refletiram na taxa de crescimento econômico do Ceará e na força de suas finanças públicas.** A produção cresceu a uma taxa anual de 4,4% entre 2002 e 2010, comparada aos 3,8 % do índice nacional durante o mesmo período. Ao mesmo tempo, os níveis

¹ Ver também o Anexo 11 para uma análise detalhada de recentes desenvolvimentos econômicos no Brasil.

de endividamento caíram de 60,4% das receitas em 2006 para 27,7% em 2012 e se encontram bem dentro do limite de 200% da lei de responsabilidade fiscal. O acesso aos serviços de educação e saúde também melhora consideravelmente nos últimos anos. A mortalidade infantil caiu de 32 por mil para 17 entre 2002 e 2010, ao passo que os índices de alfabetismo aumentaram de 66% para 78% da população adulta e o número médio de anos de escolaridade cresceu de 3,8 para 5,5. Independentemente destas conquistas, o Ceará enfrenta vários desafios:

- *Pobreza*: os níveis de pobreza ainda estão muito altos: em 2011, 13% da população vivia abaixo da linha da extrema pobreza regional e 36,9% abaixo da linha da pobreza regional.² A mortalidade infantil e o analfabetismo adulto ainda se encontram bem acima da média brasileira. Como em qualquer outro lugar no Brasil, a pobreza se concentra entre famílias com crianças na primeira infância, adolescentes e jovens adultos, muitos dos quais não têm educação ou as habilidades necessárias para participar no mercado de trabalho.
- *Crescimento*: o crescimento recente do Ceará tem sido impulsionado pelo investimento público em infraestrutura. A produção e as exportações se concentram em setores tradicionais de crescimento lento (turismo, couro e bens agrícolas) com baixos níveis de inovação e conteúdo tecnológico.³ Em comum com outras regiões periféricas, o Ceará tem um agudo déficit de capital humano, o que torna difícil atrair e capitalizar em cima de grandes investimentos do setor privado. Há uma necessidade premente para desenvolver um ambiente favorável ao desenvolvimento do setor privado e para alinhar o apoio público à capacitação com as necessidades do setor privado.
- *Meio ambiente*: o Ceará é um dos estados mais secos do Brasil como boa parte do Nordeste brasileiro, sofre uma escassez crônica de água, com longas e severas secas que prejudicam o desenvolvimento agrícola e reduzem o bem-estar social. Boa parte do Estado ainda não tem acesso aos serviços de água e saneamento básico.⁴ O problema é agravado pelas práticas inadequadas de uso do solo e gerenciamento de resíduos sólidos que prejudicam a qualidade da água e impõem custos adicionais, tanto econômicos como para o bem-estar social.
- *Gestão do setor público*: a eficiência e a qualidade da prestação dos serviços em todas estas áreas dependem, em última instância, de uma gestão mais forte do setor público. A adoção do Estado de um modelo de gestão por resultados, que começou em 2004, depende de um núcleo de indivíduos chave e, a menos que seja institucionalizada, poderá ser insustentável. Esta situação é agravada pelo final do mandato do atual governador durante o decorrer da operação.

B. Contexto Multissetorial e Institucional

6. O governo do Ceará solicitou o apoio do Banco para a implementação de seu Plano Plurianual – PPA de 2012 a 2015.⁵ O Plano tem como objetivos promover desenvolvimento

²O número comparável para o Brasil é 21,2%. A “Linha da Extrema Pobreza” é definida como a renda necessária para um consumo mínimo de 2.000 calorias por dia, de acordo como a Organização Mundial da Saúde. A “Linha da Pobreza Regional”, conforme definida pelo IPEA, é o dobro do nível de renda da Linha da Extrema Pobreza.

³ A produção agrícola foi menor em 2010 do que em 2000.

⁴ Em 2011, 75% da população era conectada ao sistema público de abastecimento de água, e 35% ao sistema de esgoto, comparando-se às médias nacionais de 82% e 61%.

⁵O PPA está disponível em: http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/Livro%20I_Mensagem_Governo.pdf

social equitativo, desenvolvimento econômico sustentável e contribuir para a emergência de um setor público mais eficiente e participativo. Os três pilares do PPA são:

7. ***‘Sociedade justa e equitativa:*** o programa de desenvolvimento sustentável do governo enfatiza a expansão e a melhoria na qualidade da prestação de serviços em educação, saúde e segurança pública com atenção particular às necessidades de homens e mulheres jovens. Os serviços de saúde focam na saúde da família e materna/neonatal e doenças transmissíveis. Outros programas incluem transferências sociais – com ênfase particular em famílias pobres com crianças, jovens e outros grupos marginalizados – e apoio ao esporte e cultura.

8. ***‘Economia para uma Vida Melhor:*** O programa de desenvolvimento econômico do governo enfatiza investimentos públicos na infraestrutura física e na inovação para apoiar o comércio, a agricultura, a indústria e a mineração – com atenção especial voltada para o desenvolvimento rural e o turismo. A expansão da infraestrutura física se concentra no investimento para garantir o acesso à água (*‘Eixão das Águas’* e *‘Cinturão das Águas’*) e infraestrutura de transporte, em particular as instalações portuárias do Pecém.

9. ***‘Governo Participativo, Ético e Competente:*** O Programa do Governo de Gestão do Setor Público teve seu foco voltado para quatro áreas: participação cidadã em planejamento, orçamento e monitoramento; melhoria da articulação entre diferentes poderes e níveis de governo; gestão por resultado; e melhoria da gestão financeira e recursos humanos. Isto dá continuidade a um programa de reformas desde 2004 que, entre outras coisas, integrou o sistema de gestão financeira do estado, aumentou a transparência da coleta de receitas, centralizou sua função de compras públicas e desenvolveu um sistema para o monitoramento rigoroso de projetos de investimento.

10. **A operação apoiará um subgrupo do PPA e se concentrará em três desafios principais** que são extremamente importantes em suas implicações para o crescimento, a redução da pobreza e a sustentabilidade ambiental, assim como são bastante complexos pois requererem uma interação entre diferentes agências governamentais e com o setor privado. Eles também se encontram entre aqueles para os quais se espera que o Banco possa contribuir razoavelmente. Estes desafios, cada um dos quais corresponde a uma diretriz no PPA, se encontram no desenvolvimento de habilidades, na assistência à família e na qualidade da água:

- ***Capacitação profissional:*** a expansão das instalações portuárias no Pecém e a atração de investimentos privados no refino de petróleo e produção de aço agravaram o déficit de mão-de-obra do Ceará. Mais empresas se queixam sobre o déficit de mão-de-obra no Ceará do que em quase qualquer outro estado brasileiro, mas são pouquíssimas as que oferecem qualquer tipo de treinamento. O governo vem expandido a oferta de capacitação profissional desde 2008, mas há preocupações sobre a efetividade dos mecanismos para a garantia de seu alinhamento com a demanda.
- ***Assistência à família:*** a pobreza no Ceará se concentra entre famílias com crianças com idade inferior a seis anos. Investimentos no desenvolvimento infantil, desde que sejam de alta qualidade, produzem amplos retornos e podem contribuir para romper com ciclos intergeracionais de pobreza. Entretanto, os segmentos mais pobres da população são, geralmente, menos propensos a se engajar em desenvolvimento infantil ou em outros programas de combate à pobreza relacionados à família. A melhoria do acesso destes

segmentos a tais serviços através de comunicações e busca ativa mais efetivas é uma prioridade.

- *Qualidade da água:* a qualidade de água não tratada piorou nos últimos anos apesar dos amplos investimentos na infraestrutura física. Uma baixa qualidade da água impõe um amplo custo econômico e tem implicações negativas para a saúde e o bem-estar. O Ceará se concentrou pesadamente na garantia de acesso confiável ao fornecimento de água nos últimos anos, mas a seca, as precárias práticas de gestão ambiental e do uso do solo, assim como a falta de acesso ao saneamento básico aumentaram o custo de tratamento e ameaçam comprometer os benefícios deste investimento. Remediar tal situação envolverá uma nova abordagem regulatória e uma coordenação mais efetiva entre as agências governamentais cujas ações afetam a qualidade da água, incluindo a agricultura e a pesca.

11. É muito provável que as intervenções tenham um forte impacto na redução da pobreza e no desenvolvimento social equitativo. Cada uma afeta particularmente os 61% da população do Ceará que se encontram abaixo do quadragésimo percentil de renda no Brasil. A capacitação irá gerar empregos de qualidade sustentável para os pobres, dos quais somente 2% trabalham, atualmente, em ocupações técnicas. Isto também beneficiará as mulheres de forma desproporcional, visto que a participação feminina no programa de desenvolvimento de habilidades do Ceará ultrapassa a masculina desde 2008. A melhoria do acesso a programas sociais para as famílias mais pobres contribuirá diretamente para a redução da pobreza ao permitir que elas se apropriem de programas de transferência de renda e inclusão produtiva e, indiretamente, entre outras coisas, possibilitando que as mulheres participem da força de trabalho. Tem-se provado que disponibilidade de creches diárias gratuitas produz um impacto significativo nos níveis de emprego e renda familiar no Brasil.⁶

12. Essas intervenções são mutuamente reforçadoras Melhorar a qualidade da água não tratada reduzirá a incidência de doenças oriundas da água como a diarreia e ajudará a remover um importante obstáculo irá melhorar o desenvolvimento infantil.⁷ Possibilitar a participação das mulheres na força de trabalho melhorará o acesso ao saneamento básico e estender a cobertura da atenção às crianças, facilitando assim que elas desenvolvam mais habilidades nos programas de desenvolvimento. Mais fundamentalmente, o progresso subjacente em todas as três áreas é a adoção gradual de uma abordagem à gestão do setor público que é mais responsiva à demanda, mais preocupada com a eficiência na prestação de serviços e mais capaz de aprendizado e adaptação.

13. O atual modelo de gestão do governo não está totalmente equipado para abordar estes problemas menos rastreáveis de desenvolvimento. O simples aumento do fornecimento de produtos públicos através da expansão de cima para baixo de programas de despesas é insuficiente. O que se faz necessário é um sistema que comunique objetivos estratégicos, que estabeleça incentivos para que secretários e equipes possam atingi-los e que permita avaliação e

⁶Barros, Ricardo Paes de, Pedro Olinto, Trine Lunde and Mirela Carvalho, 2011. Pesquisa sobre Políticas. O Impacto do Acesso a Creches Gratuitas sobre os Resultados do Mercado de Trabalho Feminino: Evidências de uma Abordagem Randomizada em Bairros de Baixa Renda do Rio de Janeiro. Working Paper. World Bank.

⁷ Os choques de precipitação negativa no Nordeste brasileiro são fortemente correlacionados com taxas mais altas de mortalidade infantil, menor peso no nascimento e menores períodos de gestação (Rocha e Soares, Escassez Hídrica e Resultados do Nascimento no Semiárido Brasileiro, trabalho de discussão IZA, 2012). Os efeitos da mortalidade estão concentrados em infecções intestinais e desnutrição, e são muito minimizados quando a infraestrutura local de saúde é suficientemente desenvolvida.

autocorreção periódicas. Um elemento central de tal abordagem é a garantia de um processo de feedback contínuo entre revisões de progresso e implementação, compreendendo três estágios conectados em um ciclo iterativo: o estabelecimento de objetivos amplos de estrutura; a conquistas destes objetivos em uma maneira descentralizada por respectivas secretarias; e revisões regulares do progresso para avaliar o desempenho, adaptar políticas onde necessário e difundir as lições aprendidas – em resumo / suma, um sistema de governança experimental ou ‘monitoramento diagnóstico’.

14. O Ceará já conta com alguns dos elementos formais para trabalhar com tal abordagem. Em algumas áreas de políticas, o Estado tem, na prática, convergido para esta direção. O governo tem um sistema efetivo para o estabelecimento de objetivos de estrutura e para a transmissão destes objetivos para os chefes das agências setoriais. O Estado também é bastante efetivo no monitoramento de produtos, na revisão de desempenho e na transmissão destas informações das agências setoriais para o Gabinete do Governador, um processo que foi fortemente reforçado através dos dois SWAps. Isto pode ser ainda mais fortalecido na medição do relacionamento entre os produtos e variáveis de impacto, alinhando seus suprimentos com as necessidades dos cidadãos e das empresas do setor privado, e garantindo que haja mecanismos transversais em funcionamento para requerer que as agências trabalhem conjuntamente.

15. A operação reforçará o processo de aprendizado de políticas e contribuirá para mudar a cultura operacional nas secretarias participantes encorajando-as a: (i) concentrar-se em resultados intermediários (ao invés de execução orçamentária); (ii) avaliar os impactos destes resultados em seus objetivos sociais (que serão monitorados como indicadores de programa); e (iii) ajustar o conteúdo de políticas onde apropriado (para refletir os resultados de avaliações de impacto). Ela também proverá incentivos para agências públicas cooperarem mais integralmente entre si e fortalecerem a conexão entre prioridades estratégicas e execução de programas através da assistência técnica. Espera-se que esta capacidade seja, então, alavancada para abordar outros problemas complexos.⁸

C. Relação com a CPS - Estratégia de Parceria do País

16. O empréstimo do Banco Mundial no Brasil está cada vez mais concentrado em operações multissetoriais com governos estaduais, com foco voltado para a confecção e implementação de políticas. A Estratégia de Parceria do País do Grupo Banco Mundial (2012-2015), relatório 63731-BR, discutido pelos diretores executivos em 01 de novembro de 2011, enfatiza quatro objetivos estratégicos: (i) aumentar o volume e a produtividade de investimentos públicos e privados; (ii) melhorar a qualidade e expandir a prestação de serviços públicos para famílias de baixa renda; (iii) promover desenvolvimento econômico regional; e (iv) melhorar a gestão dos recursos naturais e a resiliência climática. Os objetivos desta operação são muito alinhados a todos os quatro elementos desta estratégia.

D. Fundamentação para o instrumento PforR

17. O Banco tem uma longa história de engajamento no nível regional no Brasil, provendo um apoio de corte transversal para as funções de gestão do setor público para fortalecer os programas. O instrumento PforR se desenvolveu em grande parte a partir da experiência do

⁸ Como disse um ex-secretário do Ceará, “a parte mais valiosa de trabalhar com o Banco Mundial não é o financiamento mas o método de trabalho”.

Banco no Ceará, em Minas Gerais, Pernambuco e outros estados brasileiros e seu desenho representa o ápice de quase uma década de experiência acumulada. Ele retém a mesma orientação voltada para resultados e melhorias incrementais na gestão do setor público sustentadas por um apoio estreito para a implementação. Este histórico de engajamento de longo prazo e melhoria contínua juntamente com (i) os resultados iniciais do sistema fiduciário do Banco e avaliações dos sistemas ambientais e sociais; (ii) o comprometimento do cliente para capacitação técnica e institucional; e (iii) o conhecimento do cliente sobre o uso de desembolso contra indicadores baseados em resultados justificam o uso do instrumento PforR.⁹

18. A operação representa uma evolução do apoio do Banco para a prestação de serviços no Ceará. Os SWAp anteriores (P082142 & P106765) apoiaram a consolidação fiscal do Estado e a introdução da gestão por resultados e expandiram a cobertura e a qualidade de programas em saúde, educação, água, saneamento e desenvolvimento do setor privado. Estes fatores ajudaram a melhorar a capacidade de secretarias individuais para produzir resultados e garantir a implementação de investimentos de alta prioridade. Mas eles também trouxeram à tona desafios mais complexos, por exemplo, em relação à qualidade da água e assistência à família, cujas soluções não eram imediatamente óbvias e dependiam de insumos simultâneos de várias secretarias.¹⁰ O Banco também continua apoiando o desenvolvimento rural e a integração regional e urbana no Ceará através dos projetos Desenvolvimento Rural Sustentável e Competitividade, e Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará: Cidades do Ceará (P121167 & P099369).

Tabela 1: Comparação entre o PforR e operações anteriores

<i>Característica do empréstimo</i>	<i>SWAp I (2004)</i>	<i>SWAp II (2008)</i>	<i>PforR (2013)</i>
<i>Valor</i>	\$150 milhões	\$240 milhões	\$350 milhões
<i>Objetivo de desenvolvimento do projeto</i>	‘Ajudar o GoC a alcançar a sustentabilidade fiscal e abordar assuntos fiscais e de inclusão social fundamentais em seis setores principais.’	‘Ajudar a expandir e consolidar os avanços sociais e a modernização institucional do Estado do Ceará.’	‘Apoiar o governo a melhorar a prestação de serviços públicos, particularmente nas áreas de capacitação, assistência à família e qualidade da água’
<i>Principais resultados obtidos (ou esperados)</i>	Aumento do superávit primário, execução orçamentária mais robusta, apoiar a introdução da GPR. Aumento no acesso aos serviços de saúde da	Situação fiscal consolidada e GPR fortalecida. Melhorados os serviços e a qualidade em saúde e educação.	Institucionalizar GPR nas secretarias participantes. Melhorar a cobertura e a qualidade dos programas de

⁹ O resultado geral do SWAp I foi classificado como “satisfatório”. O SWAp II foi finalizado em junho de 2012 e, portanto, ainda se encontra sem classificação, mas alcançou 13,5 de seus 14 indicadores de metas primários e 12 de seus 14 indicadores de metas secundários. A avaliação IEG sobre empréstimos regionais no Brasil citou a operação do Ceará como um exemplo de uma operação inovadora e bem sucedida.

¹⁰ Foi o baixo desempenho do indicador secundário da qualidade da água durante o segundo SWAP, por exemplo, que alertou o Governo sobre a presença de poluição nas bacias hidrográficas que abastecem o fornecimento urbano.

	família. Qualidade melhorada da educação primária e secundária. Acesso melhorado aos serviços de água e saneamento	Acesso melhorado aos serviços de água e saneamento. Reduzidas as barreiras a investimentos empresariais	assistência à família. Melhorar a qualidade da água através de uma melhor gestão das bacias hidrográficas, do saneamento e dos resíduos sólidos. Melhorar a adequação da capacitação com as demandas do setor privado
<i>Indicadores vinculados a desembolso</i>	13 DLIs	14 DLIs	12 DLIs
<i>Outros requerimentos para o desembolso</i>	Regra de 70% para EEPs	Regra de 70% para EEPs	Nenhum
<i>Sistemas fiduciários, ambientais e sociais</i>	Sistemas do Banco	Sistemas do Banco	Sistemas nacionais (federal e estadual)

19. O programa de qualidade da água, particularmente, depende de uma integração mais efetiva das políticas. O apoio do Banco à gestão de recursos hídricos no Ceará teve origem na década de 1990 com o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará – PROURB (P006436), que estendeu a conexão dos domicílios com a rede de abastecimento de água. Na década de 2000, o Projeto de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do Ceará - PROGERIRH (P006449) – passou a apoiar a expansão da infraestrutura de armazenamento de água e melhorias na gestão na participação do usuário. Ambos os projetos enfatizaram o acesso à água e a confiabilidade do abastecimento. Por mais que tenham melhorado a coordenação da política, isto somente aconteceu entre as agências diretamente responsáveis por recursos hídricos e saneamento, particularmente a SRH e a COGERH. A atual operação expande o escopo da integração para incluir a gestão e a implementação de políticas ambientais e do uso do solo. Isto se dá em consistência com o apoio do Banco no nível federal para gestão dos recursos hídricos, particularmente, do Projeto Federal Interaguas (P112073), que envolve os Ministérios de Planejamento, Recursos Hídricos, Meio-Ambiente e Cidades e tem um foco similar em segurança hídrica.

II. DESCRIÇÃO DO PROGRAMA E ESTRUTURA DOS RESULTADOS

A. Estrutura da Operação

20. A operação proposta tem dois componentes complementares – um Programa de US\$ 315 milhões usando o instrumento PforR (Programa), e um componente de assistência técnica de US\$ 35 milhões usando o instrumento Financiamento de Projetos de Investimentos (IPF). O Programa consiste de programas de despesas governamentais em capacitação profissional, assistência à família e qualidade da água perfazendo um total de US\$ 381 milhões. O componente de assistência técnica consiste exclusivamente de serviços de consultoria de firmas e indivíduos de alta qualidade e outros serviços para apoiar (i) funções de corte transversal de

gestão do setor público; (ii) funções específicas por setor relacionadas à gestão do setor público; e (iii) fortalecimento dos sistemas fiduciários. Seu propósito é promover capacitação (ver Seção II B). Em vários casos, serão necessárias intervenções de assistência técnica para a obtenção dos DLIs. O governo conta com um bom desempenho na execução de assistência técnica e priorizará o processamento das atividades necessárias para o cumprimento de DLI.¹¹

21. Despesas sob o componente de assistência técnica serão geridas em conformidade com OP/BP10.00 (ver Anexo 9). A razão para a utilização das Diretrizes de Compras Públicas do Banco deve-se ao fato de as leis locais não permitirem que o fator qualidade seja levado em consideração na avaliação das propostas. Esta é uma característica da legislação federal do Brasil (Lei 8666) que se encontra fora do controle do Estado e, conseqüentemente, sem possibilidade de remediação através de atividades de capacitação do tipo associado a esta operação. Isto não se aplica a outros tipos de contratos (ex: para mercadorias, serviços de não consultoria e obras), para os quais as regras locais são adequadas. Devido a isto, o próprio governo demonstrou uma forte preferência em aderir às Diretrizes de Compras Públicas do Banco para a aquisição de assistência técnica de alta qualidade.

Tabela 2: Estrutura da Operação

	<i>Capacitação</i>	<i>Assistência à família</i>	<i>Qualidade da água</i>	<i>Total</i>
Programas governamentais apoiados	‘Educação profissional no ensino médio’	‘Assistência social’	‘Proteção ambiental, ‘gestão dos recursos hídricos’, ‘gestão ambiental e de recursos naturais’	
Despesas do programa USD milhões (2014-2017)	272.6	12.9	95.3	381
Assistência técnica por setor específico USD milhões (2014-17)	3.2	6.1	9.0	18.3
Assistência técnica transversal e fiduciária USD milhões (2014-17)	5.6	5.6	5.6	16.7
<i>Total dos recursos da operação</i>	<i>281.3</i>	<i>24.7</i>	<i>109.8</i>	<i>416</i>

¹¹ O SWAp II desembolsou 92% da assistência técnica planejada.

B. Escopo do Programa PforR

22. **A estrutura de despesas do Programa PforR é baseada no PPA.** Não há nenhuma ambiguidade sobre seus limites: as atividades que serão apoiadas correspondem a itens específicos inteiros de linha ou 'iniciativas'. O custo total do Programa é estimado em R\$ 853 milhões (aproximadamente US\$381 milhões) durante o período do empréstimo. Como o atual PPA estará em vigência até 2015, as despesas estimadas para os anos finais do Programa foram linearmente extrapolados a partir dos primeiros dois anos. O Programa apoiará os programas governamentais de capacitação profissional, assistência familiar e qualidade da água. O Programa consiste dos seguintes subprogramas selecionados e atividades estabelecidas no PPA:

1. **Capacitação:** Realização do subprograma do Mutuário para educação profissional secundária através de:
 - (a) manutenção e operação das escolas profissionalizantes do Mutuário;
 - (b) construção, expansão e reforma das escolas profissionalizantes do Mutuário, incluindo a aquisição de equipamento, veículos, e/ou a adaptação de laboratórios de tecnologia em escolas selecionadas; e
 - (c) aquisição e impressão de material de ensino, apoio à pesquisa e a concessão de bolsas de estudo para alunos selecionados.

2. **Assistência Familiar:** Realizar o subprograma do Mutuário de assistência à família através da expansão do *Programa de Atendimento Integral às Famílias -PAIF* dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

3. **Qualidade da Água:** Realizar o subprograma do Mutuário em qualidade da água através de:
 - (a) Desenvolvimento e implementação de um plano de segurança hídrica para as bacias hidrográficas;
 - (b) Expansão das conexões dos domicílios com as atuais redes de saneamento básico na região metropolitana de Fortaleza e nas Bacias do Acaraú e do Salgado;
 - (c) Preparação e implementação de planos de gestão de resíduos sólidos no território do Mutuário; e
 - (d) Fortalecimento de sistemas de monitoramento e previsão hidroambientais.

23. Vários outros objetivos do Programa Governamental foram considerados para inclusão, mas foram excluídos por não serem propensos a gerar retornos econômicos e sociais similares, porque o Governo seria capaz de alcançá-los sem a assistência do Banco, ou por serem inelegíveis para receber apoio sob o instrumento PforR. Estes incluem vários temas apoiados sob os dois SWaps: saúde, que o governo escolheu excluir da atual operação; educação básica, para o qual o Estado não requer mais assistência; e reforma do ambiente empresarial e inovação do setor privado, que o Banco considera ser uma prioridade menos importante do que a capacitação no Ceará.

24. O Programa não apoiará programas de despesas ou iniciativas que são a meta de outras operações financiadas pelo Banco.¹² Da mesma forma, não apoiará quaisquer iniciativas capazes de causar impactos adversos significativos ao meio-ambiente ou às pessoas afetadas, conforme definido na OP 9.0, ou que possam requerer a compra de bens, obras ou contratos de consultoria que ultrapassem os limites de OPRC.¹³ O Banco realizará uma avaliação da execução do programa durante a implementação para garantir que isto continua em vigor. Da mesma forma, o sistema de informações de planejamento do Governo apontará qualquer contrato financiado sob o Programa que se encontre nos ou acima dos limites de OPRC.

25. Os beneficiários do Programa seriam: pessoas que recebem capacitação profissional e seus empregadores (capacitação em desenvolvimento de habilidades); famílias que se encontram em extrema pobreza, incluindo as que pertencem a grupos marginalizados, com crianças com idade inferior a sete anos e todos os beneficiários do fundo de combate à pobreza (assistência à família e redução da pobreza); cidadãos que residem em centros metropolitanos dentro das bacias hidrográficas selecionadas (qualidade da água). Outros beneficiários são as instituições estaduais participantes que melhorarão a qualidade dos serviços públicos. O BID também financia projetos no Ceará apesar de não ser um parceiro no financiamento desta operação.¹⁴ Não existem outros parceiros de desenvolvimento.

C. Conteúdo do Componente de Assistência Técnica

26. US\$ 35 milhões do financiamento do Banco sob a operação serão dedicados ao financiamento de um conjunto específico de atividades de assistência técnica. Este componente consistirá de serviços de consultoria (tanto de indivíduos como de empresas) e incluirá apoio para (i) funções intersetoriais de gestão do poder público; (ii) funções específicas setoriais de gestão do poder público; e (iii) para o fortalecimento dos sistemas fiduciários.

1. Gestão Interdisciplinar Intersectorial do Setor Público, através de, *inter alia*:

- (a) Fortalecimento da gestão por resultados através da elaboração de incentivos e mecanismos para coordenar o papel das secretarias do Mutuário na realização da Operação.
- (b) Elaborar e implementar metodologias de planejamento de investimento e custeio.
- (c) Realização de uma auditoria sobre a folha de pagamentos, tecer recomendações para fortalecer processos e controles, avaliar e redesenhar a gestão de recursos humanos; reformar a preparação e procedimentos de preparação do orçamento, incluindo a elaboração de mecanismos internos de coordenação e validação para previsão de receitas.
- (d) Fortalecimento da participação e monitorização cidadã para alavancar a capacidade do Mutuário para melhor identificar as exigências dos cidadãos por políticas e serviços, incluindo a avaliação das atuais práticas participatórias sob a PPA, incluindo o desenho de metodologias para otimizar o processo participatório, e de estratégias e

¹² Por exemplo, não apoiará os programas de inclusão rural produtiva que estão se beneficiando do projeto Desenvolvimento e Competitividade Rural do Ceará (R\$81240).

¹³ Os limites são : US\$ 50mi (obras); US\$ 30mi (bens); US\$ 20mi (sistemas de TI); US\$ 15mi (contratos de consultoria).

¹⁴ As atividades do BID no Ceará incluem o Programa de Estradas para Logística e Integração, Apoio para Reformas Sociais (PROARES), Expansão e Fortalecimento de Serviços de Saúde Especializados e Programa de Modernização da Gestão Fiscal (PROFISCO).

- soluções tecnológicas para permitir a monitorização por terceiros dos subprogramas de desenvolvimento de competências e de assistência familiar do Mutuário.
- (e) Fortalecimento da capacidade do Mutuário para coordenar a Operação através do IPECE, incluindo a capacitação do IPECE em gestão de compras públicas e realizar gestão financeira sob a Operação, conforme o caso, incluindo o desenvolvimento de um sistema de monitoramento e, para a CGE, dar o apoio para a realização de auditorias técnicas de cumprimento do DLI sob o Programa.

2. **Gestão do Setor Público por Setor Específico, em:**

(a) **Capacitação**, através de, *inter alia*:

- (i) Melhorar o desenho, o monitoramento e a avaliação dos programas do Mutuário relacionados à capacitação profissional e inovação incluindo:
- i. a coleta de dados sobre processos, produtos e resultados de programas;
 - ii. a realização de uma avaliação da estrutura institucional e práticas de gestão dentro do sistema de capacitação profissional secundária e a elaboração de um programa de treinamento para instrutores, professores e diretores, e a realização de treinamento em empreendedorismo, disponibilização de serviços de apoio ao aluno e avaliação do aluno; e
 - iii. a elaboração e a implementação de uma estratégia de desenvolvimento do setor privado para dar o necessário suporte ao crescimento do setor produtivo do Mutuário.

(b) **Assistência à família e redução da pobreza através de**, *inter alia*:

- (i) Elaboração e implementação de um programa de treinamento para coordenadores municipais de desenvolvimento infantil (ECD) para a capacitação de instrutores de creches e pré-escolas, e diretores de escolas em gestão, com ênfase em gestão por resultados e pedagogia.
- (ii) Desenvolver, implementar, monitorar e avaliar um programa piloto para pais (Programa de Acompanhamento do Desenvolvimento Infantil – PADIN) voltado para o treinamento de pais e cuidadores para a prestação de uma melhor estimulação cognitiva para crianças com menos de cinco anos de idade, incluindo a realização do treinamento necessário para tal.
- (iii) Monitoramento e capacitação para o CRAS através do fortalecimento da sua capacidade de focar as famílias em necessidade e coordenar a implementação de programas, incluindo a realização do treinamento necessário para tal.
- (iv) Fortalecimento do monitoramento e da gestão por resultados de programa financiado pelo Fundo de Combate à Pobreza do Estado (FECOP), com ênfase em atividades relativas à assistência familiar.
- (v) Análise do impacto de políticas de saúde sobre a desigualdade social.

(c) **Qualidade da água** através de, *inter alia*:

- (i) (A) Avaliar e tecer recomendações para a melhoria do marco legal e institucional para a gestão da água no território do Mutuário, incluindo o desenvolvimento de mecanismos para a gestão participativa das bacias hidrográficas; (B) realização de uma avaliação ambiental das políticas e programas do Mutuário para planos de segurança hídrica; (C) classificação dos reservatórios do Mutuário por uso e

objetivo da qualidade da água; (D) elaborar uma metodologia para a modelagem da qualidade da água no território do Mutuário; e (E) fortalecimento da capacidade do Mutuário para monitorar a qualidade da água, incluindo a realização de uma avaliação de laboratórios e equipamentos que medem a qualidade da água e de gestão participativa da gestão da água.

- (ii) (A) Fortalecimento de agências ambientais municipais nas bacias hidrográficas através da realização de treinamentos para o pessoal técnico dos municípios e identificação dos instrumentos regulatórios necessários; (B) avaliar o impacto econômico da degradação ambiental e da mudança climática; (C) tecer recomendações sobre um esboço de legislação para dar apoio à emergência de um mercado para serviços ambientais no território do Mutuário; e (D) fortalecer a capacidade de monitorar o cumprimento da legislação ambiental e aplicar as infrações.
- (iii)(A) Preparar planos de recuperação para mitigar os passivos ambientais associados aos degradados espaços de lixões a céu aberto; (B) elaborar e implementar um programa de reciclagem nas Bacias Hidrográficas; e (C) avaliar e tecer recomendações sobre melhorias na estrutura de regulamentações da gestão de resíduos sólidos no território do Mutuário.

3. Fortalecimento de Sistemas Fiduciários

- (a) Apoiar a adoção pelo Mutuário de padrões internacionais de contabilidade do setor público através de: (i) realização de treinamento para pessoal selecionado do Mutuário; (ii) distribuição de um manual de contabilidade para pessoal selecionado do Mutuário; (iii) realização de uma avaliação das necessidades do pessoal para determinar a estrutura organizacional apropriada; e (iv) melhorar os sistemas de informações para apoiar a implementação de um Plano Contábil.
- (b) Fortalecer a capacidade do TCE para (i) implementar padrões internacionais de contabilidade e auditoria; (ii) preparar manuais e realizar treinamento para pessoal selecionado do próprio TCE; e (iii) coordenar contribuições oriundas de e com legisladores e cidadãos.
- (c) (i) Elaborar e implementar sistemas de gestão de informações para apoiar a execução de grandes processos licitatórios; (ii) preparar uma proposta para melhorar os documentos padronizados utilizados em licitações; e (iii) adotar um sistema de controles internos preventivos, informação de gestão e alcance social; e (iv) modernizar o sistema de informações ‘Licitar’ do Mutuário.

D. Objetivo de Desenvolvimento do Programa

27. O Objetivo de Desenvolvimento do Programa (PDO) é apoiar o Governo a melhorar a prestação de serviços públicos particularmente nas áreas de capacitação, assistência à família e qualidade da água. A operação continuará a ampla abordagem realizada como pioneira sob os SWAps, combinando o apoio para intervenções em setores selecionados com capacitação para fortalecer a eficiência e a qualidade da prestação de serviços públicos. O impulso do apoio do Banco em cada área será alinhar os incentivos das secretarias setoriais com os objetivos estratégicos do Governo para reforçar a colaboração entre agências públicas e com o setor

privado e fortalecer os laços de avaliação e feedback, incluindo a participação do cidadão e a avaliação de impacto.

E. Principais Resultados do Programa e Indicadores Vinculados ao Desembolso

28. Os indicadores do nível do PDO são: i) o número de técnicos com ensino médio completo absorvidos pelo setor produtivo (público e privado) (ajustado para o ciclo econômico); ii) percentual de famílias nos Cadastro Único no municípios escolhidos que estejam recebendo apoio do CRAS com pessoal devidamente capacitado; iii) qualidade da água bruta na região metropolitana de Fortaleza. Não existe indicador do nível do PDO da gestão do setor público. Isto ocorre porque uma melhor gestão do setor público não é um objetivo e sim um fator contributivo para o alcance do PDO.

29. *Área de Resultados 1: Capacitação.* A matriz de resultados reflete a descoberta realizada de que comunicações estabelecidas entre prestadores públicos e o setor produtivo ajudarão a alinhar o suprimento das necessidades de mão-de-obra qualificada com a demanda.¹⁵ Existem dois DLIs de produtos: aprovação da estratégia de desenvolvimento da capacitação profissional, preparação do plano de ação e implementação de ações selecionadas sob o plano de ação e o estabelecimento de um sistema de monitoramento para programas TVET. Estes fortalecerão a coordenação entre o público e o privado e mecanismos de consulta e ajudarão a tornar as informações sobre a efetividade e o impacto dos programas mais confiáveis e mais amplamente disponíveis. Isto é uma medida direta do envolvimento do setor privado e espera-se que venha a contribuir para uma melhoria na qualidade da devida correspondência e do número de formados absorvidos pelo mercado de trabalho.¹⁶ Como o programa é implementado no nível do ensino médio, a matrícula é obrigatória e as taxas de permanência e conclusão dos alunos têm sido altas.¹⁷ Existe, todavia, um risco de que, independentemente das melhorias apoiadas pela operação, os formados ainda não venham a achar emprego nas áreas para as quais foram capacitados. Quando da avaliação do desempenho do indicador do nível do PDO, é importante reconhecer a influência do contexto econômico mais amplo e o potencial de crescimento dos programas privados de capacitação. Os valores buscados foram ajustados para o ciclo econômico e são baseados em uma extrapolação da taxa de crescimento médio entre 2003 e 2011.

30. *Área de Resultados 2: Assistência à Família:* a matriz de resultados reflete a análise do Banco de que um desafio chave para a redução da pobreza no Ceará é melhorar o estabelecimento de metas e o alcance dos atuais programas, particularmente aqueles direcionados a beneficiar famílias carentes com crianças na faixa etária de 0 a 5 anos. Existe um DLI de produto: a porcentagem de projetos alvo financiados pelo FECOP com suas matrizes lógicas estabelecidas. Isto garantirá que as agências considerem a relação entre recursos disponíveis,

¹⁵ Almeida, R., & World Bank. (2012). *The right skills for the job? Rethinking training policies for workers*. Washington, D.C: World Bank.

¹⁶ Mais de 17 destes acordos foram firmados com empresas como PETROBRAS, *Companhia Docas do Ceará*, e com as organizações da indústria química e mecânica do Estado.

¹⁷ Permanência e evasão na educação técnica de nível médio em Minas Gerais. *Cadernos de Pesquisa*, 41(144), 770-789. Para o coorte que teve início em 2009, a taxa de abandono em março de 2011 (ex: metade do programa) foi de 12,2% entre todas as escolas e seguimentos de carreiras. Para efeitos de comparação com a taxa final de abandono foi de 27,4% para programas semelhantes em Minas Gerais em 2008. Dore, Rosemary e Ana Zuleima Luscher 2011. Permanência e evasão na educação técnica de nível médio em Minas Gerais. *Cadernos de Pesquisa*, 41(144), 770-789.

atividades planejadas e mudanças e resultados desejados. Isto, por sua vez, apoiaria a identificação de sinergias entre programas e melhoraria a colaboração entre as agências cujas atividades contribuem para a assistência familiar. Existem também dois DLIs intermediários ou de resultado: a porcentagem de famílias no Cadastro Único em municípios selecionados que estejam recebendo apoio através do CRAS, e a porcentagem de equipes técnicas no CRAS capacitados em assistência familiar.

31. *Área de Resultados 3: Qualidade da Água:* a matriz de resultados é baseada no fato de que saneamento não tratado e o uso de zonas ribeirinhas para agricultura, criação de animais domésticos e descarte de lixo são as causas mais importantes do declínio da qualidade da água bruta. O DLI de produto é o estabelecimento de um comitê interagência de segurança hídrica.¹⁸ Os DLIs intermediários são um índice da qualidade da fiscalização da norma ambiental (porcentagem das infrações ambientais corrigidas, fração da área total de reservatórios monitorada através de telemetria, porcentagem da população participando em programas municipais de educação ambiental), um indicador que meça a implementação do monitoramento participativo da qualidade da água e a porcentagem de domicílios com conexão adequada ao sistema de saneamento básico, conforme medido pelo índice de otimização do saneamento básico. A exclusão de atividades consideradas propensas a ter um significativo impacto adverso no meio-ambiente ou em pessoas afetadas significa que a operação não pode apoiar ações relativas à implementação das leis de proteção das bacias hidrográficas ou da gestão dos resíduos sólidos. O principal risco para o alcance do objetivo PDO é a seca. Sob condições climáticas e hidrológicas normais e sem outras mudanças em políticas relevantes, uma melhor gestão do saneamento básico e das bacias hidrográficas levará a uma melhoria na qualidade da água. Entretanto, o Ceará está vivenciando a pior seca em sessenta anos, que afetou tanto a quantidade como a qualidade da água. O Governo tem consciência plena do problema e da necessidade de uma melhor coordenação entre as agências setoriais e de uma abordagem participativa na gestão dos recursos hídricos para tratar tal questão.

32. *Área de Resultados 4: Gestão por Resultados:* a matriz de resultados segue o modelo em desenvolvimento de GPR aplicado a outros estados brasileiros, particularmente, Minas Gerais.¹⁹ Ele se aplica especificamente às atividades dentro do escopo do Programa. Existem dois DLIs: o número das secretarias do Mutuário sob o Programa usando o modelo para o alinhamento de incentivos com seus respectivos objetivos estratégicos; e a porcentagem total de investimentos públicos sob o Programa preparados com a utilização de metodologia aprovada.²⁰ Juntos e em combinação com o monitoramento de resultados pré-existent, espera-se que estes contribuam para (i) firmar a cultura de GPR nas secretarias participantes e (ii) alinhar o conteúdo de projetos de investimentos às prioridades estratégicas do Governo. O principal risco para a cadeia de resultados é que a mudança de governo em 2014 atenuar o comprometimento do Estado com a GPR. Entretanto, o histórico de apoio continuado para as reformas através de duas transições anteriores de Governo dá a garantia de que haverá continuidade.

¹⁸ “Segurança hídrica” significa um fornecimento confiável de água para consumo humano, uso produtivo e manutenção do ecossistema. Também se pretende apoiar a redução de riscos associados a eventos críticos como secas e enchentes. Um Plano Nacional de Segurança Hídrica deve ser elaborado até 2015.

¹⁹ A introdução de elementos de gestão por resultados, incluindo acordos de resultados e pagamentos baseados no desempenho, tem sido associada a mudanças muito positivas em educação e resultados de segurança em Minas Gerais e Pernambuco.

²⁰ A avaliação IEG da Avaliação do Programa do País Brasil a ser estabelecida em 2013 percebeu a importância da descobertas de “novas avenidas através das quais o Banco poderia trabalhar com os governos federal e estaduais para fortalecer suas capacidades para o planejamento de investimentos públicos e seleção de projetos”.

Tabela 3: Indicadores Vinculados ao Desembolso e de nível do PDO; * = resultados prévios como condição para desembolso do financiamento

Programa Governamental	Indicadores de nível de produto	Indicadores de nível de resultado intermediário	Indicador de nível PDO ou de nível de impacto
<i>Capacitação profissional</i>	DLI 1: Aprovação da estratégia de capacitação profissional, preparação do plano de ação e implementação de ações selecionadas sob o plano de ação * DLI 2: Estabelecimento de sistema de monitoramento para programas TVET	DLI 3: Número total de acordos vigentes com empresas do setor privado para contribuir com equipamento, treinamento in loco e recomendações sobre a elaboração da grade curricular ou instrutores de cursos	Indicador PDO 1: Número de técnicos com ensino médio completo absorvidos pelo setor produtivo (público e privado) (ajustado para o ciclo econômico)
<i>Assistência à família</i>	DLI 6: Porcentagem de projetos de assistência à família financiados pelo FECOP que tenham suas matrizes lógicas estabelecidas	DLI 4: Porcentagem de famílias com crianças de 0 a 5 anos no Cadastro Único em municípios alvo que estejam recebendo apoio familiar através do CRAS DLI 5: Porcentagem de equipes técnicas no CRAS capacitadas em assistência à família	Indicador PDO 2: Porcentagem de famílias no Cadastro Único em municípios alvo que estejam recebendo apoio do CRAS com pessoal capacitado
<i>Qualidade da água</i>	DLI 7: Estabelecimento de comitê interagência de segurança hídrica*	DLI 8: Porcentagem de domicílios com conexão adequada ao sistema de saneamento básico DLI 9: Índice da qualidade da fiscalização ambiental DLI 10: Implementação de monitoramento participativo da qualidade da água	Indicador PDO 3: Qualidade da água bruta na Região Metropolitana de Fortaleza
<i>Gestão do setor público para o Programa PforR</i>		DLI 11: Número de secretarias do Mutuário usando o modelo para alinhamento de incentivos com seus respectivos objetivos estratégicos DLI 12: Porcentagem total de investimentos públicos sob o Programa preparados com a utilização de metodologia aprovada	Todos os três indicadores de nível do PDO

33. Os DLIs são, fundamentalmente, baseados em resultados. Como os desembolsos são vinculados a indicadores de produtos ou processos, estes são necessários para a obtenção de resultados intermediários. Os DLIs também são elaborados para incentivar a colaboração entre agências públicas – por exemplo, através do estabelecimento do comitê interagência de segurança hídrica que será responsável pela melhoria da qualidade da água – e entre agências públicas e o setor privado. A cooperação intersetorial foi incentivada pelo monitoramento quinzenal conjunto e arranjos de relatoria necessários sob o SWAp II e estes terão continuidade sob o Programa. A Operação também irá encorajar as agências executoras a refletirem sobre a relação entre atividades do Programa, conforme medição pelos DLIs, e os impactos finais, conforme medição através dos indicadores de nível do PDO. Ao passo que fatores externos previnem uma melhoria nos indicadores de nível do PDO, o que realmente importa é que a agência em questão deve rever as razões por que e, onde necessário, ajustar o conteúdo de seu programa.

34. A operação também acompanhará indicadores secundários cujos alcances não são requeridos para o desembolso, mas que são associados a ações que contribuem para os objetivos gerais (ver Anexo 2 e a Avaliação Técnica). A experiência do SWAp II indica que o monitoramento dos objetivos secundários pode chamar a atenção para fenômenos potencialmente significativos que, caso contrário, não seriam percebidos.²¹

35. A maior parte dos desembolsos será associada aos indicadores intermediários para evitar qualquer interrupção devido a fatores que se encontram fora do controle do Mutuário. Dado o requerimento do cliente para resultados anteriores financiarem até 25% do componente do PforR, duas das três áreas temáticas têm condições de resultados anteriores definidas.

36. Os totais indicativos de desembolso anual detalhados no Anexo 3 refletem os requerimentos governamentais de financiamento antecipado. As quantias de desembolso foram, então, distribuídas uniformemente entre as metas de DLI dentro de cada ano. Isto significa que, em alguns casos, o volume de fundos associados a um conjunto de indicadores excede o tamanho do subprograma para o qual tais indicadores se referem.

F. Lições Aprendidas

37. A experiência de operações multissetoriais anteriores no Ceará, sintetizadas no ICR do SWAp II ICR, e a própria avaliação do Governo levou a um número de lições que foram refletidas na preparação e na elaboração da atual operação:²²

- Projetos multissetoriais impõem uma grande carga de coordenação: o SWAp II envolveu 15 agências governamentais, incluindo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)²³. Seu sucesso dependeu do papel do IPECE na condução mensal de reuniões de

²¹ Por exemplo, acompanhamento rigoroso da razão peso/altura da criança como um indicador secundário levou à descoberta de que a obesidade é um problema emergente entre a população carente do Ceará.

²² Avaliação do Governo (*Projeto SWAp II: Impacto, Lições Aprendidas e Melhores Práticas*) encontra-se disponível em http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Ipece_Informe_55_05_marco_2013.pdf.

²³ O IPECE é uma agência autônoma sob a Secretaria de Planejamento e Gestão do Ceará. É responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações geográficas e socioeconômicas para avaliar programas e o desenvolvimento de estratégias e políticas. Também é responsável pela coordenação de importantes projetos governamentais.

avaliação do progresso e do acompanhamento conforme o surgimento de problemas. A operação envolverá um número semelhante de agências, mas somente sete executarão o Programa e se concentrarão na obtenção de resultados em somente três áreas fundamentais.

- Indicadores fora do controle do Governo devem ser utilizados com moderação: existe uma tensão inevitável entre a necessidade de atribuição e o desejo de motivar um foco no impacto. A operação minimiza o uso de indicadores vinculados ao desembolso que estejam fora da influência do Governo (incluindo aqueles que se encontram sob o controle de governos municipais). Mas não inclui indicadores de impacto de nível do PDO que são altamente dependentes em fatores externos. É importante, e o Banco enfatizará durante a implementação, que agências não devam se sentir desencorajadas se estes indicadores piorarem devido a falhas que não lhes possam ser atribuídas.
- É importante estabelecer um equilíbrio entre flexibilidade e disciplina na avaliação do cumprimento do DLI: deve-se permitir um espaço para contingências e a possível especificação equivocada de indicadores e/ou metas. Operações anteriores garantiram renúncias no caso de não cumprimento devido a circunstâncias não previstas. Com o tempo, entretanto, surgiu uma expectativa de que estas seriam concedidas rotineiramente ou em reconhecimento do esforço por si só. A operação atual permitirá que os DLIs sejam renegociados somente na revisão intermediária. Entretanto, existe a possibilidade de escalabilidade e flexibilidade no período dos desembolsos.
- Os requerimentos fiduciários e de relatoria do Banco podem impor uma pesada carga administrativa: a operação atual difere do SWAp no fato de que, com exceção da contratação de serviços de consultoria de alta qualidade, ela utilizará sistemas locais para as compras públicas. Da mesma forma, o Banco requererá que o Governo apresente uma auditoria somente para as despesas associadas à operação.

G. Atividades Chaves de Capacitação e Fortalecimento de Sistemas

38. Mantendo o espírito do instrumento do PforR, a operação contribuirá para melhorar a capacidade das agências setoriais participantes de planejar, executar, avaliar e ajustar o conteúdo de seus programas. Isto ocorrerá em parte através do aprendizado prático – aprender fazendo – conforme ocorreu nos SWAps, em que a experiência da interação repetida entre si e com o IPECE, o coordenador do programa, encorajou um maior foco em resultados, uma conscientização do potencial de colaboração entre setores e uma abordagem mais flexível para a resolução de dificuldades na implementação. Com o tempo, espera-se que isto leve a uma mudança na cultura operacional e à institucionalização de uma abordagem mais baseada em resultados para a gestão do setor público e para a prestação de serviços públicos.

39. A operação também apoiará atividades de capacitação para fortalecer tanto a capacidade técnica de agências e secretarias governamentais participantes como os riscos sociais associados às atividades do Programa. Onde possível, estas serão incluídas dentro dos próprios programas e executadas pelas respectivas secretarias. Entretanto, dadas as limitações particulares impostas pelo sistema de compras públicas do Brasil e a necessidade primordial para insumos de alta qualidade, algumas destas atividades serão financiadas sob o componente de assistência técnica.

III. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

A. Arranjos Institucionais e de Implementação

40. A responsabilidade pela coordenação, o monitoramento e a relatoria das atividades da operação ficará a cargo da SEPLAG através do IPECE. O Banco utilizará os sistemas do Estado para o monitoramento e a avaliação, ao passo em que contribuirá para o fortalecimento destes através da assistência técnica. Isto acarretará uma grande carga de coordenação sobre o IPECE, mas a experiência indica que a capacidade de monitoramento de projetos por parte do Estado é forte.

41. O Governo é responsável por: (i) garantir a coordenação geral com o Banco, as várias secretarias e intervenientes governamentais, e implementação oportuna de todas as atividades; (ii) realizar reuniões mensais do Comitê do Programa para monitorar resultados, diagnosticar problemas na implementação e desenvolver, propor e realizar quaisquer medidas corretivas necessárias ;²⁴ (iii) relatar, oportunamente, as atividades de empréstimo, incluindo a apresentação de relatórios financeiros de desempenho conforme a necessidade para o desembolso e a coordenação; (iv) implementar o Plano de Ação do Programa; e (v) sediar, facilitar e participar do apoio de implementação do Banco.

42. *Secretarias e agências implementadoras do programa:* a Secretaria de Estado da Educação – SEDUC – é responsável pela implementação do subprograma de capacitação profissional. Ela recebeu uma classificação “alta” para todos seus indicadores alvo de acordo com a avaliação realizada para o ICR do SWAp II. O compromisso do Governo para com a educação profissional é atestado pela sua inclusão no PPA sob três seções diferentes: ciência e tecnologia, educação básica e desenvolvimento econômico. A ADECE participará nesta etapa do programa na educação secundária através do fornecimento de dados pelo CEDE. O programa de assistência à família será implementado pela Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social – STDS. A STDS não participou de nenhuma operação anterior financiada pelo Banco, mas o Banco avaliou como adequada sua capacidade de implementação. As atividades estão encaixadas no eixo de desenvolvimento social do PPA (educação básica com equidade, consolidação do sistema de seguridade social e ampliação da rede de proteção social). O programa de qualidade da água será implementado pelas seguintes secretarias e agências: SRH (planos de segurança hídrica para bacias hidrográficas estratégicas); CAGECE (conexões para saneamento básico); CONPAM (planos de gestão de resíduos sólidos e Comitê de Segurança Hídrica); FUNCEME (elaboração do protocolo de monitoramento da qualidade da água) e COGERH (implementação do programa de monitoramento da qualidade da água). Todos os cinco estão bem estabelecidos, a exceção da implementação do projeto PROGERIRH pela SRH que foi classificada como não satisfatória, e esta agência requererá um apoio mais forte para a implementação e capacitação. De todas estas agências implementadoras, somente a ADECE, a CAGECE e a COGERH têm uma personalidade legal separada e autônoma; para garantir que todas as três agências possam realizar suas respectivas responsabilidades sob o programa, o Governo firmará acordos individuais de agência participante com cada uma destas agências. O PPA inclui várias diretrizes

²⁴ Para cada DLI, o Governo deverá produzir planos de ação duas vezes por ano para manter informada a supervisão do Banco sobre o andamento da operação, explicando os passos já realizados e os que estão planejados para garantir que as metas sejam alcançadas. O Banco revisará estes planos e sugerirá ajustes conforme a necessidade.

para melhorar a gestão da água: desenvolvimento urbano e integração regional, e meio-ambiente e recursos hídricos.

43. *Papel do Governo Municipal*: os programas de assistência familiar e qualidade da água dependem de uma forte cooperação entre o Estado e os governos municipais. Os municípios são responsáveis pela operação dos CRAS. Eles também são responsáveis por desenvolver os planos de gestão de resíduos sólidos, estabelecer os consórcios para implementá-los e por monitorar a qualidade da água. A STDS tem trabalhado efetivamente com governos municipais através de convênios voluntários, mas com vinculação legal. Além disso, a STDS e a CAGECE têm programas contínuos para fortalecer a capacidade municipal, e a operação os reforçará através de assistência técnica.

44. *Componente de assistência técnica*: os arranjos da implementação para o componente de assistência técnica serão os mesmos dos SWAp. A SEPLAG, através do IPECE, será responsável pela sua execução. O IPECE tem uma familiaridade de vários anos com os procedimentos do Banco e, sujeito ao seu recrutamento de mais pessoal e realização dos passos descritos no Anexo 8, capacidade adequada para exercer, efetivamente, suas funções.

B. Avaliação e Monitoramento de Resultados

45. O IPECE será responsável por coordenar, monitorar, e elaborar relatórios sobre a execução do Programa e, particularmente, seus elementos que requeiram uma colaboração intersetorial. A SEFAZ será responsável por manter os registros contábeis para o Programa. O sistema financeiro contábil do Estado (SIC/S2GPR) possibilita a preparação dos relatórios financeiros do Estado. A SEFAZ, periodicamente, prepara e publica os relatórios financeiros governamentais. Os relatórios sobre a execução orçamentária são preparados bimensalmente e trimestralmente. Relatórios Fiscais Interinos específicos para o Programa serão preparados semestralmente pela SEPLAG/IPECE, apresentando as despesas do Programa por subprograma, linha orçamentária e atividade. A SEPLAG/IPECE também preparará Extratos Financeiros Anuais do Programa e apresentará as receitas e despesas totais relativas aos subprogramas apoiados.

C. Arranjos de Desembolsos e Protocolos de Verificação

46. Os desembolsos sob o Programa serão realizados com base nos resultados verificados, conforme medidos pelos Indicadores Vinculados aos Desembolsos. A verificação do cumprimento dos DLIs (com exceção das três condições para financiamento de resultados anteriores) será realizada por uma agência técnica independente a ser contratada pelo Governo através da CGE com o acordo do Banco. A reestruturação das metas dos DLIs poderá ser permitida durante uma revisão intermediária, mas não poderá ser realizada de outra forma. Não haverá renúncias em caso de não cumprimento. O Governo terá que demonstrar através de seus demonstrativos financeiros preparados regularmente que as despesas do Programa foram iguais ou excederam o volume do financiamento do Banco até o final da operação.²⁵ Os Demonstrativos Financeiros do Programa serão auditados anualmente pelo TCE.²⁶ Até 25% do

²⁵ Sob operações anteriores, o Estado preparou Relatórios Financeiros Provisórios para programas com despesas elegíveis sob o SWAp. O Governo seguirá este princípio através da apresentação de declarações financeiras provisórias para o programa PforR.

²⁶ Sob operações anteriores, o Estado preparou Relatórios Financeiros Provisórios para programas com despesas elegíveis sob o SWAp. O Governo seguirá este princípio através da apresentação de declarações financeiras provisórias para o programa PforR.

total do valor do empréstimo (excluindo o componente de assistência técnica) será desembolsado de acordo com a efetividade e com base nos DLIs alcançados entre as datas de revisão da Nota de Conceito (dezembro de 2012) e a data da assinatura (Financiamento de Resultados Anteriores). Até 5% do valor total do empréstimo (excluindo o componente de assistência técnica) pode ser requisitado como adiantamento(s) contra quantias alocadas para determinados DLRs, que ainda não foram alcançados. O valor dos adiantamento(s) e os DLR(s) específicos para os quais o adiantamento se destina devem ser claramente indicados em cada Solicitação de saque. O Banco registra um valor do adiantamento como ‘desembolso para um DLR alcançado’ (‘recuperado’) após ter notificado o Mutuário sobre sua aceitação da evidência do alcance do DLR para o qual o adiantamento tenha sido realizado. O valor então reclassificado se torna disponível para outros adiantamentos. O Prazo Final do Desembolso para o Programa será de seis meses após a data de fechamento da operação relativa aos DLIs alcançados antes da data de fechamento.

47. Os desembolsos sob o componente de assistência técnica serão realizados ou como Adiantamentos ou Reembolsos. Solicitações para saques, exceto no caso do Adiantamento inicial, deverão ser acompanhadas de Demonstrativos de Despesas e Folha de Resumo com os Registros. Adiantamentos serão realizados para uma conta específica em dólares americanos em um banco comercial aceitável ao Banco com um teto fixo de US\$7 milhões. A frequência trimestral será aplicada para relatar despesas elegíveis pagas a partir do DA. O Valor Mínimo para Solicitação de Reembolsos será equivalente a US\$ 500.000,00. O Prazo do Desembolso para o componente de assistência técnica será de quatro meses após a data de fechamento da operação. As despesas incorridas durante este período de ‘carência’ entre a data de fechamento e o Prazo do Desembolso não serão elegíveis, salvo se acordado diferentemente com o Banco.

IV. RESUMO DAS AVALIAÇÕES

A. Técnica

48. *Relevância estratégica e solidez técnica:* as atividades que serão apoiadas foram escolhidas com base nas suas importâncias para os objetivos do Estado (conforme refletido no PPA) e a capacidade do Banco, com vistas na sua experiência em outros estados brasileiros e em outras localidades, de contribuir para melhorar seus desenho e execução. Além de responder a prioridades do Estado, as três áreas de prestação de serviços que serão apoiadas sob este Programa irão melhorar diretamente o bem-estar do segmento mais pobre da população, particularmente, os 61% cujas rendas se encontram abaixo do quadragésimo percentil da renda nacional e, ao mesmo tempo, contribuir para um crescimento futuro e a promoção da prosperidade compartilhada.

49. *Quadro de despesas:* a posição fiscal do Ceará é sólida. As receitas têm crescido solidamente desde 2007, refletindo uma forte atividade econômica e melhorias na eficiência da coleta de impostos. Os efeitos são evidentes nos balanços operacionais e de superávit primário e no perfil da dívida do Estado (dívida líquida consolidada era de somente 27,4% das receitas correntes em 2012, comparado ao limite da LRF de 200% - ver Anexo 4 para uma análise detalhada da posição fiscal do Ceará), tudo muito bem posicionado dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A disciplina orçamentária é geralmente forte. Existem preocupações, entretanto, quanto à capacidade de execução das três agências associadas aos programas de qualidade da água. Da mesma forma, a conexão entre as prioridades do setor e

a seleção de projetos de investimentos é fraca e existe uma tendência para que os orçamentos dos projetos não consigam dar conta das despesas recorrentes ou de manutenção. O componente de assistência técnica ajudará a remediar estes pontos fracos.

50. *Lógica Econômica*: existe uma forte base para provisão pública e evidência de altos retornos para todos os três componentes. Investimentos públicos em habilidades transferíveis são justificados pela incapacidade das empresas privadas de se apropriarem de retornos e, particularmente no Brasil, através de altas taxas de rotatividade da mão de obra. A evidência oriunda de pesquisas sobre a força de trabalho brasileira mostra que a participação em capacitação profissional é associada a ganhos mais altos e uma maior probabilidade de emprego ²⁷. Também esperamos que as intervenções da assistência à família gerem retornos significativos. Esforços similares para alvejar e coordenar intervenções para assistir famílias indigentes, como o programa chileno *Chile Solidario*, se mostraram efetivos. Finalmente, os benefícios da saúde associados a melhores condições de saneamento básico, uso do solo e gestão ambiental superam bastante os custos de implementação e manutenção de sistemas de tratamento de água.

B. Fiduciário

51. *Compras Públicas*: o sistema de compras públicas provê uma razoável garantia de que os princípios fiduciários de transparência, economia, eficiência e responsabilização - *accountability* - serão alcançados sob o Programa. Ele também provê um mecanismo adequado para assegurar justiça e garante o direito de recorrer contra decisões em processos licitatórios específicos. No Ceará, as práticas de compras públicas são amplamente baseadas em um marco federal sólido e transparente. O método competitivo está consagrado na Constituição como o método padrão de compras públicas, ao passo que o acesso público à informação é garantido através de uma Lei Federal de Acesso a Informações. A concorrência através de métodos competitivos, responsável por 85% das compras públicas, está centralizada em uma agência, a PGE (Procuradoria Geral do Estado), altamente capaz e bem dotada de recursos. Não existem contratos de altos valores neste programa que excedam os limites do OPCR. Alguns pontos fracos foram identificados na gestão de contratos de obras, estimativas de preços de certos bens, monitoramento do desempenho e seleção de consultores de alta qualidade com base nas regras nacionais. O Governo está comprometido em fortalecer, sob este projeto, os sistemas de informações que possibilitarão um monitoramento mais efetivo do processo de compras públicas e gestão de contratos, que possibilitará uma nova plataforma para um maior uso de acordos de matrizes e fortalecerá controles internos. Contratos principais de consultoria serão financiados sob o componente de assistência técnica ao passo que o Banco continuará o diálogo com o Governo sobre a melhoria dos procedimentos de seleção dos consultores.

52. *Gestão Financeira*: os arranjos de gestão financeira para o Programa serão implementados dentro do marco nacional e estadual para a gestão das finanças públicas. O sistema cearense de gestão de finanças públicas é caracterizado por fortes regras e controles internos com uma definição clara de responsabilidades e arranjos institucionais. A Controladoria Geral do Estado (CGE) realiza auditorias internas e o Tribunal de Contas do Estado (TCE) tem a responsabilidade

²⁷ Mauricio Reis. 2012. *Vocational Training and Labor Market Outcomes in Brazil*. IPEA, Working Paper 045.

de auditar todas as despesas públicas.²⁸ O TCE goza de autonomia suficiente e suas recomendações são, geralmente, implementadas. O Governo está melhorando suas funções de auditoria interna e contabilidade. A CGE tem a capacidade de detectar improbidades através da identificação de posições acumuladas e mudança de ordens em contratos, duas das formas mais típicas de fraude e corrupção no Brasil. Entretanto, não conta com uma capacidade sistêmica de detectar superfaturamentos em contratos e tem uma capacidade limitada de realizar um cruzamento de dados em informações contratuais. Um novo sistema capaz de detectar estes problemas foi ativado em outubro de 2013. A conclusão da avaliação é de que os arranjos de gestão financeira estão alinhados com o OP 9.00 e que a capacidade e o desempenho das agências implementadoras são adequadas para os propósitos do Programa.

C. Efeitos Ambientais e Sociais

53. A avaliação geral do Banco é de que o Programa proposto é apropriado para o instrumento PforR e o perfil de risco é Moderado (ver Anexo 6). Obras civis previstas sob a capacitação profissional gerarão apenas pequenas perturbações em terrenos que não requerem a apropriação involuntária de terreno. O Plano de Ação inclui uma avaliação inicial da pegada proposta do apoio às obras civis para garantir a exclusão de qualquer área em que possa haver necessidade de reassentamento (ou transferência de domicílios sem títulos legais do terreno), incluindo de povos nativos.

54. Um risco primário diz respeito à potencial exclusão dos programas de capacitação profissional e assistência à família de povos nativos, Quilombolas e pessoas que vivem nas áreas mais remotas. Estas populações e, em especial, as mulheres que lá habitam, são super-representadas entre a extrema pobreza.²⁹ O Plano de Ação do Programa inclui uma estratégia de busca ativa e comunicação alvo³⁰ para garantir que estes grupos marginalizados tenham um acesso adequado aos benefícios destes programas. O desenvolvimento desta estratégia de busca ativa será realizado em consulta aos povos nativos e Quilombolas e será baseada em uma avaliação pormenorizada dos obstáculos ao acesso. As consultorias e análise ESSA também enfatizaram a necessidade de melhorar a sensibilidade cultural dos instrutores e módulos atualmente utilizados para o programa de capacitação profissional. O Plano de Ação do Programa, portanto, inclui o apoio para a preparação de um módulo específico em metodologias culturalmente apropriadas. O desenvolvimento do módulo será conduzido em consulta aos grupos nativos e Quilombolas, Coordenadoria Para Igualdade Racial e Direitos Humanos e FUNAI. Será incluída uma avaliação detalhada do comportamento de professores na sala de aula.

55. O segundo conjunto de riscos ambientais e sociais relacionados a este Programa se encontra no desenvolvimento de Planos de Segurança Hídrica. Estes riscos são dobrados. Em primeiro lugar, a melhor fiscalização de áreas protegidas que serão apoiadas pelo Programa e pela

²⁸ Sob operações anteriores, o Estado preparou Relatórios Financeiros Provisórios para programas com despesas elegíveis sob o SWAp. O Governo seguirá este princípio através da apresentação de declarações financeiras provisórias para o programa PforR.

²⁹ A etnia e o gênero são importantes para o entendimento da pobreza e da vulnerabilidade no Ceará. Os afrodescendentes (19%) e os povos indígenas (25%) são super-representados entre a extrema pobreza (13% da média do estado). A porcentagem de pessoas com uma renda declarada abaixo de um-quarto do salário mínimo nacional é mais alta entre afrodescendentes (8%) e povos indígenas (9,5%). Mulheres, em geral, mas particularmente mulheres indígenas e afrodescendentes, também têm são mais propensas de estarem entre a pobreza extrema.

³⁰ Tais estratégias incluem a “busca ativa” de potenciais beneficiários do programa entre grupos vulneráveis e marginalizados.

Assistência Técnica pode resultar em mais restrições de recursos naturais que podem afetar adversamente as pessoas que dependem destes recursos para suas subsistências ou atividades de sustento. O Plano de Ação do Programa inclui medidas para trabalhar de forma colaborativa com os comitês comunitários das bacias hidrográficas para avaliar, analisar e compensar as famílias afetadas por estas restrições nas três bacias estratégicas. Isto será realizado em alinhamento com o atual Código Florestal Federal, que garante proteção legal adequada às famílias sem títulos legais, bem como garante seus direitos de acessar e usar os recursos hídricos em Áreas Protegidas. Em segundo lugar, impactos posteriores oriundos de mudanças na atual gestão de resíduos (construção de novos aterros sanitários ou fechamento de atuais lixões a céu aberto) requerem uma adequada gestão e avaliação social e ambiental. Em particular, catadores de lixo que atualmente estão organizados e dependem destes lixões existentes para seus sustentos podem ser afetados adversamente se não forem implementados programas de sustento alternativo. Estes impactos estão fora do escopo do Programa, mas as recomendações dadas através de assistência técnica refletirão as políticas Ambientais e de Salvaguarda Social do Banco.

56. O Banco também avaliou os sistemas de gestão social atuais no nível do Estado e confirmou a existência de um mecanismo efetivo para garantir que a questão de gênero seja parte integrante nas áreas do programa apoiadas sob a operação. A Coordenadoria de Políticas para as Mulheres tem como sua responsabilidade um foco no trabalho com as instituições do Estado para garantir uma atenção adequada às questões de gênero em todos os programas e políticas recentemente desenvolvidos. Apesar de a Coordenadoria não ter um orçamento específico para a implementação de programas, as consultas realizadas com as principais agências (SEDUC, STDS e CAGECE) confirmaram uma forte ênfase na integração da questão de gênero nas áreas apoiadas.

- A SEDUC tomou providências para garantir a inscrição de mulheres como participantes dos programas de capacitação profissional. O número de mulheres ultrapassa, consistentemente, o número de homens nestes programas, e os dados desagregados sobre as inscrições por gênero são consistentemente/sistematicamente coletados;
- O foco da STDS é voltado para o desenvolvimento de uma estratégia de alcance para grupos marginalizados e vulneráveis através do reconhecimento do CRAS para as necessidades de desenvolver um foco mais forte para garantir que famílias chefiadas por mulheres, mulheres em risco (particularmente mulheres vítimas de violência) consigam, efetivamente, acessar os serviços. Este é um elemento fundamental da abordagem geral da STDS;
- O programa de saneamento básico da STDS inclui atividades específicas para abordar as necessidades de grupos e famílias vulneráveis. Como descrito mais detalhadamente abaixo, esta abordagem propicia acesso a sistemas de esgoto a preços altamente subsidiados para famílias pobres e marginalizadas. As famílias chefiadas por mulheres são alvo específico sob este programa para garantir que sejam cobertas pelos serviços da CAGECE apesar de suas rendas serem potencialmente mais baixas.

57. A ESSA indicou que os benefícios do Programa serão compartilhados equitativamente por homens e mulheres beneficiários. O sistema de coleta de dados garantiria o monitoramento permanente da frequência em programas de assistência à família por gênero. Não foram observados obstáculos específicos em relação ao acesso de crianças do sexo masculino/feminino. Além disso, espera-se que a disponibilização do programa para famílias altamente vulneráveis

gere impactos desproporcionalmente positivos para mulheres beneficiárias que têm grandes responsabilidades relativas ao cuidado das crianças no seio familiar. Em relação à educação profissional, os dados disponíveis indicam que as mulheres têm superado o número de homens nos programas de capacitação profissional desde 2008. Dados desagregados por gênero continuarão sendo coletados/monitorados durante a implementação. Como observado acima, as intervenções no nível familiar relativas à qualidade da água incluem medidas para alvejar, especificamente, mulheres vulneráveis (particularmente as famílias chefiadas por mulheres).

58. Consultas específicas realizadas com agências relevantes foram realizadas na preparação do esboço da ESSA. As questões primárias levantadas durante a preparação da ESSA foram as que estão enfatizadas nos parágrafos 53 e 54 relativas à extensão dos benefícios do programa a grupos vulneráveis. O esboço do Plano de Ação foi, posteriormente, compartilhado em uma série de reuniões consultivas realizadas entre 27 e 30 de agosto de 2013, e a ESSA foi divulgada no país em 19 de setembro de 2013³¹ e no website do Banco em 28 de outubro de 2013.

D. Resumo e Explicação do Risco Integrado

59. O risco geral tem classificação de grau Moderado. Entretanto, a classificação de risco técnico é Substancial. A execução bem sucedida de todos os três subprogramas depende de um alto nível de coordenação entre as agências setoriais e, no caso específico do programa de qualidade da água, com os municípios. Isto demandará um comprometimento político do governador e dos prefeitos nas três bacias hidrográficas estratégicas. A maioria das secretarias já participou de outros projetos financiados pelo Banco, mas há preocupações sobre a capacidade das agências executantes no setor de recursos hídricos. A classificação do risco fiduciário é de grau Moderado, refletindo a solidez do marco legal brasileiro e do longo histórico do Ceará na área de capacitação. Os riscos ambientais e sociais são de grau Moderado.

Tabela 4: Classificação dos Riscos

Rico	Classificação
Técnico	Substancial
Fiduciário	Moderado
Ambiental e Social	Moderado
Indicador Vinculado ao Desembolso	Moderado
Outros	-
Risco Geral	Moderado

E. Plano de Ação do Programa

60. As providências mais fundamentais necessárias para que o Programa alcance seus objetivos, e que, conforme a avaliação do Banco, requeiram um reforço externo específico, foram agrupadas em um Plano de Ação (ver Anexo 8) para serem complementadas pelo componente de assistência técnica.

³¹ <http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/p4r/ambiental/index.htm>

Anexo 1: Descrição Detalhada do Programa

1. O Objetivo de Desenvolvimento do Programa (PDO) é apoiar o Governo a melhorar a prestação de serviços públicos, particularmente nas áreas de capacitação profissional, assistência familiar e qualidade dos recursos hídricos.
2. A operação proposta tem dois componentes complementares – um Programa de US\$315 milhões sob o instrumento PforR e um componente de assistência técnica de US\$ 35 milhões sob o instrumento IPF. O Programa consiste de programas de despesas governamentais em capacitação profissional, assistência à família e qualidade da água atingindo um valor total de US\$ 381 milhões, dos quais o Banco financiará indiretamente US\$ 315 milhões. O componente de assistência técnica consiste de serviços de consultoria de empresas e indivíduos de alta qualidade e compreende apoio a: i) funções de gestão do setor público de corte transversal; ii) funções de gestor do setor público por setor específico; e iii) fortalecimento dos sistemas fiduciários. Seu conteúdo é descrito detalhadamente abaixo.
3. As despesas sob o componente de assistência técnica serão geridas em conformidade com o OP/BP10.00 (ver Anexo 9). A razão para o uso de Diretrizes e Procedimentos do Banco para compras públicas é de cunho processual e não substantivo. As regras locais não permitem que se preste uma atenção suficiente à qualidade quando da avaliação das propostas. Esta é uma característica da Legislação Federal do Brasil (Lei 8666) fora do controle do estado e, conseqüentemente, sem possibilidade de ser remediada através de atividades de capacitação do tipo associado a esta operação. Isto não se aplica a outros tipos (ex: bens, serviços não relacionados a consultorias e obras), para os quais as regras locais são adequadas. Devido a isto, o próprio Governo expressou uma forte preferência por aderir às Diretrizes do Banco para a aquisição de assistência técnica fundamental.
4. A operação propiciará incentivos através de Indicadores Vinculados ao Desembolso e assistência técnica para apoiar a adoção de técnicas de gestão por resultado em agências setoriais selecionadas. Também apoiará programas de despesas executadas por tais agências ao mesmo tempo em que encorajará cooperação intersetorial através da inclusão de indicadores vinculados ao desembolso cujo alcance assim requerer. As atividades do programa que receberão apoio são as seguintes:

Capacitação Profissional:

5. A operação apoiará os programas governamentais na educação profissional de ensino médio. Desde 2008, o Ceará já gastou R\$ 611 milhões no estabelecimento de uma rede de instalações de capacitação técnica e profissional vocacional para alunos pertencentes à faixa etária do ensino médio, cobrindo 74 de seus 184 municípios. Mais de 38.000 alunos já se matricularam nestas escolas desde o início do programa. O objetivo é aumentar o número de escolas em operação para 140 em 128 municípios até 2015, com algumas escolas servindo mais de um município. A consolidação e a expansão desta rede para o restante do estado requer investimentos em manutenção e reforma das instalações que já se encontram em funcionamento, a construção de novas escolas e a aquisição de materiais de treinamento, desenvolvimento de grade curricular e capacitação de instrutores e professores. Os subcomponentes do programa governamental são:

6. *Manutenção e operação de escolas de capacitação profissional (R\$327.5mi/US\$ 146.2mi)*: o Programa apoiará a manutenção de 97 escolas de educação profissional que já se encontram em funcionamento e outras 35 escolas em construção ou em fase de licitação. Os custos de manutenção incluem eletricidade, água, limpeza e material de escritório, manutenção de laboratórios, uniformes, alimentação e custos de logística associados a viagens de campo e visitas técnicas.

7. *Construção, expansão e reforma de escolas de educação profissional (R\$156.9mi/US\$ 70.0mi)*: o Programa também apoiará a construção de 08 novas escolas entre 2013 e 2015, excluindo as que já se encontram em construção ou aquelas que já estão sendo licitadas. Também financiará reformas da atual infraestrutura e o prédio ou a adaptação de novos laboratórios de tecnologia em escolas em funcionamento.

8. *Aquisição e impressão de materiais didáticos, apoio a pesquisas e concessão de bolsas de estudo (R\$126.3mi/US\$56.4mi)*: isto compreende a aquisição de livros e o desenvolvimento e a impressão de materiais didáticos. Também inclui a concessão de bolsas de estudo para alunos realizando estágios em empresas do setor produtivo no último ano de seus estudos.

Assistência à família:

9. O Programa apoiará a expansão das políticas de proteção social em municípios pobres. Também propiciará assistência técnica para melhorar a definição da meta, o monitoramento e a avaliação do impacto de programas financiados pelo fundo estadual de combate à pobreza. O subcomponente do programa é:

10. *Expansão do programa de apoio familiar (PAIF) através dos centros de assistência social (CRAS): (R\$29.0mi/US\$ 12.9mi)*: esta atividade apoiará a implementação de programas de proteção social no nível municipal para a extrema pobreza com crianças entre 0 e 6 anos de idade através da expansão do cofinanciamento do *Programa de Atendimento Integral às Famílias (PAIF)*. O PAIF melhora a qualidade de vida através do estabelecimento de vínculos entre famílias e comunidades e da promoção do acesso a programas e benefícios de assistência social. Dar-se prioridade às famílias com crianças entre 0 e 6 anos de idade que estejam recebendo assistência social, pessoas com deficiências e terceira idade. O programa é implementado através de da rede de 369 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Atualmente, o estado cofinancia 170 CRAS em 148 municípios. A operação apoiará os serviços oferecidos.

Qualidade da água:

11. A operação apoiará iniciativas para melhorar a qualidade da água bruta nas bacias hidrográficas estratégicas da Região Metropolitana, do Acaraú e do Salgado. Isto será feito através de uma combinação de medidas para fortalecer a gestão das bacias hidrográficas incluindo a elaboração e a implementação de um protocolo de monitoramento da qualidade da água, da extensão da rede de domicílios com conexões sanitárias de esgoto, da preparação e da implementação parcial de um plano de segurança hídrica no nível das bacias hidrográficas, da preparação de planos de gestão de resíduos sólidos e de uma melhor capacidade de monitoramento e fiscalização. Espera-se que a abordagem piloto empregada nestas três bacias

hidrográficas se alastrem para o restante do estado, apesar de isto estar fora do escopo da operação.

12. O Programa apoiará programas de despesas governamentais nas quatro áreas seguintes:

Desenvolvimento e implementação de um plano de segurança hídrica para as bacias hidrográficas estratégicas (R\$33.6mi/US\$ 15.0mi): o Programa apoiará pesquisas, trabalho analítico, monitoramento e testagem ambiental para identificar: (i) as principais causas da degradação da qualidade da água em três bacias hidrográficas estratégicas; (ii) intervenções estruturais e não estruturais necessárias para melhorar a qualidade da água nestas bacias hidrográficas. Isto levará ao desenvolvimento de um plano de segurança hídrica, à implementação inicial do mesmo que receberá o apoio do Programa através de (i) o estabelecimento de um grupo executivo dentro do comitê de segurança hídrica e (ii) consultas públicas em todo o estado.

Expansão de conexões dos domicílios para as atuais redes de esgoto (R\$ 53.7mi/US\$ 24.0 mi): O Programa apoiará a conexão de mais 14.628 domicílios à atual rede de esgoto na área alvo (Região Metropolitana de Fortaleza e as bacias hidrográficas Acaraú e Salgado), dos quais 10.588 serão em Fortaleza e 1.656 em outros municípios da bacia Metropolitana, 1.044 na bacia do Acaraú e 1.340 na bacia do Salgado. Isto corresponde a um aumento geral no uso de conexões atuais na área alvo de 83% para 86%, o que beneficiará um total estimado de 52.600 pessoas.

Preparação e implementação de planos de gestão de resíduos sólidos (PGRS) (R\$ 15.1mi/US\$ 6.7 mi): fortalecimento da gestão dos resíduos sólidos através da preparação planos nos níveis estadual, regional e de bacias hidrográficas implementando medidas (excluindo a construção de instalações de descarte) para melhorar a cobertura e a efetividade dos serviços de gestão de resíduos sólidos realizados nas bacias hidrográficas, incluindo uma revisão do marco legal para a gestão dos resíduos sólidos, e avaliação da eficiência dos serviços de saneamento público e a aplicação de tarifas nos setores regulados.

Fortalecimento da previsão e do monitoramento hidroambientais (R\$ 110.9 mi/US\$49.5 mi): o Programa apoiará: i) a integração da previsão climática e meteorológica na gestão dos recursos hídricos; ii) a expansão, modernização e a manutenção da rede estadual de monitoramento hidrometeorológico (incluindo o uso pelo aprimoramento de radares meteorológicos e coleta de dados, e rede de transmissão); iii) mapeamento hidroambiental das três bacias hidrográficas estratégicas; iv) monitoramento de poluição, unidades de preservação e áreas protegidas; e v) uma revisão da gestão, do monitoramento e da supervisão dos recursos hídricos.

Arranjos de Implementação

13. A operação envolve 11 secretarias e sete outras entidades. Como os SWAps anteriores, a responsabilidade para coordenar, monitorar e elaborar relatórios sobre as atividades da operação estará a cargo da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) através do IPECE³². Não haverá nenhuma unidade separada de implementação de projeto. O Banco utilizará os sistemas do Estado para o monitoramento e a avaliação, bem como gestão das compras públicas e financeira para a implementação do Programa PforR.

³² O IPECE tem uma personalidade jurídica própria, mas é ligado e, na prática, subordinado a SEPLAG.

14. O Governo, representado pela SEPLAG através do IPECE, é responsável por: (i) garantir a coordenação geral com o Banco, as várias secretarias e intervenientes governamentais e pela implementação de todas as atividades em seus devidos momentos; (ii) realizar reuniões mensais do Comitê do Programa para monitorar os resultados, diagnosticar problemas na implementação e desenvolvimento e desenvolver, propor e realizar todas as medidas corretivas necessárias;³³ (iii) apresentar relatórios sobre atividades de empréstimo em seu devido tempo, incluindo a apresentação de relatórios financeiros e de desempenho conforme a necessidade para desembolso e de supervisão; e (iv) sediar e facilitar o apoio de implementação do Banco.

15. *Secretarias e agências implementadoras do Programa: A Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) é responsável pela implementação do programa de capacitação profissional no Ceará. O programa de assistência à família será implementado pela Secretaria de Estado do Trabalho e Assistência Social (STDS) (centros de inclusão social e proteção da família). A ADECE participará através do fornecimento de dados através do CEDE. O programa de qualidade da água será implementado pelas seguintes agências e secretarias: SRH (planos de segurança hídrica para bacias hidrográficas estratégicas); CAGECE (conexões de esgoto); CONPAM (planos de gestão de resíduos sólidos e Comitê de Segurança Hídrica); FUNCEME (elaboração do protocolo de monitoramento da qualidade da água). Destas agências implementadoras, somente a ADECE, a CAGECE e a COGERH têm uma personalidade jurídica individual e autônoma. Para garantir que todas estas três agências possam realizar suas respectivas parcelas sob o programa, o Governo celebrará um acordo individual com cada uma delas.*

16. O marco institucional para a gestão de despesas no Ceará apresenta uma definição clara de responsabilidades. Este marco será adotado para o Programa, para o qual as principais agências responsáveis para os arranjos fiduciários (e as principais responsabilidades) serão as seguintes:

- Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) – Coordenação do processo de preparação do orçamento; políticas e práticas das compras públicas, gerir sistemas de TI de apoio a compras públicas, garantir a conformidade das compras públicas e relatoria financeira (para o programa);
- Procuradoria Geral do Estado (PGE) – licitações;
- Agências setoriais – compras públicas sem a necessidade de concorrência, preparação de especificações técnicas, termos de referência, avaliação das propostas, assinatura e gestão de contratos;
- Secretaria da Fazenda (SEFAZ) – planejamento financeiro, operações de tesouraria, contabilidade;
- Ministério Público (MP): combate à corrupção, investigações criminais e civis;
- Controladoria Geral do Estado – auditoria interna e garantir a conformidade com os controles internos; e
- Tribunal de Contas do Estado (TCE) – realizar auditorias externas

³³ Para cada DLI, o Governo deverá produzir planos de ação duas vezes por ano para manter informada a supervisão do Banco sobre o andamento da operação, explicando os passos já realizados e os que já foram implementados para garantir que as metas sejam alcançadas. O Banco revisará estes planos e sugerirá ajustes conforme a necessidade.

17. As licitações estão sob a responsabilidade de uma equipe central (Central de Licitações) com sede na PGE, que implementa todos os processos licitatórios competitivos para todo o governo. Suas atividades incluem a preparação e a emissão de documentos licitatórios/relatórios de avaliação das propostas. A equipe da Central de Licitações também conta com uma equipe de auditoria interna da PGE que tem a responsabilidade de analisar os processos de compras públicas.

18. As compras públicas sem a necessidade de concorrência são implementadas pelas agências setoriais. Portanto, a quantidade de compras públicas realizadas pelos setores é relativamente pequena e amplamente destinada a itens simples. Os setores são responsáveis por todos os passos no processo, incluindo a garantia das alocações orçamentárias, elaboração dos termos de referência ou especificações técnicas e estimativas de custos, encaminhamento de opiniões técnicas durante as avaliações das propostas, gerenciamento de contratos, recebimento de bens, obras e serviços, e pelo pagamento dos fornecedores, contratados e consultores. A SEPLAG realiza treinamentos regulares sobre compras públicas com baixos valores. As agências setoriais também se baseiam em consultores jurídicos designados pela PGE.

19. Das sete secretarias e agências envolvidas no Programa, cinco, nomeadamente, a SRH, a COGERH, a CAGECE, a FUNCEME (através da SECITECE da qual é dependente) e a SEDUC realizarão atividades de compras públicas. Estas incluirão a aquisição de estações ambientais e pluviométricas, equipamento para testagem e monitoramento da água, tubulações, materiais didáticos e construção de novas escolas e centros de educação infantil. As outras duas, STDS e CONPAM não serão responsáveis por realizar quaisquer compras públicas.

20. As compras públicas têm que ser realizadas através dos sistemas de TI do estado, o qual possibilita ao estado um forte controle sobre os processos. Estes processos são incluídos nos sistemas de TI e são automáticos. Itens de valores baixos e altos são, geralmente, comprados através de acordos de matrizes que agregam demandas de agências setoriais para alcançar economia de escala. Todas as agências governamentais devem realizar suas compras através destes acordos, caso um esteja em vigência. Também é importante ressaltar os acordos que regem a manutenção de veículos e a compra de combustíveis, que devem ser realizados somente através de cartões de crédito específico que monitoram o uso e identifica quaisquer padrões incomuns de consumo.

21. *Papel dos Governos Municipais:* os programas de assistência familiar e qualidade da água dependem de uma forte cooperação entre o Estado e os governos municipais. Os municípios são responsáveis pela operação do CRAS. Eles também são responsáveis pelo desenvolvimento dos planos de resíduos sólidos, pelo estabelecimento de consórcios para implementá-los e pelo monitoramento da qualidade da água. A STDS tem um histórico de um bom trabalho com os governos municipais através de convênios voluntários, mas legalmente vinculantes. Além disso, a STDS e da CAGECE têm programas contínuos para fortalecer a capacidade dos municípios e a operação reforçará tais programas através da assistência técnica.

22. *Componente da Assistência Técnica:* os arranjos de implementação para o componente de AT serão os mesmos do componente técnico do SWAp II do Ceará. A SEPLAG realizará a execução através do IPECE. Os fundos serão desembolsados e gastos usando-se as Diretrizes e Procedimentos de desembolso do Banco. A agência executora, o IPECE, tem uma experiência de

vários anos com os requerimentos fiduciários do Banco e a implementação da assistência técnica melhorou consideravelmente durante o decorrer do SWAp II devido, em parte, à contratação de mais pessoal para as compras públicas e ao treinamento especializado.

23. *Fluxo dos fundos*: sob o componente IPF/AT, todos os pagamentos serão realizados pela SEFAZ sob instruções do IPECE e secretarias beneficiárias quando as obrigações tiverem sido incorridas e devidamente documentadas. Os pagamentos serão feitos diretamente da conta designada através da emissão de uma ordem bancária aos prestadores e contratados. Todos os pagamentos serão feitos através de depósitos eletrônicos para a conta bancária de cada beneficiário/consultor.

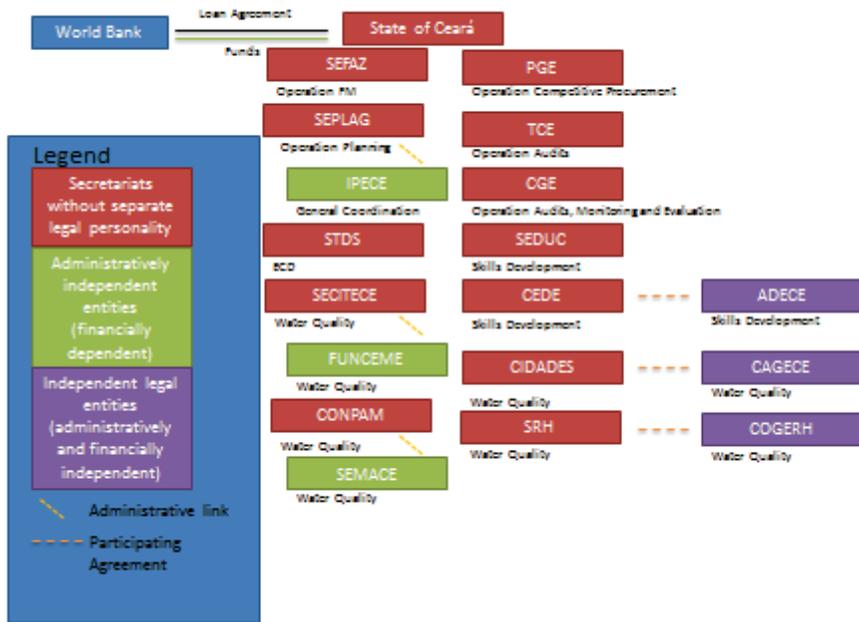
24. *Auditoria externa*: a agência estadual de auditoria, o TCE, tem a responsabilidade de realizar auditorias sobre todos os usos de fundos públicos no Ceará. Em geral, o TCE realiza auditorias financeiras e sobre as compras públicas, e avaliação de controles internos e cumprimento das leis, regras e regulamentações. No contexto da operação, o TCE realizará uma auditoria financeira dos componentes da AT e do Programa. O escopo da auditoria será definido nos termos de referência da auditoria que serão acordados entre o Governo e o Banco. O Banco e o TCE concordaram que este relatório anual de auditoria deve ser disponibilizado ao Banco em um período não superior a 12 meses após o final do ano fiscal para o qual os demonstrativos financeiros estejam relacionados.

25. As compras públicas para o componente de assistência técnica da operação proposta serão realizadas em conformidade com as Diretrizes e Procedimentos do Banco Mundial e as determinações previamente estipuladas no Acordo Legal. Todos os processos de compras públicas serão conduzidos pelo IPECE que auxiliará as secretarias e agências na preparação dos documentos licitatórios, requisições de propostas e por expressões de interesse, e avaliação de relatórios. O IPECE também monitorará e atualizará o plano de compras públicas e servirá como ponto de contato para as secretarias e a PGE. A Unidade será liderada pelo coordenador do projeto do SWAp II, assistido por três membros do IPECE com treinamento e experiência em gestão de projetos, gestão financeira e monitoramento e consultores em contas públicas.

26. O IPECE será responsável por coordenar, monitorar e avaliar a execução do Programa e, particularmente, seus elementos que requeiram coordenação intersetorial. A SEFAZ será responsável pela manutenção dos registros de contabilidade para o Programa. Os Relatórios Financeiros Interinos específicos ao Programa serão preparados semestralmente por SEPLAG e IPECE, apresentando as despesas do Programa por subprograma, linha orçamentária e atividade. SEPLAG e IPECE também prepararão os Demonstrativos Financeiros Anuais do Programa para o programa e apresentarão as receitas e despesas totais relacionadas aos subprogramas apoiados pelo Programa

27. A relação entre as várias agências implementadoras é a seguinte:

Program Implementation Arrangements



Responsabilidades das Agências sobre a Implementação:

	Técnica	Compras públicas	Gestão e celebração de contratos	Gestão financeira	Desembolsos	Meio-ambiente e Social	Fraude e Corrupção	Monitoramento e Avaliação	Auditoria	Coordenação
Implementação Geral										
SEPLAG através do IPECE	S	N	N	N	S	N	N	S	N	S
SEPLAG	S	N	N	S	N	N	N	S	N	S
TCE	N	N	N	N	N	N	S	N	S	N
SEFAZ	N	N	N	S	S	N	N	N	N	N
CGE	N	N	N	N	N	N	S	N	S	N
PGE	N	S	N	N	N	N	S	N	N	N
MP	N	N	N	N	N	N	S	N	N	N
Componente do Programa PforR										
<i>1-Capacitação profissional</i>										
SEDUC	S	S	S	N	N	S	N	S	N	N
<i>2-Assistência à família</i>										
STDS	S	S	S	N	N	S	N	S	N	N
<i>3-Qualidade da água</i>										
SRH	S	S	S	N	N	S	N	S	N	N
COGERH	S	S	S	N	N	S	N	S	N	N
CAGECE	S	S	S	N	N	S	N	S	N	N
FUNCEME	S	S	S	N	N	S	N	S	N	N
CONPAM	S	S	S	N	N	S	N	S	N	N
Componente AT										
SEPLAG através do IPECE	S	S	S	S	S	N	N	S	N	S

SEPLAG	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
IPECE	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
SEDUC	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
STDS	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
SRH	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
CONPAM	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
FUNCEME	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
TCE	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
PGE	S	S	S	N	N	N	S	N	N	N
ARCE	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
SECITECE	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
SEMACE	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
SESA	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
CGE	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N
CEDE	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N

Anexo 2: Matriz Lógica dos Resultados

Objetivo de Desenvolvimento do Programa: o Objetivo de Desenvolvimento do Programa (PDO)

Indicadores de Resultado	Principal	DLI	Unidade de medida	Base	Financiamento de resultados anteriores	Valores Alvo								Frequência	Fonte de dados/metodologia	Responsabilidade pela coleta de dados	
						Ano 0	Ano 0.5	Ano 1	Ano 1.5	Ano 2	Ano 2.5	Ano 3	Ano 3.5				Ano 4
Indicador 1PDO: Número de técnicos com ensino médio completo absorvidos pelo setor produtivo (público e privado) (ajustado pelo ciclo econômico)			Número (cumulativo)	24,543	No	-	-	27,800	-	29,000	-	30,300	-	31,600	Anual	Dados da RAIS. Compreende técnicos com ensino médio completo formalmente empregados no setor produtivo. Metas calculadas a partir da taxa de crescimento médio deste coorte entre 2003 e 2011.	IPECE
Indicador 2PDO: porcentagem de famílias no Cadastro Único em municípios alvo que estejam recebendo apoio do CRAS com pessoal capacitado			Porcentagem	0	No	-	-	-	-	10%	-	15%	-	25%	Anual	Dados da STDS (Coordenaria de Proteção Social Básica)	STDS
Indicador PDO 3: qualidade da água bruta na Região Metropolitana de Fortaleza			Índice	61.2	No	-	-	62.7	-	64.3	-	65.9	-	67.5	Anual	Dados da COGERH. Índice Nacional Padronizado de Qualidade da Água da Fundação Nacional de Saúde abrangendo nove parâmetros (ver Avaliação	CAGECE/SRH/FUNCEME

Indicadores de Resultado	Principal	DLI	Unidade de medida	Baseline	Financiamento de resultados anteriores	Valores Alvo									Frequência	Fonte de dados/metodologia	Responsabilidade pela coleta de dados
						Ano 0	Ano 0.5	Ano 1	Ano 1.5	Ano 2	Ano 2.5	Ano 3	Ano 3.5	Ano 4			
Área de Resultados 1: Capacitação profissional																	
Indicador de Resultados 1: aprovação da estratégia de capacitação profissional, preparação do plano de ação e implementação de ações implementadas sob o plano de ação.		1	Sim/Não	Não	Sim	Esboço do documento de estratégia preparada, pelo menos, 4 acordos com o setor privado e 4 acordos com a universidade para assistir a implementação de tal estratégia assinados	Comitê estabelecido por decreto	Documento de estratégia finalizado	Plano de ação público	-	Uma ação do plano de ação implementada	-	Mais uma ação do plano de ação implementada	Mais uma ação do plano de ação implementada	Bianual	Recebimento e verificação da estratégia final e cópia dos acordos assinados com o setor privado e universidade; recebimento de decreto estabelecendo grupo de trabalho e inclusão de ações na Lei Orçamentária Anual.	CEDE
Indicador de Resultados 2: análise e melhoria nos mecanismos de governança para política de desenvolvimento do setor produtivo (incluindo capacitação profissional)			Sim/No	No	No	-		-		Plano de Ação público		Uma ação implementada		Duas ações implementadas	Anual	Recebimento e verificação do Plano de Ação endossado pelo governo, e prova posterior das ações de implementação.	SEPLAG
Indicador de Resultados 3:		2	Sim/Não	0	No	-		-		-	Primeiro relatório		Segundo relatório		Duas ocorrências	Recebimento e verificação dos	IPECE

Indicadores de Resultado	Principal	DLI	Unidade de medida	Base	Financiamento de resultados anteriores	Valores Alvo								Frequência	Fonte de dados/metodologia	Responsabilidade pela coleta de dados	
						Ano 0	Ano 0.5	Ano 1	Ano 1.5	Ano 2	Ano 2.5	Ano 3	Ano 3.5				Ano 4
estabelecimento de sistema de monitoramento para programas TVET											de monitoramento publicado		de monitoramento publicado			relatórios de monitoramento	
Indicador de Resultados 4: número total de acordos em vigência com empresas privadas para contribuir com equipamentos, treinamento in loco e fazer recomendações para elaborar grade curricular ou instrutores dos cursos		3	Número (cumulativo)	8	Não	-		-	10	12	13	15	16	18	Bianual	Dados do Diário Oficial do Estado. Compreende acordos com o setor produtivo (indústria, agronegócios, ICT e turismo), ambos público e privado para contribuir com treinamento, equipamentos, fazer recomendações para a grade curricular ou instrutores dos cursos	SEDUC
Área de Resultados 2: Assistência à família																	
Indicador de Resultados 1: criação e funcionamento de comitê consultivo ECD multissetorial (SEDUC, SDA, SESA, STDS, SEPLAG, IPECE)			Sim/Não	0	Não	-		Duas resoluções publicadas		Mais duas resoluções publicadas		Mais duas resoluções publicadas		Mais duas resoluções publicadas e relatório sobre atividades do Comitê publicado	Anual	Decreto publicado no <i>Diário Oficial do Estado</i> .	SEPLAG/FECOP
Indicador de Resultado 2: porcentagem de famílias com crianças entre 0 e 5 anos no Cadastro		4	Porcentagem	0		-	-	-	-	10.0%	-	15.0%	-	25.0%	Bianual	Dados da STDS (Coordenaria de Proteção Social Básica)	STDS

Indicadores de Resultado	Principal	DLI	Unidade de medida	Baseline	Financiamento de resultados anteriores	Valores Alvo									Frequência	Fonte de dados/metodologia	Responsabilidade pela coleta de dados
						Ano 0	Ano 0.5	Ano 1	Ano 1.5	Ano 2	Ano 2.5	Ano 3	Ano 3.5	Ano 4			
Único em municípios alvo que estejam recebendo apoio familiar através do CRAS																	
Indicador de Resultados 3: porcentagem de equipes técnicas no CRAS capacitadas em apoio familiar		5	Porcentagem	0	Não	-		-	15%	30%	42.5%	55%	75%	95%	Bianual	Dados da STDS (Coordenaria de Proteção Social Básica)	STDS
Indicador de Resultados 4: porcentagem de projetos de assistência à família financiados pelo FECOP com matrizes lógicas implementadas		6	Porcentagem	0	Não	-		-	22.5%	45%	55%	70%	82.5%	95%	Bianual	Dados do FECOP, verificados pela SEPLAG.	SEPLAG
Área de Resultados Intermediários 3: Qualidade da Água																	
Indicador de Resultado Intermediário 1: estabelecimento de comitê interagências de segurança hídrica		7	Sim/Não	0	Sim	Comitê estabelecido por decreto	-	-	Diagnóstico de bacias hidrográficas	-	Atas das últimas duas reuniões do comitê realizadas no primeiro semestre do ano 2016	Atas das últimas duas reuniões do comitê realizadas no segundo semestre do ano 2016	Atas das últimas duas reuniões do comitê realizadas no primeiro semestre do ano 2017	Atas das últimas duas reuniões do comitê realizadas no segundo semestre do ano 2017	Bianual	Decreto publicado no Diário Oficial do Estado e atas das reuniões recebidas pelo Banco	SRH/CONPAM
Indicador de Resultado Intermediário 2: apresentação dos planos de segurança hídrica para três bacias hidrográficas estratégicas			Sim/Não	0	Não	-		Termos de referência finalizado		Planos preparados		Plano adotado e sob implementação		Implementação de planos monitorada	Vários estágios	Relatórios do progresso da implementação	COGERH

Indicadores de Resultado	Principal	DLI	Unidade de medida	Base	Financiamento de resultados anteriores	Valores Alvo									Frequência	Fonte de dados/metodologia	Responsabilidade pela coleta de dados
						Ano 0	Ano 0.5	Ano 1	Ano 1.5	Ano 2	Ano 2.5	Ano 3	Ano 3.5	Ano 4			
Indicador de Resultado Intermediário 3: apresentação da nova lei de proteção das bacias hidrográficas			Sim/Não	0	Não	-		Proposta e consultas completas		Esboço da lei apresentado		Divulgação da lei		Implementação da lei nas bacias hidrográficas estratégicas	Vários estágios	Esboço de lei preparado, consultado e apresentado a Assembleia Legislativa; relatórios de progresso da implementação	COGERH
Indicador de Resultado Intermediário 4: apresentação da lei de gestão dos resíduos sólidos revisada			Sim/Não	0	Não	-		-		Divulgação e implementação		Implementação e monitoramento		Implementação e monitoramento	Ocorrência simples	Esboço de lei preparado, consultado e apresentado a Assembleia Legislativa; relatórios de progresso da implementação	CONPAM
Indicador de Resultado Intermediário 5: Porcentagem de domicílios com conexão adequada ao sistema de esgoto		8	Porcentagem	83.3%	Não	-	83.8%	84.3%	84.6%	84.9%	85.2%	85.5%	85.7%	85.9%	Bianual	Dados do Sistema de Informações (SEI)	CAGECE
Indicador de Resultado Intermediário 6: Índice da qualidade da fiscalização ambiental		9	Índice	17%	No	-	28%	40%	50%	60%	65%	70%	75%	80%	Bianual	Dados de SEMACE/SRH (cumprimento); COGERH (monitoramento); CONPAM (educação ambiental)	CONPAM/COGERH/SEMACE/SRH
Indicador de Resultado Intermediário 7: implementação do monitoramento participativo da qualidade da água		10	Número	0%	No	-	-	-	Metodologia de monitoramento definida e adotada	Protocolo de coleta de dados definido e adotado		Metodologia implementada em um reservatório estratégico		Metodologia implementada em mais dois reservatórios estratégicos	Anual	Relatórios anuais dos municípios	COGERH
Área de Resultados Intermediários 4: gestão do setor público																	

Indicadores de Resultado	Principal	DLI	Unidade de medida	Base	Financiamento de resultados anteriores	Valores Alvo									Frequência	Fonte de dados/metodologia	Responsabilidade pela coleta de dados
						Ano 0	Ano 0.5	Ano 1	Ano 1.5	Ano 2	Ano 2.5	Ano 3	Ano 3.5	Ano 4			
Indicador de Resultado Intermediário 1: número de secretarias do Mutuário usando o modelo para alinhamento de incentivos com seus objetivos estratégicos		11	Número (cumulativo)	0	Não	-	-	Aprovação do modelo para alinhamento dos incentivos	1	2	3	4	5	6	Bianual	Dados da SEPLAG	SEPLAG
Indicador de Resultado Intermediário 2: porcentagem total de investimentos públicos sob o Programa preparados com a metodologia aprovada		12	Porcentagem	0	Não	-	-	Aprovação da metodologia	-	-	5%	10%	25%	40%	Bianual	Dados da SEPLAG	SEPLAG

Anexo 3: Indicadores vinculados ao desembolso, arranjos de desembolso e protocolos de verificação.

Matriz de Indicadores Vinculados ao Desembolso PforR

	Financiamento total alocado ao DLI	% do valor total financiado	DLI Baseline	Cronologia indicativa para alcances de DLI – desembolsos planejados (US\$ milhões)								
				Ano 0	Ano 0.5	Ano 1	Ano 1.5	Ano 2	Ano 2.5	Ano 3	Ano 3.5	Ano 4
DLI 1: aprovação das estratégia de capacitação profissional, preparação do plano de ação e implementação das ações selecionadas sob o plano de ação	62.8	20.0	0	39.375	4.4625	6.198	2.744448	-	3.444	-	3.444	3.120
DLI 2: estabelecimento do sistema de monitoramento para programas TVET	6.9	2.2	0	-	-	-	-	-	3.444	-	3.444	-
DLI 3: número total de acordos em vigência com empresas privadas para contribuir com equipamentos, treinamento in loco e fazer recomendações para elaboração da grade curricular ou instrutores de cursos.	19.6	6.2	8	-	-	-	2.744444	3.40375	3.444	3.438	3.444	3.120
DLI 4: Porcentagem de famílias de 0 a 5 anos inscritas no Cadastro Único localizadas nos municípios alvo que estejam recebendo apoio familiar através do CRAS	10.0	3.2	38.2	-	-	-	-	3.40375	-	3.438	-	3.120
DLI 5: Porcentagem de equipes técnicas no CRAS capacitadas em apoio familiar	19.6	6.2	0	-	-	-	2.744444	3.40375	3.444	3.438	3.444	3.120
DLI 6: Porcentagem de projetos de assistência à família financiados pelo FECOP que tenham matrizes lógicas	19.6	6.2	0	-	-	-	2.744444	3.40375	3.444	3.438	3.444	3.120
DLI 7: Estabelecimento de um comitê interagência de segurança hídrica	55.6	17.7	0	39.375	-	-	2.744444	-	3.444	3.438	3.444	3.120
DLI 8: Porcentagem de domicílios com conexão adequada ao sistema de esgoto	31.0	9.9	83.3	-	5.25	6.198	2.744444	3.40375	3.444	3.438	3.444	3.120
DLI 9: Índice da qualidade da fiscalização ambiental	31.0	9.9	17	-	5.25	6.198	2.744444	3.40375	3.444	3.438	3.444	3.120
DLI 10: Implementação do monitoramento participativo da	12.7	4.0	0	-	-	-	2.744444	3.40375	-	3.438	-	3.120

	<i>Financiamento total alocado ao DLI</i>	<i>% do valor total financiado</i>	<i>DLI Baseline</i>	<i>Cronologia indicativa para alcances de DLI – desembolsos planejados (US\$ milhões)</i>								
				<i>Ano 0</i>	<i>Ano 0.5</i>	<i>Ano 1</i>	<i>Ano 1.5</i>	<i>Ano 2</i>	<i>Ano 2.5</i>	<i>Ano 3</i>	<i>Ano 3.5</i>	<i>Ano 4</i>
qualidade da água.												
DLI 11: Número de secretarias que estejam usando o modelo para alinhamento dos incentivos com seus respectivos objetivos estratégicos.	25.8	8.2	0	-	-	6.198	2.744444	3.40375	3.444	3.438	3.444	3.120
DLI 12: Porcentagem total de investimentos públicos sob o Programa usando metodologia aprovada	19.6	6.3	0	-	-	6.198	-	-	3.444	3.438	3.444	3.120
Taxa de abertura relativa ao Programa					0.7875							
Total do Financiamento Alocado:	315.0	100	-	78.75	15.75	30.99	24.70	27.23	34.44	34.38	34.44	34.32

Tabela do Protocolo de Verificação de DLI do PforR

Nº	DLI	Definição/Descrição do alcance	Escalabilidade de Desembolsos (Sim/Não)	Protocolo para avaliar o alcance do DLI e a verificação de dados/resultados		
				Fonte de dados/agência	Entidade verificadora	Procedimento
1	DLI 1: aprovação das estratégias de capacitação profissional, preparação do plano de ação e implementação das ações selecionadas sob o plano de ação	Estratégia definida e setor privado comprometido para participar da implementação	Não	CEDE/ADECE/setor privado/universidades	Banco / auditor técnico independente	Recebimento e verificação pelo Banco do documento da estratégia, cartas de acordo e decreto e inclusão de ações na Lei Orçamentária Anual
2	DLI 2: estabelecimento do sistema de monitoramento para programas TVET	Relatórios de monitoramentos gerados	Não	IPECE	auditor técnico independente	Recebimento pelo Banco de relatórios de monitoramento
3	DLI 3: número total de acordos em vigência com empresas privadas para contribuir com equipamentos, treinamento in loco e fazer recomendações para elaboração da grade curricular ou instrutores de cursos.	Aumento dos acordos entre prestadores de capacitação profissional e empresas privadas	Sim	SEDUC/empresas	auditor técnico independente	Recebimento e verificação de acordos assinados
4	DLI 4: Porcentagem de famílias de 0 a 5 anos inscritas no Cadastro Único localizadas nos municípios alvo que estejam recebendo apoio familiar através do CRAS	Aumento das famílias que estejam recebendo apoio pelo CRAS	Sim	STDS	auditor técnico independente	Relatórios enviados ao Banco (sujeitos à auditoria técnica independente)
5	DLI 5: Porcentagem de equipes técnicas no CRAS capacitadas em apoio familiar	Aumento no treinamento prestado para as equipes do CRAS	Sim	STDS	auditor técnico independente	Relatórios enviados ao Banco (sujeitos à auditoria técnica independente)
6	DLI 6: Porcentagem de projetos de assistência familiar financiados pelo FECOP que tenham matrizes lógicas	Aumento da porcentagem de projetos com matrizes lógicas implementadas (por valor)	Sim	SEPLAG	auditor técnico independente	Relatórios enviados ao Banco (sujeitos à auditoria técnica independente)
7	DLI 7: Estabelecimento de um comitê interagência de segurança hídrica	Comitê estabelecido	Sim	CONPAM & SRH/ Publication of decree	Banco / auditor técnico independente	Recebimento pelo Banco da cópia do decreto publicado

Nº	DLI	Definição/Descrição do alcance	Escalabilidade de Desembolsos (Sim/Não)	Protocolo para avaliar o alcance do DLI e a verificação de dados/resultado		
				Fonte de dados/agência	Entidade verificadora	Procedimento
8	DLI 8: Porcentagem de domicílios com conexão adequada ao sistema de esgoto	Aumento das conexões conforme medidas pelo índice	Sim	CAGECE	auditor técnico independente	Relatórios enviados ao Banco (sujeitos à auditoria técnica independente)
9	DLI 9: Índice da qualidade da fiscalização ambiental	Aumento na efetividade do monitoramento e da fiscalização ambiental	Sim	CONPAM/COGERH/SEMACE/SRH	auditor técnico independente	Relatórios enviados ao Banco (sujeitos à auditoria técnica independente)
10	DLI 10: Implementação do monitoramento participativo da qualidade da água.	Aumento da participação dos comitês de monitoramento da água	Sim	COGERH	auditor técnico independente	Relatórios enviados ao Banco (sujeitos à auditoria técnica independente)
11	DLI 11: Número de secretarias que estejam usando o modelo para alinhamento dos incentivos com seus respectivos objetivos estratégicos.	Secretarias mais efetivas no alcance dos objetivos estratégicos	Sim	SEPLAG	auditor técnico independente	Recebimento da cópia do decreto (Ano 1); relatórios enviados ao Banco (sujeitos à auditoria técnica independente)
12	DLI 12: Porcentagem total de investimentos públicos sob o Programa usando metodologia aprovada	Melhoria na qualidade do investimento público	Sim	SEPLAG	auditor técnico independente	Recebimento da cópia do decreto (Ano 1); relatórios enviados ao Banco (sujeitos à auditoria técnica independente)

Tabela de Desembolsos do Banco contra DLIs

Nº	DLI	Financiamento do Banco alocado ao DLI (US\$ milhões)	De qual financiamento disponível para		Prazo para Alcance do DLI ¹	Valor mínimo do DLI a ser alcançado para disparar o desembolso do Financiamento do Banco	Valor(es) máximo(s) que se espera alcançar para propósitos de desembolso do Banco	Determinação do Valor do Financiamento a ser desembolsado contra valores de DLI alcançados e verificados
			Resultados anteriores	Adiantamentos				
1	DLI 1: aprovação das estratégia de capacitação profissional, preparação do plano de ação e implementação das ações selecionadas sob o plano de ação	62.8	100%	0%	Assinatura (primeira incidência) data de fechamento (a partir de então)	-	-	Passa/reprova
2	DLI 2: estabelecimento do sistema de monitoramento para programas TVET	6.9	0%	100%	Data de fechamento	-	-	Passa/reprova
3	DLI 3: número total de acordos em vigência com empresas privadas para contribuir com equipamentos, treinamento in loco e fazer recomendações para elaboração da grade curricular ou instrutores de cursos.	19.6	0%	100%	Data de fechamento	1	18	Linear
4	DLI 4: Porcentagem de famílias de 0 a 5 anos inscritas no Cadastro Único localizadas nos municípios alvo que estejam recebendo apoio familiar através do CRAS	10.0	100%	0%	Data de fechamento	1%	25%	Linear
5	DLI 5: Porcentagem de equipes técnicas no CRAS capacitadas em apoio familiar	19.6	0%	100%	Data de fechamento	1%	95%	Linear
6	DLI 6: Porcentagem de projetos de assistência familiar financiados pelo FECOP que tenham matrizes lógicas implementadas	19.6	0%	100%	Data de fechamento	1%	95%	Linear
7	DLI 7: Estabelecimento de um comitê interagência de segurança hídrica	55.6	100%	0%	Assinatura (primeira incidência) data	-	-	Passa/reprova (Ano1/2) Linear

					de fechamento (a partir de então)			
8	DLI 8: Porcentagem de domicílios com conexão adequada ao sistema de esgoto	31.0	0%	100%	Data de fechamento	83.4%	85.9%	Linear
9	DLI 9: Índice da qualidade da fiscalização ambiental	31.0	0%	100%	Data de fechamento	18%	80%	Linear
10	DLI 10: Implementação do monitoramento participativo da qualidade da água.	12.7	0%	100%	Data de fechamento	1%	80%	Passa/reprova (Ano1/2) Linear
11	DLI 11: Número de secretarias que estejam usando o modelo para alinhamento dos incentivos com seus respectivos objetivos estratégicos.	25.8	0%	100%	Data de fechamento	1	6	Passa/reprova (Ano 1); Linear
12	DLI 12: Porcentagem total de investimentos públicos sob o Programa usando metodologia aprovada	19.6	0%	100%	Data de fechamento	1%	40%	Passa/reprova (Ano1); Linear

Se o Banco estiver satisfeito com o fato de que um DLR tenha sido superado até a data pela qual tal DRL deva ser alcançado, de forma que alcance completamente ou parcialmente um DLR subsequente e respectivo, o Banco poderá decidir, a seu próprio critério e a qualquer momento, através de aviso encaminhado ao Mutuário, autorizar o saque de tal quantia dos recursos sacados do **Empréstimo do Programa** então alocados para tal DLR subsequente e respectivo, o qual, não opinião do Banco, corresponde à extensão do alcance de tal DLR.

Se o Banco não estiver satisfeito com o fato de que qualquer dos DLRs (exceto os DLRs sob Categorias para o Programa (1)(b) até (g), (2) (7)(b), 10(a) e (b), 11(a), e 12(a)) conforme estabelecido no Contrato de Empréstimo, tenha sido alcançado até a data pela qual tal DLR deva ser alcançado, o Banco poderá, a qualquer momento, através de aviso ao Mutuário, decidir a seu próprio critério por:

- (i) autorizar, exceto para o DLR sob Categorias para o Programa 7(c) até (f):
 - (A) O saque de tal valor inferior dos recursos sacados do **Empréstimo do Programa** então alocados para tal DLR sob a respectiva Categoria para o Programa que, na opinião do Banco, corresponda à extensão do alcance de tal DRL, de tal quantia inferior a ser calculada em conformidade com a Fórmula;
 - (B) Desembolsos subsequentes contra o respectivo DLR (exceto os DLRs sob Categorias para o Programa (3) e (11)) a serem calculados em conformidade com a Fórmula para DLR Subsequente;
 - (C) Desembolso de quantias não desembolsadas anteriormente alocadas ao respectivo DLR (exceto os DLRs sob Categorias para o Programa (3) e (11)), se e quando o Banco se satisfizer, com base em evidência aceitável pelo Banco, de que um DLR parcialmente

alcançado para o qual um valor inferior tenha sido desembolsado, nos termos do subparágrafo (A) acima, tenha sido alcançado plenamente.

- (ii) realocar todo ou uma parte dos recursos do Empréstimo do Programa então alocados a tal DLR para qualquer outro DLR; e/ou
- (iii) cancelar todo ou uma parte dos recursos do Empréstimo do Programa então alocados a tal DLR.

“Fórmula” a medida para calcular os desembolsos contra os DLRs dada pela seguinte equação:

$$\frac{X_n - B}{T_n - B} \cdot V$$

onde:

- (a) “X_n” é o resultado alcançado no atual período;
- (b) “B” é a Baseline do DLR;
- (c) “T_n” é o DLR para o atual período; e
- (d) “V” é o valor atribuído ao DLR.

“Fórmula para DLR Subsequente” significa a medida adicional para calcular os desembolsos contra DLRs nos termos da Seção IV.B.2(c)(i)(B) do Cronograma 2 do Contrato de Empréstimo, dada pela seguinte equação:

$$\frac{X_n - T_{n-1}}{T_n - T_{n-1}} \cdot V$$

where:

- (a) “X_n” é o resultado alcançado no atual período;
- (b) “T_{n-1}” é o DLR para o período anterior;
- (c) “T_n” é o DLR para o período atual; e
- (d) “V” é o valor atribuído ao DLR.

Anexo 4: Resumo da Avaliação Técnica

1. Relevância Estratégica e Solidez Técnica:

1. O Governo do Ceará solicitou o apoio do Banco para a implementação de seu Plano Plurianual (PPA) para o período de 2012-15.³⁴ O Plano tem como objetivos promover o desenvolvimento social equitativo, o desenvolvimento social econômico e contribuir para a emergência de um setor público mais eficiente e participativo.

2. A operação se aproveitará do apoio anterior do Banco à reforma do setor público através do fortalecimento da gestão por resultados dentro de agências setoriais e do provimento de incentivos para colaboração entre agências e com o setor privado. Isto contribuirá para o fortalecimento da implementação de programas governamentais nas seguintes áreas: capacitação profissional, assistência à família e qualidade da água.

3. As atividades que serão apoiadas foram escolhidas com base na importância destes objetivos, do comprometimento do Estado para com eles (conforme refletido no PPA) e a capacidade do Banco, com vistas na sua experiência em outros estados brasileiros e outros países, para contribuir para melhorar o desenho e a execução.

A: Componente de Assistência Técnica:

A1: Gestão Transversal do Setor Público (US\$12.3mi):

<i>Projetos de assistência técnica</i>	<i>Agência beneficiária</i>	<i>Valor (US\$ mi)</i>
Fortalecimento da gestão por resultados	SEPLAG	1.8
Metodologia de planejamento e custeio de investimentos	SEPLAG	2.1
Auditoria na folha de pagamentos e gestão de RH	SEPLAG	4.4
Preparação e procedimentos de execução orçamentária	SEPLAG	0.8
Fortalecimento da participação e monitoramento do cidadão	SEPLAG	1.8
Apoio para implementação ao IPECE e auditoria técnica sobre a conformidade do DLI	IPECE, CGE	1.4

4. Desde 2003, o Governo do Ceará vem fortalecendo sua capacidade de prestar serviços aos cidadãos e investir na infraestrutura social e econômica. Entre outros avanços, aumentou a transparência e a eficiência da administração de receitas, incluindo a adoção de nova tecnologia para pagamentos de impostos e taxas para aumentar a eficiência e reduzir a corrupção, tendo como resultado um aumento na receita tributária da ordem de 13,5% anualmente em termos

³⁴ O PPA se encontra disponível em: http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/Livro%20I_Mensagem_Governo.pdf

nominais desde 2006 (7,7% em termos reais). As receitas correntes líquidas aumentaram 12,7, comparadas a uma média de 12,4% em outros estados brasileiros. O Governo também integrou seus sistemas de gestão financeira e adotou a contabilidade de competência de exercício em 2012 e centralizou sua função de compras por licitação. Apesar de ainda haver espaço para melhoras na gestão de contratos, os procedimentos do Ceará para planejamento de compras públicas são sofisticados e se beneficiam de vários sistemas de informações para garantir a conformidade e repassar informações para a elaboração de políticas.

5. Uma das conquistas mais importantes foi o desenvolvimento de sistema integrado de gestão (MAPP), o qual armazena dados sobre propostas e a própria implementação de todos os projetos de investimentos públicos. Como parte deste programa, o Governo introduziu elementos da Gestão por Resultados (GPR) através do estabelecimento de uma série de objetivos estratégicos, o que requer que cada setor desenvolva um plano estratégico e programas prioritários, cada um com seu conjunto de produtos e planos operacionais, e um relatório anual sobre suas implementações para o governador. Isto envolveu o estabelecimento de um Comitê para Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), um “super-gabinete” composto pelas quatro secretarias mais poderosas (SEPLAG, SEFAZ, CGE e Casa Civil), e uma “sala de controle” para facilitar o monitoramento pelo Gabinete do Governador.

6. O modelo atual tem se mostrado efetivo na garantia da implementação dos investimentos de maior prioridade do governador. Além disso, as reformas para administração das receitas e dos impostos, juntamente como uma economia dinâmica, permitiram que o Ceará aumentasse o investimento para mais de 20% das Receitas Correntes Líquidas (RCL). Entretanto, apesar da introdução de muitas das características de modelos de GPR, o programa não, salvo duas ou três exceções, conseguiu engajar o pessoal das agências setoriais ou resultar em qualquer mudança às práticas operacionais. Além disso, o principal elemento institucional do sistema (COGERF) tem seu foco mais voltado para a detalhada gestão orçamentária do dia a dia do que para resultados. Em geral, a cultura da gestão por resultados ainda não se enraizou dentro das secretarias.³⁵

7. Um outro aspecto muito relacionado e importante para o fortalecimento da gestão do setor público é a Gestão de Recursos Humanos. Aqui, temos dois aspectos. O primeiro é que o Estado do Ceará tem 135.881 servidores em sua folha de pagamento, dos quais 62.227 estão trabalhando e 73.654 estão aposentados e recebendo aposentadorias. Os pagamentos de salário e aposentadorias atingem R\$6,81 bilhões do total das receitas líquidas de R\$12.1 bilhões (56,3%). Um novo sistema de folha de pagamento acabou de ser introduzido e existe uma forte suspeita de que recursos substanciais estejam sendo pagos equivocadamente ou através de fraude. Se houver uma economia de somente 5% através da redução de equívocos e fraudes, isto totalizaria R\$340 milhões anualmente ou quase 3% da receita anual. O segundo aspecto é que a gestão efetiva de recursos humanos e a garantia de que os servidores sejam devidamente remunerados, é um pré-requisito para qualquer sistema de gestão por resultados.

8. É comum que os governos concentrem-se, primeiramente, nas manifestações formais de GPR e não prestem a atenção suficiente para incentivos para indivíduos alinharem seus comportamentos com o alcance de metas estabelecidas pelo executivo. Este foi o caso, por

³⁵ Como o Governo observou em seus comentários sobre o ICR para o SWAp II, (i) o papel da COGERF poderia ter sido mais bem especificado e (ii) as agências setoriais envolvidas no projeto deveriam desenvolver procedimentos para comunicar os compromissos e as informações para todos os níveis da organização.

exemplo, no estado de Minas Gerais, quando se percebeu, rapidamente, que o simples fato de ter metas acordadas entre secretários e o governador foi insuficiente na maioria das áreas para melhorar o desempenho. As reformas foram aprofundadas através da garantia de acordos de desempenho de primeiro nível protegidos por acordos de segundo nível entre secretários e as equipes dentro de cada secretaria, havendo ainda a introdução de incentivos para garantir que cada equipe estivesse focando nos resultados. O modelo foi descentralizado para que as secretarias específicas pudessem desenvolver a capacidade e as instituições internas para fazer uma gestão por resultados, ao invés de ter uma estrutura centralizada e, por conseguinte, relativamente frágil.

9. Todavia, não existe um modelo único de gestão por resultados. Ao invés disso, há princípios gerais que necessitarão ser aplicados a características específicas do estado. Estes princípios incluem a garantia de que (i) os resultados que serão geridos são relevantes e alcançáveis; (ii) haverá incentivos para toda a administração para que possam ser alcançados; (iii) os mecanismos institucionais sejam desenvolvidos para possibilitar experimentação e resolução de problemas; e (iv) que sistemas básicos de administração, finanças e orçamento estejam funcionando efetivamente.

10. Resolver problemas complexos como os que afetam a capacitação profissional, a assistência familiar e a qualidade da água requer mais do que estabelecimento e o monitoramento de metas. O simples aumento do fornecimento de produtos públicos através de uma expansão de cima para baixo de programas de despesas não é suficiente. O risco neste caso é de que as receitas serão desperdiçadas ou simplesmente gastas ineficientemente. Ao invés disto, uma melhor gestão pública requer que os governos prestem a devida atenção à qualidade dos serviços e ao alinhamento de seus produtos com as reais necessidades de seus cidadãos e do setor privado. Isto envolve o desenvolvimento e a institucionalização de mecanismos para garantir e responder ao feedback, tanto do que vier de dentro das instituições públicas como também através de mecanismos que incluam a participação dos cidadãos em ambas as políticas de elaboração e implementação. Também requer uma cooperação entre as fronteiras institucionais e com o setor privado: entre as agências responsáveis pela gestão ambiental e de uso do solo no caso da qualidade da água; entre os setores de educação, saúde e proteção social para inovação e capacitação.

11. Um elemento central deste processo é a descentralização da resolução de problemas sujeita a objetivos gerais. Isto compreende três estágios ligados em um ciclo interativo. Em primeiro lugar, requer-se o estabelecimento de amplos objetivos de estrutura – neste caso, melhorias na qualidade da água, a capacidade de resposta de programas de treinamento públicos para a demanda e a qualidade dos programas para assistir famílias carentes. Em segundo lugar, que as agências setoriais recebam uma ampla discricionariedade para perseguirem estes objetivos de sua própria maneira, criando espaço para inovação em desenhos técnicos e práticas operacionais – incluindo a sua forma de interação entre si e com usuários finais dos serviços que elas prestam. Em terceiro lugar, como uma condição para esta autonomia, estas unidades seriam obrigadas a apresentar, regularmente, relatórios sobre seus desempenhos e a participar em uma revisão coletiva do progresso, e uma discussão de mecanismos para alcançar as metas, bem como focar-se nos mecanismos internos de revisar e melhorar o desempenho. Esta revisão pode levar a ajustes na especificação de objetivos em alinhamento com um consenso político ou social, e o processo institucional de descoberta daquilo que funciona e não funciona.

12. O Ceará já conta com alguns dos elementos formais para que isto funcione e, em algumas áreas setoriais, através de tentativa e erros, tem convergido para esta situação, na prática. O estado tem um sistema efetivo para o estabelecimento de objetivos de estrutura através do PPA, e para transmissão destes objetivos aos chefes das agências setoriais. Também é muito efetivo no monitoramento de produtos, revisão de desempenho e na transmissão desta informação das agências setoriais para o Gabinete do Governador, um processo que foi fortemente reforçado através dos dois SWAps. O comitê de coordenação estabelecido sob o IPECE envolveu pessoal técnico fundamental de todas as agências participantes, reuniu-se duas vezes por mês, e se constituiu em uma ferramenta útil na descoberta de problemas e no trabalho rumo a respostas multissetoriais quando garantido. Foi através desta interação repetida entre unidades setoriais e entre setor e uma unidade central de monitoramento, por exemplo, que a complexidade do desafio envolvido na abordagem da qualidade da água se tornou aparente.

13. O local em que o sistema pode ser fortalecido é na medição da relação entre estes produtos e as variáveis de impacto (ex: produtividade, resultados de aprendizagem, qualidade da água), garantindo que seus suprimentos estejam alinhados com as necessidades dos cidadãos e das empresas do setor privado, e na responsabilização das agências setoriais se eles ainda não tiverem sido. Isto se aplica igualmente a grandes projetos de infraestrutura, onde existe uma disjunção comum entre objetivos sociais e o processo de planejamento de investimento, relativo a uma prestação de serviços em menor escala, onde existe uma falta de definição de metas e avaliação.

14. A operação reforçará este processo de aprendizado de políticas em duas vias. Em primeiro lugar, contribuirá ainda mais para mudar a cultura operacional nas quatro agências participantes - SEDUC, STDS, CIDADES e SRH – encorajando-as a concentrarem-se em resultados intermediários (ao invés de execução orçamentária) e a refletir sobre a relação entre estes resultados e seus objetivos sociais (que serão monitorados como indicadores do PDO). Em segundo lugar, a operação fornecerá assistência técnica através do componente de AT para funções específicas de gestão do setor público, melhorias que também serão monitoradas através de indicadores secundários (ex: indicadores não vinculados ao desembolso). Estes acontecerão nas seguintes áreas:

15. *Fortalecimento da gestão por resultados (US\$ 1.8 milhões)*: esta consultoria assistirá a elaboração de mecanismos institucionais para criar, no processo administrativo, os incentivos necessários para ajudar os servidores a focar nos objetivos do Estado, e para ter uma comunicação fluida e uma resolução conjunta de problemas entre os setores. Atenção especial será dada ao desenvolvimento de mecanismos de incentivos e coordenação entre as instituições envolvidas nas áreas de assistência familiar, capacitação profissional e qualidade da água. Um importante elemento deste trabalho será a prestação de assistência para melhorar a qualidade, a utilidade e a relevância dos indicadores de resultados. Atenção particular será dada para garantir que os indicadores tenham conteúdo operacional e implicações gerenciais.

16. *Planejamento de investimento e metodologia de custeio (US\$2.1milhões)*: esta atividade assistirá o Estado no desenvolvimento e na implementação da metodologia do planejamento de investimento proposto para projetos estratégicos; tendo um primeiro esboço sido preparada em junho de 2013. Ela aprimorará uma metodologia para seleção de investimento baseada em qualidade e realização de treinamento em análise econômica de projetos de investimento. Ela

também assistirá no desenvolvimento de uma metodologia e sistema para projetos de custeio, incluindo diretrizes setoriais que definam conceitos de custo e métodos de alocação de custos. Será necessária uma forte cooperação com a consultoria em processos orçamentários para garantir que o planejamento de investimentos seja uma parte integral do processo de planejamento orçamentário. Com a mesma importância, a consultoria fornecerá apoio para assistir no desenho das necessárias instituições e da responsabilização – *accountability* - para possibilitar que a metodologia de planejamento abasteça de informações as decisões de gestão.

17. *Gestão de recursos humanos (US\$ 4,4 milhões)*: a assistência nesta área será iniciada com uma auditoria sobre a folha de pagamento para melhorar a eficiência das despesas com pessoal no Governo do Ceará através da identificação de anomalias e erros no pagamento e emprego no setor público; e desenvolvimento de recomendações para fortalecer processo e controles sobre a folha de pagamento, garantindo o encaminhamento de uma eficiente gestão da folha de pagamentos. A auditoria sobre a folha de pagamentos será, então, seguida por assistência para redesenhar os processos de gestão de recursos humanos incluindo uma inventariação das atuais e necessárias habilidades, desenvolvimento de planos de carreira, processo de indicação, rodízio, promoção e demissão. A assistência também incluirá o desenvolvimento de uma proposta para melhorar a base tecnológica da gestão de recursos humanos no Estado.

18. *Preparação e execução orçamentárias (US\$0,8 milhão)*: esta atividade apoiará reformas à preparação orçamentária e procedimentos de execução, particularmente gestão de caixa e a gestão do aumento das receitas para garantir que exista uma suficiente absorção de choque financeiro de curto e médio prazos para reduzir a necessidade de ajuste interanual detalhado do orçamento. Um dos elementos chave nesta assistência será o desenvolvimento de procedimentos para permitir uma gestão orçamentária flexível das fontes de receitas incertas e despesas dependentes de fontes externas (como os convênios com o Governo Federal). Um outro elemento será o desenvolvimento de uma capacidade organizacional e técnica para produzir previsões consistentes e conservadoras de receitas. Isto envolverá o desenvolvimento de uma coordenação interna e mecanismos de validação para previsões de receitas. Finalmente, esta assistência incluirá o apoio para a metodologia e organização de uma unidade de reforma orçamentária, cuja função seria identificar deficiências no processo orçamentário, e desenvolver propostas para mudanças e reformas. Juntas, estas mudanças apoiadas por esta consultoria recuperarão, gradativamente, a credibilidade do processo de orçamento e planejamento e possibilitarão à COGERF se concentrar em assuntos estratégicos ao invés da gestão orçamentária do dia a dia.

19. *Participação do cidadão e monitoramento (US\$ 1,8 milhões)*: isto melhorará os processos participativos permanentes no estado, alavancando sua capacidade de melhor identificar as demandas dos cidadãos para políticas e serviços. Inclui-se, aqui, uma avaliação das atuais práticas participativas no planejamento plurianual do estado (PPA), seguida pelo desenvolvimento de uma metodologia personalizada para otimizar o processo, buscando evitar a captura dos recursos pela elite e a redundância no processo de identificação de demandas. Este elemento também criará estratégias e desenvolverá soluções técnicas para possibilitar o monitoramento de terceiros sobre os programas e ações governamentais, notadamente, aquelas relacionadas à assistência à família (em particular o desenvolvimento infantil) e a educação profissional. Será dada atenção especial a uma melhor articulação entre instituições participativas e às práticas de gestão por resultado no estado.

20. *Apoio para a Unidade de Coordenação da Operação (IPECEO) (US\$ 1,4 milhões):* a operação apoiará a contratação pelo IPECE de consultores para compras públicas, gestão financeira e desenvolvimento de um sistema de monitoramento, bem como a CGE na contratação de uma auditoria técnica independente para o alcance dos DLIs.

21. Estas atividades são alinhadas ao PPA e se encaixam muito bem dentro do terceiro pilar, “Governo Participativo, Ético e Competente”. As atividades de assistência técnica apoiarão a execução das seguintes Diretrizes: (i) “Fortalecimento da Relação entre Governo e Sociedade”; (ii) “Gestão Transparente e Orientada por Resultados”.

A2: Gestão do Setor Público por Setor Específico (US\$ 19.2 mi):

<i>Projetos de assistência técnica</i>	<i>Agência beneficiária</i>	<i>Valor (US\$ mi)</i>
<i>Capacitação profissional:</i>		
Fortalecimento do monitoramento e da gestão da capacitação profissional e programa de inovação	SEDUC, SECITECE, STDS	2.8
Elaboração e implementação da estratégia de desenvolvimento do setor privado	ADECE, CEDE	0.4
<i>Assistência à Família:</i>		
Treinamento para coordenadores de desenvolvimento infantil e diretores de escolas	SEDUC	0.5
Desenvolvimento, implementação, avaliação de um programa piloto de assistência a pais e mães no ambiente familiar	SEDUC	2.5
Monitoramento e capacitação para centros de assistência social	SDA, STDS	0.9
Elaboração e monitoramento de programas financiado pelo FECOP	IPECE	0.8
<i>Qualidade da água:</i>		
Apoio para gestão dos recursos hídricos	FUNCEME, SRH	2.3
Apoio para gestão ambiental	COGERH, CONPAM	2.7
Apoio para gestão dos resíduos sólidos	CONPAM, ARCE	4.0

22. A operação também apoiará atividades de assistência técnica para fortalecer as funções de gestão do setor público nas agências que estiverem implementando o Programa (SEDUC, STDS, SRH, CAGECE, COGERH, CONPAM, e FUNCEME) e outras que estejam realizando funções relativas (ARCE, SECITECE, SESA e SDA). Estas atividades serão amplamente agrupadas em volta de funções principais da gestão do setor público como o planejamento de investimentos, o monitoramento e avaliação do impacto.

Capacitação profissional (US\$ 3.2 mi):

23. A operação também financiará atividades de assistência técnica para ajudar o estado: (1) a melhorar o desenho, o monitoramento e a avaliação de programas relativos à educação

profissional vocacional e inovação; e (2) melhorar o desenho, o planejamento e a supervisão das estratégias estaduais para apoiar o crescimento do setor produtivo. Estas atividades beneficiarão várias agências além daquelas envolvidas no Programa PforR, notadamente, SECITECE, STDS, ADECE e CEDE.

24. *Melhorias no desenho, monitoramento e avaliação da educação profissional vocacional e programas de inovação (US\$2,8 milhões)*: o programa fornecerá assistência técnica para melhorar o monitoramento, a avaliação e o desenho da capacitação profissional vocacional e dos programas de inovação no Ceará. Ela enfatizará a coleta de dados novos e de melhor qualidade sobre os processos, produtos e resultados dos programas, assim como procedimentos internos melhorados para levar em consideração estes dados recém-coletados nos processos de tomada de decisão. Também será fornecida assistência técnica para a realização de avaliações sobre o impacto da capacitação profissional vocacional e dos programas de inovação atualmente em fase de implementação e para fortalecer o desenho das estratégias de avaliação de iniciativas que ainda serão lançadas (por exemplo, Parques Tecnológicos). A operação também financiará uma avaliação do contexto institucional das práticas de gestão dentro do sistema de ensino médio profissional e ajudará a melhorar o desenho de treinamento para instrutores, professores e diretores, a realização de treinamento em empreendedorismo, serviços de apoio ao aluno e avaliação de alunos.

25. *Melhorias no desenho e implementação de uma estratégia de desenvolvimento do setor privado (US\$ 0,4 milhão)*: a operação apoiará uma análise dos mecanismos de coordenação no estado e suas efetividades na promoção do crescimento do setor produtivo. Ela também assistirá no fortalecimento do monitoramento dos comprometimentos de empresas privadas sob os atuais esquemas de incentivos. A meta será gerar recomendações para melhorar mecanismos de feedback e coordenação para repassar informações para o planejamento, a supervisão e o desenho de novos instrumentos e ajudar a melhorar o funcionamento dos que já existem. As recomendações também abordarão como melhorar a participação dos intervenientes fora do governo estadual, como a academia, o setor privado e o governo federal no desenvolvimento de uma estratégia para o crescimento econômico.

Assistência à Família e Redução da Pobreza (US\$ 4.7 milhões):

26. A operação fornecerá assistência técnica nas seguintes áreas:

27. *Treinamento para coordenadores de Desenvolvimento Infantil e diretores de escolas (US\$ 0.5 mi)*: esta atividade capacitará: (i) coordenadores de Desenvolvimento Infantil municipais para o coaching de instrutores de creche e pré-escola; e (ii) diretores escolares em gestão, com ênfase em gestão por resultados e pedagogia.³⁶ A inadequada capacidade técnica é um dos principais obstáculos para a efetividade dos programas de Desenvolvimento Infantil no nível municipal. A assistência voltará seu foco para os mesmos 36 municípios carentes trabalhados sob o PAIC. Também fornecerá apoio para avaliar a efetividade do treinamento.

³⁶ O curso de coaching consiste de 56 horas de instrução acadêmica e prática distribuídas pelo ano escolar. O curso de gestão tem duração de 24 horas.

28. *Desenvolvimento e avaliação de um programa piloto de apoio a pais e mães no ambiente familiar (US\$ 2.5 milhões)*: esta atividade ajudará a elaboração de um programa piloto de apoio a pais e mães no ambiente familiar e avaliar seus impactos e custo-efetividade em comparação com o modelo institucional padrão. O Ceará tem uma alta taxa de analfabetismo entre pais e mães, o que acarreta enormes desafios para a qualidade do apoio fornecido por cuidadores para crianças em casa. O *Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil – PADIN* - capacitará pais, mães e cuidadores para fornecerem uma melhor estimulação cognitiva e de linguagem para crianças com idade inferior a cinco anos. As visitas serão conduzidas por agente de Desenvolvimento Infantil capacitado e supervisionado por um especialista em educação. Os agentes capacitarão cuidadores para a construção de brinquedos com materiais de baixo custo.³⁷

29. *Monitoramento e capacitação para o CRAS (US\$ 0.9 mi)*: esta atividade melhorará o plano de apoio familiar do CRAS através do fortalecimento de sua capacidade para selecionar famílias carentes e supervisionar a implementação de programas. Ela facilitará o intercâmbio de conhecimentos sobre sistemas de monitoramento entre STDS, SDA, IPECE e o Ministério de Desenvolvimento Social, e promoverá suas interoperacionalidade e capacidades para aprenderem entre si. O projeto começará com apoio dado a dez municípios e, no último ano do projeto, avaliará a viabilidade de uma extensão para outros.³⁸

30. *Fortalecimento de monitoramento e gestão por resultados dos programas financiados pelo FECOP (US\$ 0,8 mi)*: esta atividade melhorará a definição de metas e a efetividade dos programas apoiados pelo FECOP, com ênfase particular nas atividades relacionadas à assistência familiar através de: i) produção de um inventário dos atuais programas direcionados a famílias registradas no CadUnico e azeitar a articulação entre eles; ii) desenvolvimento de manuais operacionais para estes programas; iii) fornecer treinamento para o desenvolvimento e uso de matriz lógica de programas; e iv) fornecer apoio de TI para garantir que a informação contida no CadUnico é a espinha dorsal do sistema de estabelecimento de metas e monitoramento dos programas financiados pelo FECOP.

Qualidade da água (US\$ 9.0 mi):

31. A operação fornecerá assistência técnica para fortalecer a gestão dos recursos hídricos, do meio ambiente e dos resíduos sólidos:

32. *Gestão dos recursos hídricos (US\$ 2.3mi)*: esta atividade avaliará e fornecerá recomendações para melhorar o marco legal e institucional para a gestão da água no Ceará, incluindo mecanismos para a gestão participativa das bacias hidrográficas; ela fornecerá uma avaliação ambiental estratégica das políticas e programas estaduais que repassarão informações para os planos de segurança hídrica; ela assistirá a classificação dos reservatórios estratégicos do

³⁷ O Programa será conduzido pela SEDUC, mas o comitê multissetorial de Desenvolvimento Infantil criado através desta operação revisará e tecerá comentários sobre o desenho e a implementação do PADIN. Todas as agências participantes no comitê de DI (DAS, SEPLAG, SESA, STDS, IPECE e representantes municipais) terão a oportunidade de tecer recomendações e fazer comentários sobre o desenho do programa. Será dada atenção especial para a coordenação do trabalho realizado pelos agentes domiciliares do PADIN e os relativos trabalhos já conduzidos por outras agências. Os agentes do PADIN e de saúde realizam reuniões regulares para garantir uma coordenação sintonizada e contínua durante a implementação do programa, o que também incluirá a troca de protocolos, rotinas e materiais.

³⁸ Os dez municípios serão escolhidos com base em seus altos níveis de pobreza, participação no Programa PAA-Leite e na presença do CRAS. Pelo menos, alguns serão receptores do PADIN

estado (Pacoti, Riachão e Gavião) por uso e objetivos de qualidade da água, conforme requerido pela legislação federal; ela também desenvolverá uma metodologia para a modelagem da qualidade da água no Ceará, usando o reservatório de Aracoiaba como um exemplo; e fortalecerá a capacidade para monitorar a qualidade da água, incluindo a utilização de uma avaliação institucional dos atuais laboratórios e equipamentos de verificação da qualidade da água e da gestão participativa dos recursos hídricos.

33. *Gestão Ambiental (US\$ 2.7mi)*: esta atividade fortalecerá as agências ambientais municipais em três bacias hidrográficas estratégicas através de capacitação para o pessoal técnico e identificação dos instrumentos regulatórios necessários; ela também fornecerá assistência técnica para avaliar o impacto econômico da degradação ambiental e da mudança climática e para desenvolver um esboço de legislação para apoiar a emergência de um mercado para serviços ambientais no Ceará; ela também ajudará no fortalecimento da capacidade para monitorar o cumprimento da legislação ambiental e punir as infrações.

Gestão dos resíduos sólidos (US\$ 4.0mi): esta atividade assistirá os municípios na preparação de planos de recuperação para mitigar os passivos ambientais associados aos degradados lixões a céu aberto, conforme requerido pela legislação federal (CONPAM); ela também prestará assistência, incluindo educação ambiental para a criação e implementação de um programa de reciclagem nas três bacias hidrográficas estratégicas (CONPAM); e avaliará e tecerá recomendações para melhoria na estrutura da regulamentação da gestão de resíduos sólidos no Ceará, particularmente para o desenho dos instrumentos de regulamentação e mecanismos de financiamento para os órgãos regulatórios (ARCE).

B: Programa PforR: Capacitação profissional, Assistência Familiar e Qualidade da Água

B1: Capacitação profissional:

Relevância estratégica:

34. O recente crescimento econômico do estado tem sido conduzido por projetos regionais de infraestrutura, como aeroportos, portos e comunicações digitais. O recente desenvolvimento do setor privado depende, principalmente, de grandes investimentos em indústrias de capital intensivo, aço e refino de petróleo. Diferentemente, a produção, historicamente, tem se concentrado em setores tradicionais, como couro, produtos agrícolas e turismo, com baixos níveis de conteúdo tecnológico, o que pode ser mais vulnerável a choques, e que não investiu na atualização da tecnologia usada em seus processos produtivos. As exportações consistem, amplamente, de produtos tradicionais, como calçados e gêneros perecíveis para mercados maduros de crescimento lento, como a Europa e os Estados Unidos. Este padrão de concentração impediu o estado de aumentar sua taxa de crescimento de renda de trabalho.

35. Para garantir que uma maior parcela da população possa se beneficiar do crescimento, o estado precisará mudar o rumo para uma estratégia baseada no aumento da produtividade do setor privado. Entre outras coisas, isto envolverá investimento em treinamento dos trabalhadores. Intervenções para apoiar o desenvolvimento do setor privado em regiões menos desenvolvidas abordam a necessidade para um melhor acesso às áreas de qualificação, tecnologia e

financiamento, promoção de investimentos alvo e melhorias no ambiente de investimentos, transporte e infraestrutura física.³⁹

36. Os déficits em qualificação são um dos principais obstáculos para a realização de negócios não somente no Nordeste, mas em todo o Brasil.⁴⁰ As empresas brasileiras levam, em média, 8,8 semanas para preencherem uma vaga qualificada, comparada a uma média LAC de 6,5 semanas.⁴¹ A situação é bem mais complicada no Ceará. De acordo com o levantamento *Entreprise Survey* de 2009, mais de 90% das empresas deste estado acreditam que uma mão de obra inadequada seria o principal obstáculo para suas operações – na frente de alvarás e licenciamentos, regulamentações comerciais e trabalhistas e infraestrutura. Esta é uma porcentagem mais alta do que em qualquer outro estado, salvo Amazonas e Paraíba, e bem acima da média nacional de 69%. Dados do *Instituto de Desenvolvimento Industrial do Ceará (INDI)* reforçam o quadro: 66% de todas as empresas e 75% das empresas de grande porte pesquisadas apontam a falta de mão de obra qualificada como um problema fundamental para suas operações.⁴² Os déficits são muito agudos entre pessoal de produção e técnico – acima da falta de gerentes e engenheiros.

37. Estratégias para lidar com déficits de mão-de-obra qualificada variam desde treinamentos internos, passando por treinamentos externos até ao recrutamento de profissionais através do mercado de trabalho. A prevalência do emprego rural e de empresas de pequeno e médio porte no Ceará significa que as empresas são menos propensas a darem treinamento a seus funcionários e mais propensas a utilizarem o recrutamento externo.⁴³

38. O investimento público em capacitação vocacional e profissional é justificado pela incapacidade das empresas privadas de se apropriarem de retornos sobre o treinamento geral e na incerteza e falta de informações sobre os retornos sobre investimentos no capital humano. No Brasil, o problema pode ser agravado por altas taxas de rotatividade de mão-de-obra que cria desincentivos adicionais para as empresas treinarem seus funcionários.⁴⁴

39. O Governo do Estado respondeu estabilizando e expandindo a rede estadual de instituições de treinamento técnico e profissional, voltada para as pessoas na idade escolar do ensino médio (14 a 18 anos de idade). O número de escolas aumentou de zero em 2008 para 97 em 2013, com outras 43 em fase de construção e planejadas para o período de 2013-2015.⁴⁵ A ideia por trás

³⁹ Thomas Farole. *Competitiveness and Connectivity: Integrating Lagging Regions in Global Markets*.

⁴⁰ Menezes Filho (2012), “Apagão de Mão de Obra Qualificada? As Profissões e o Mercado de Trabalho Brasileiro entre 2000 e 2010.

⁴¹ Almeida e Jesus Filho (2011). *Technology Adoption and the Demand for Skills: Learning from the Time to Fill Job Vacancies in LAC*. Mimeo, World Bank.

⁴² Instituto de Desenvolvimento Industrial do Ceará (2011). “Efeitos da Escassez de Trabalhador Qualificado na Indústria”. Carta Econômica No. 2, Ano 4, Fevereiro 2011.

⁴³ Almeida e Aterido (2012) *The Investment in Job Training: Why Are SMEs Lagging So Much Behind?* IZA DP No. 4981 mostram que PMEs na América Latina, incluindo o Brasil, têm um menor retorno esperado dos investimentos em treinamento de trabalho do que as empresas de grande porte. Essas diferenças se mantêm depois de contabilizadas as diferenças em um número de características observáveis entre empresas.

⁴⁴ Corseuil, C., Foguel, M., Gonzaga, G. and Ribeiro, E. Youth employment in Brazil: Evidence on low attachment and an evaluation of a youth targeted program. Mimeo.

⁴⁵ A expansão do programa de capacitação profissional do Ceará seguiram as pegadas de um grande empurrão para aumentar a educação técnica no nível federal, o que levou à criação de 214 novos institutos de treinamento entre 2003 e 2011. Isto foi acompanhado pela criação em 2007 do programa federal Brasil Profissionalizado, cujos objetivo era fortalecer as redes de escolas

desta expansão é ter, em todos os municípios com população acima de 25.000, uma instituição de treinamento, ao mesmo tempo em que as demais localidades sejam atendidas através de consórcio com uma escola que atenda a mais de um município.

40. Além destas escolas de ensino médio de educação profissional geridas pela SEDUC, a SECITECE também administra 12 Centros Tecnológicos Vocacionais, e está implementando um novo Centro de Treinamento Técnico do Ceará, CTTC. Da mesma forma, como outros estados, o Ceará se beneficia do Sistema S (SENAI, SENAC, SNAR, SENAT), administrado nacionalmente, e de uma rede de instituições federais de treinamento (CEFETs), ambas voltadas para a educação profissional e financiadas, entre outras fontes, pela iniciativa federal *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC).⁴⁶

Solidez Técnica :

41. A experiência internacional tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento indica que alguns princípios e características básicos embasam a maioria dos programas técnicos e de capacitação profissional. Em primeiro lugar, eles respondem a uma fonte claramente identificada de demanda por mão de obra qualificada e adotam grades curriculares alinhadas às necessidades do setor privado. Em segundo lugar, eles inscrevem empregadores para fornecerem oportunidades para estágio e, em alguns casos, contribuírem com equipamento para uso em sala de aula. Em terceiro lugar, eles medem os resultados – em relação ao acesso das empresas à mão de obra qualificada e empregabilidade e ganhos dos alunos – e desenvolvem políticas e padrões para garantia de qualidade⁴⁷. Em quarto lugar, eles estabelecem estruturas de governança que foca a atenção para uma gestão eficiente da realização dos treinamentos, colaboração e compartilhamento de informações e divulgam estas informações para o público.⁴⁸

42. A operação fortalecerá o programa governamental nas seguintes áreas:

43. Responsividade para a demanda: o Governo deve fazer mais para identificar fontes atuais e futuras de demanda de mão-de-obra qualificada, particularmente entre potenciais investidores de grande porte. Existe alguma comunicação entre a ADECE e as organizações industriais do setor privado, mas seus resultados geralmente não são transmitidos para outras agências públicas. O governo tem conhecimento desta deficiência e o PPA faz alusão explícita para fortalecer a articulação entre a SEDUC e a SECITECE por um lado e entre a ADECE e a CEDE por outro.⁴⁹ A operação atuará apoiando a validação com o setor privado da estratégia estadual para o crescimento do setor privado que está sendo desenvolvida, a qual inclui um pilar em capacitação profissional. Além disso, ela também apoiará uma avaliação dos atuais mecanismos para coordenação das iniciativas de educação profissional no estado, com um objetivo de melhorar a

de ensino médio técnico e profissionalizante no nível estadual. Este programa terá desembolsado cerca de R\$1,8bi para governos municipais e estaduais até 2014.

⁴⁶ Uma ampla parte do financiamento para o sistema S é oriunda do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o qual é financiado pelas contribuições do PIS e da CONFINS.

⁴⁷ Isto é de grande importância dado que a educação profissional e vocacional é geralmente mais dispendiosa do que outros programas gerais de educação.

⁴⁸ Almeida, R., & World Bank. (2012). *The right skills for the job?: Rethinking training policies for workers*. Washington, D.C: World Bank.

⁴⁹ Ceará: Diretrizes para o Plano do Governo, p. 78.

forma como as instituições usam informações sobre resultados de programas para repassar informações para os ajustes dos programas e a elaboração de novas iniciativas.

44. *Engajamento com as empresas privadas:* a SEDUC desenvolveu parcerias com empresas e outras instituições para, conjuntamente, elaborar uma grade curricular, fornecer estágios e outras oportunidades de treinamento para alunos, e para disponibilizar materiais e equipamentos de laboratório para o treinamento dos alunos. Vários destes acordos já foram celebrados com empresas como PETROBRAS, Companhia Docas do Ceará e organizações do setor industrial, como SINDIQUIMICA e SIMEC.⁵⁰ Em vários setores, particularmente engenharia, acordos para transferência de equipamentos têm funcionado bem. Arranjos para a elaboração conjunta da grade curricular têm se mostrado úteis através do DLI que mede o número de tais acordos.

45. *Medição dos resultados:* a SEDUC conduziu uma avaliação inicial de posicionamentos dos alunos formados, mas não faz, sistematicamente, um acompanhamento das trajetórias da carreira dos graduados, nem seus ganhos ou empregabilidade. Avaliações entre as outras secretarias também foram poucas e esporádicas, e voltaram seus focos para os produtos e não para o impacto. A operação apoiará melhoras na medição dos resultados através de várias atividades: (i) o estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação para programas de educação profissional e técnicos realizados pela SEDUC, SECITECE e STDS; (ii) implementação de avaliações sobre impactos dos programas de educação profissional no estado; (iii) apoiar para melhorar o desenho de uma avaliação de proficiência que todos os alunos terão que realizar para testar o domínio do conteúdo ao final de seus programas. Finalmente, a operação acompanhará os resultados – taxas de inserção no mercado de trabalho e satisfação das empresas com o treinamento realizado – como indicadores secundários para encorajar mais ainda um foco em medição e monitoramento de resultados.

46. *Coordenação e compartilhamento de informações:* a diversidade de programas de educação profissional em níveis diferentes traz consigo um desafio de coordenação. O governo tem conhecimento destes problemas, e a SECITECE, por exemplo, propôs o desenvolvimento de um plano de educação profissional e tecnológico para o estado. A operação ajudará o governo estadual a avaliar e melhorar os mecanismos para uma coordenação interinstitucional – incluindo uma articulação entre vários provedores públicos de capacitação profissional – e consulta sobre assuntos relacionados ao crescimento do setor privado. Ela também examinará a estrutura de gestão da rede das escolas de capacitação profissional e tecerá recomendações sobre o grau apropriado de autonomia para estabelecimentos individuais. Finalmente, a avaliação também sugerirá formas para melhorar e aumentar a disseminação pública dos resultados dos programas. Isto ajudará a melhorar a tomada de decisão pelos provedores, usuários (atuais e potenciais alunos) e beneficiários (empresas).

Arranjos institucionais:

47. *Capacidade:* a SEDUC é responsável por implementar um programa de ensino médio para capacitação profissional no Ceará, através de seu departamento de educação profissional. Sua tarefa inclui o desenvolvimento de políticas, a elaboração e implementação da grade curricular, o treinamento dos professores, a estruturação de parcerias com o setor privado e o

⁵⁰ SINDIQUIMICA is the state association of chemical, pharmaceutical and refining industries; SIMEC represents the mechanical, electrical components and metallurgical industries.

acompanhamento dos graduados no mercado de trabalho. A SEDUC já provou sua capacidade de lançar e implementar o programa de ensino médio para educação profissional através do estabelecimento de 117 escolas desde 2008. A SEDUC também é uma beneficiária de longo prazo das operações do Banco e participou em ambos os SWAps. Sob o SWAp II; tendo recebido uma “alta” avaliação para todos seus indicadores de meta, de acordo com a avaliação realizada para o ICR.⁵¹ Ela também foi classificada em segundo lugar, de um total de quinze agências participantes no quesito de gestão financeira e de compras públicas.

48. *Comprometimento*: o comprometimento do governo para a educação profissional é atestado por sua inclusão no PPA sob três seções diferentes: ciência e tecnologia, educação básica e desenvolvimento econômico.⁵² As atividades apoiadas sob o Programa correspondem à seguinte diretriz do PPA: “educação profissional no ensino médio através da expansão de centros de treinamento em municípios e oportunidades de estágio”.⁵³ A educação profissional no ensino médio também foi mencionada pelo governador como “um dos desafios estratégicos mais importantes” que o estado enfrenta, em seu discurso de janeiro de 2012 para a Assembleia Legislativa.

B2: Assistência Familiar e Redução da Pobreza:

Relevância estratégica:

49. Os níveis da pobreza no Ceará ainda estão muito altos – de acordo com uma definição, 13% da população vive abaixo da linha da extrema pobreza regional e quase um terço abaixo da linha da pobreza⁵⁴. A mortalidade infantil e o analfabetismo de adultos têm decrescido consistentemente durante a última década, mas permanecem muito acima da média brasileira. Como no restante do Brasil, as maiores taxas de pobreza se encontram entre famílias com crianças com menos de 07 anos de idade. Muitos programas públicos existem para apoiar estas famílias, mas estes ou não se comunicam bem ou são mal entendidos sobre sua elegibilidade, o que frequentemente significa que não beneficiam as pessoas que mais precisam ser atendidas.

50. Como o restante do Brasil, o Ceará se comprometeu a erradicar a extrema pobreza. O esforço mais visível para este objetivo é o *Brasil sem Miséria*. Lançado em junho de 2011 pela presidenta Dilma Rousseff, o *Brasil sem Miséria* é um programa de amplitude nacional para a redução da pobreza através de iniciativas de transferências de dinheiro, melhor acesso à educação, saúde, bem-estar, saneamento e eletricidade, e inclusão produtiva. Este programa federal emblemático expande atuais iniciativas em parceria com estados, municípios e empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil para estender as oportunidades geradas pelo forte crescimento econômico do Brasil a seus cidadãos mais necessitados.

⁵¹ ICR p. 21.

⁵² Law nº 15.109, of January 2 2012, of the state of Ceará.

⁵³ Education: Guideline 2. Ceará: Diretrizes para o Plano do Governo, p. 26.

⁵⁴ A “Linha da Extrema Pobreza” é definida como a renda necessária para um consumo mínimo de 2.000 calorias por dia, de acordo com a OMS. A “Linha da Pobreza Regional”, conforme definida pelo IPEA, é o dobro do nível de renda para a Linha da Extrema Pobreza. Em fevereiro de 2013, 1.726.763 famílias cearenses foram registradas no CadÚnico, das quais 1.022.038 relataram uma renda per capita mensal inferior a R\$70. Em abril de 2013, um pouco mais de um milhão de famílias no estado eram beneficiárias do Bolsa Família, cada uma recebendo uma média mensal de R\$152,00.

51. O *Brasil sem Miséria* compreende uma ampla gama de serviços públicos para aqueles que se encontram na extrema pobreza, incluindo documentação, eletricidade, alfabetização, tratamento médico, odontológico e oftalmológico, creche e saneamento. Entre seus beneficiários, estão cidadãos elegíveis que ainda não estão inscritos nos atuais programas brasileiros de transferência de dinheiro, como o Bolsa Família. O programa também enfatiza a inclusão produtiva nos níveis nacional e regional, aumentando a capacidade dos cidadãos participarem da atividade econômica. Em áreas rurais, por exemplo, ele fornece assistência técnica e apoio comercial para pequenos agricultores. Em áreas urbanas, ele volta seu foco para a capacitação profissional e para a identificação de oportunidades de emprego. Os mais de 7.000 atuais CRAS que estão presentes nos municípios em todo território nacional são a ponte entre as famílias e este sistema de iniciativas sociais. O desafio é assegurar que eles alcancem e tenha uma boa comunicação com as famílias que mais precisam.

52. O Governo Federal também administra vários outros programas cuja meta é melhorar o bem-estar das famílias carentes com crianças, incluindo o *Brasil Carinhoso* e o *Proinfância*. O *Brasil Carinhoso* estabelece incentivos financeiros para os municípios fornecerem cuidado infantil com o objetivos de expandir o acesso ao jardim da infância para crianças abaixo de 4 anos de idade, especialmente beneficiários do Bolsa Família. O *Proinfância*, por sua vez, disponibiliza recursos para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobília para creches e educação pré-escolar. Entretanto, muitos municípios têm dificuldades para implementá-los.⁵⁵ Parte do problema é que os municípios de menor porte não têm os recursos para satisfazer as contrapartidas de financiamento. Eles também têm dificuldade de lidar com a carga administrativa, em particular, a necessidade de apresentar provas de propriedade do terreno antes de construir creches e outras instalações.⁵⁶

53. O Governo também tem conhecimento da necessidade de melhorar a definição de metas e a avaliação de seus esforços para reduzir a pobreza de uma forma mais geral. Seu principal instrumento para fazer isto é o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), que financia os programas de sete secretarias sob a coordenação da SEPLAG. O tamanho do FECOP e sua importância fazem dele um ator indispensável para os programas de educação, saúde e proteção social do Ceará. Outras operações anteriores do Banco tentaram melhorar a execução de programas financiados pelo FECOP, mas não os critérios pelos quais os programas recebem financiamento ou a qualidade de seus desenhos.

54. O maior problema que o FECOP enfrenta é garantir que seus recursos estejam sendo direcionados para os segmentos mais pobres da população e que suas atividades estejam devidamente articuladas com outros programas de combate à pobreza. Atualmente, o FECOP não conta com uma abordagem sistemática ou uma metodologia para definir metas e fazer o monitoramento. A seleção de projetos é altamente influenciada pela disponibilidade de

⁵⁵ No Ceará, os serviços relativos ao DI são prestados pelos municípios, mas são parcialmente financiados e coordenados pelo governo do estado através de uma unidade central na SEDUC, a *Coordenadoria de Cooperação com os Municípios* (COPEM).

⁵⁶ Benefícios financeiros federais são proporcionais ao número de crianças registradas no Bolsa Família em creches ou pelo número de novas salas de aula em creches. Para cada criança elegível com idade entre 0 e 4 anos matriculadas em uma creche pública ou em uma creche privada credenciada, o MDS repassa um adicional de 50% dos recursos alocados pelo FUNDEB. O processo requer um esforço de coordenação entre o Bolsa Família municipal e os gestores da educação porque o primeiro tem informações sobre crianças no programa e o segundo sobre crianças nas creches.

financiamento do governo federal⁵⁷ e existe apenas um limitado feedback sobre os atuais esforços de avaliação sobre o desenho da política. A operação fornecerá assistência técnica para um sistema de informações e monitoramento. Isto incluirá treinamento para a definição da matriz lógica, avaliação das necessidades e avaliações de impacto. Ela também apoiará o desenvolvimento de uma base de dados interativa para melhorar a definição das metas do programa e o acompanhamento do desempenho do programa. Como os programas federais de combate à pobreza, a espinha dorsal do sistema será o CadÚnico.

Solidez Técnica:

55. O sucesso dos sistemas de assistência social se baseia na capacidade de alcançar as famílias e indivíduos mais vulneráveis e garantir que eles se beneficiem do conjunto de programas disponíveis para si. Isto requer uma maior efetividade na definição de metas, na comunicação e no alcance para poder estimular a demanda para assistência entre as pessoas mais necessitadas de tal ação. Isto também requer um alto nível de integração e coordenação entre proteção social e trabalho, programas e políticas de saúde e educação.⁵⁸

56. O programa proposto aborda estes desafios. Em primeiro lugar, expandirá a rede de CRAS para regiões com níveis superiores de extrema pobreza, incluindo aquelas em localidades remotas e inacessíveis, e estenderá o alcance dos atuais programas de proteção social e mercado de trabalho para famílias carentes com crianças. Em segundo lugar, melhorará a qualidade do alcance realizado pelo do CRAS através de um investimento na qualificação das pessoas responsáveis por sua gestão. Finalmente, promoverá a colaboração entre as agências setoriais cujas atividades contribuem o Desenvolvimento Infantil através do estabelecimento de um comitê multissetorial de Desenvolvimento Infantil com a participação de representantes de SEDUC, SESA, STDS, SEPLAG e respectivos colegas municipais, reforçado através de um indicador secundário.

Arranjos institucionais:

57. *Capacidade:* o Programa será implementado pela STDS. A STDS ainda não participou de outras operações anteriores financiadas pelo Banco, mas o Banco avaliou sua capacidade de implementação como adequada.

58. *Comprometimento:* as atividades que serão apoiadas se encaixam no eixo de desenvolvimento social do PPA e correspondem às seguintes *Diretrizes:*

- Educação básica com equidade e um foco no sucesso do aluno, realizada em um ambiente de colaboração entre diferentes níveis de governo e gestores do sistema de educação;⁵⁹
- Consolidação do sistema de segurança social; ampliação da rede de proteção e garantia de direitos de crianças e jovens.⁶⁰

⁵⁷ Por exemplo, a cobertura do programa é altamente direcionada para Fortaleza, a qual tem níveis relativamente baixos de extrema pobreza mas recebe 71% dos recursos do programa.

⁵⁸ Um programa de DI bem sucedido no Brasil é o Programa Primeira Infância Melhor do Rio Grande do Sul.

⁵⁹ Diretrizes do Governo p. 26.

⁶⁰ Diretrizes do Governo p. 51.

59. O programa requer uma forte coordenação com o governo municipal. A experiência anterior no Ceará mostrou que a coordenação com o governo municipal pode ser problemática.⁶¹ Protestos recentes contra corrupção e baixa qualidade dos serviços públicos em todo o Brasil podem afetar a gestão dos governos municipais, especialmente em Fortaleza. No caso deste programa, entretanto, há razões para pensar que as coisas serão diferentes. A STDS tem um forte registro de acompanhamento de trabalho com os municípios para implementar o PAIF, que é financiado conjuntamente pelo Governo Federal e municípios.

B3: Qualidade da Água:

Relevância estratégica:

60. O Ceará é o estado brasileiro mais seco. Aproximadamente 70% de seu território se encontra dentro do chamado Polígono das Secas. A chuva é limitada a três / quatro meses por ano. Devido às características físicas da terra, composta por rochas cristalinas e solos rasos, a porção que infiltra e é armazenada para ser liberada através do fluxo de base é muito pequena. A maior parte da precipitação é convertida em escoamento e praticamente todos os córregos são sazonais. Como consequência e como comumente acontece no restante do Nordeste brasileiro, o Ceará passa por escassez crônica de água, com longas e severas secas. Para minimizar o impacto de seu clima e geologia, o estado, durante sua história, construiu mais de 500 reservatórios. Mais recentemente, o Governo, com o apoio do Banco, investiu pesadamente na integração das bacias hidrográficas, na escavação de poços e na construção de aquedutos. Estes esforços transformaram trechos de rios de temporários em perenes e aumentaram a confiabilidade do abastecimento de água. Entretanto, esta estratégia tem seu limite. A capacidade de armazenamento de água já está estimada em 90% do potencial, com cerca de 18 bilhões de metros cúbicos disponíveis nos atuais reservatórios. Outros cinco reservatórios que se encontram em construção adicionarão outros 1,3 bi de metros cúbicos.⁶²

61. Ao mesmo tempo, temos visto uma deterioração complicada na qualidade da água bruta. Durante o período de implementação do SWApII, a proporção de amostra de água tratada em conformidade com os padrões de qualidade da agência reguladora estadual, ARCE, decresceu de 37,5 para 20%, comparada a uma meta final do projeto de 80%.⁶³ Historicamente, a estratégia de gestão da água do Ceará não destinou atenção suficiente à qualidade.⁶⁴ Um aumento dos fluxos de poluentes, combinado com flutuações no volume da água, contribuiu para uma degradação da qualidade da água nos principais reservatórios em todo o estado. Com a queda do nível da água, particularmente durante as secas, as condições podem se tornar eutróficas (excessivamente ricas em nutrientes) e a água ficar imprópria para o uso, precisamente quando é mais necessitada. Mais geralmente, a degradação dos recursos hídricos de superfície e do subsolo devido à poluição resultante de uma maior urbanização e do crescimento econômico, maior uso

⁶¹ Em agosto de 2012, por exemplo, o município de Fortaleza, devolveu fundos não gastos recebidos do governo estadual como uma transferência para apoiar as equipes de saúde da família.

⁶² A SRH lançou um edital para os seguintes novos reservatórios: Lontras (350 mi m³), Melancia (27 mi m³), Amarelas (48 mi m³) e Germinal (2 mi m³) e através do DNOCS para o reservatório de Fronteiras (850 mi m³).

⁶³ Além da queda da qualidade da água bruta atribuível à poluição das bacias hidrográficas, isto pode refletir a crescente severidade de padrões aplicados pela SESA.

⁶⁴ O Relatório IEG do Banco sobre o Projeto de Gestão Integrada dos Recursos Hídricos do Ceará (P006449) observou que, como uma lição aprendida, mais atenção deveria ter sido dada à qualidade da água no desenho do projeto.

de agrotóxicos, e práticas indevidas de gestão dos recursos hídricos, levou a uma redução no abastecimento de água de boa qualidade e a crescentes impactos negativos ao meio-ambiente.

62. As principais fontes de poluição dos recursos hídricos de superfície e subsolo variam de acordo com a localização.⁶⁵ Em áreas urbanizadas, como a Região Metropolitana de Fortaleza, descargas de esgoto municipal não tratado e efluentes industriais têm crescido constantemente nas últimas quatro décadas, a um ritmo bem mais veloz do que a capacidade de tratá-los, mesmo no nível primário. O uso geral, não regulado e não monitorado de tanques sépticos em áreas urbanas densas afetou a qualidade da água subterrânea. Anos de descarte de resíduos sólidos em instalações inadequadas, em proximidades de rios ou diretamente nos canais de drenagem poluíram a água de superfície e subterrânea.⁶⁶ Em áreas rurais, as principais fontes de poluição são o escoamento agrícola, os resíduos dos animais e a falta de saneamento básico para as fazendas de piscicultura; vimos ainda que a poluição gerada pela aplicação inapropriada de fertilizantes e pesticidas levou a uma eutrofização geral. Baías e braços do litoral urbano também apresentam níveis persistentes de poluição causada principalmente por descargas de esgoto não tratado e, dependendo da área, esgoto industrial não tratado.

63. O Programa se concentrará em três bacias hidrográficas (Metropolitana, Salgado e Acaraú), selecionadas por suas importâncias econômica e porque já construíram, ou estão em processo de construção de aterros sanitários e, portanto, não requerem investimentos adicionais na infraestrutura física. Todas as três enfrentam poluição oriunda de uma combinação de esgoto doméstico, escoamento de pesticidas e fertilizantes, descarte de lixo e resíduos de animais. A Bacia Metropolitana é o lar para mais de 3,6 milhões de pessoas ou cerca de 43% da população estadual. Ela também abriga uma grande concentração de indústrias, incluindo o Distrito Industrial de Maracanaú e o Complexo Industrial do Pecém, que conta com uma siderúrgica e uma refinaria de petróleo. A Bacia do Salgado tem uma população de 914.000 habitantes e é dominada por Juazeiro do Norte, a segunda maior cidade no estado e destino para 2 a 2,5 milhões de turistas religiosos por ano, que vêm à cidade para prestar homenagem ao Padre Cícero. A Bacia do Acaraú tem uma população de 790.00 habitantes e é basicamente urbana.

64. A baixa qualidade da água impõe um amplo custo social e econômico. Aumenta o custo do tratamento da água destinada ao consumo humano e reduz sua adequabilidade para outros usos. A CAGECE relata um crescimento constante no nível de produtos químicos usados em suas plantas de tratamento – ao ponto em que o investimento em um processo de tratamento secundário se tornou necessário. Também há importantes consequências para a saúde e o bem-estar. Estima-se que a redução de infecções gastrointestinais oriundas de um acesso estendido ao saneamento básico para todos os domicílios brasileiros economizaria R\$ 745 milhões por ano em custos hospitalares.⁶⁷

Solidez técnica:

⁶⁵ O Ceará é dividido em 12 Unidades para Gestão de Recursos Hídricos (*Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos* ou *UGRHI*).

⁶⁶ Existem cerca de 284 reservatórios abertos no Ceará e todos deverão ser fechados até 2014, conforme exigência da Legislação Nacional de 2010.

⁶⁷ Trata Brasil, Fundação Getulio Vargas. 2010. Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro.

65. Melhorar a qualidade da água demanda uma abordagem sistemática que compreende: a) uma adequada estrutura legal e regulatória; b) arranjos institucionais apropriados; c) ferramentas de gestão incluindo capacidade administrativa e técnica para controlar fontes de poluição e promover gestão da qualidade da água em rios e reservatórios.

66. O Ceará já conta com alguns elementos desta abordagem. Os marcos legais para a gestão ambiental e de resíduos sólidos são, em geral, adequados, embora ainda haja a necessidade de trabalho para alinhar as legislações federal e estadual e definir os instrumentos regulatórios. O uso do solo e a gestão dos recursos hídricos são governados pelo recém-aprovado Código Florestal Federal (Lei 12.651/2012), que estabelece florestas e outras formas de vegetação no país como bens públicos de interesse comum a todos brasileiros e estabelece claros direitos de propriedade e obrigações para cada categoria de uso. O código permite que pequenos proprietários rurais plantem culturas temporárias e de curto ciclo nas margens de rios e lagos expostas durante os períodos de seca, desde que não suprimam a vegetação nativa ou a vida selvagem e conservem a qualidade da água e do solo. O marco para a gestão de resíduos sólidos é determinado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), que estabelece obrigações nos níveis municipal e estadual. O estado tem um plano para a gestão integrada dos resíduos sólidos que é consistente com as diretrizes nacionais e identifica metas gerais para a coleta, o tratamento e o descarte de resíduos sólidos. O Programa assistirá, na sua operacionalização, nas três bacias hidrográficas estratégicas. Não há obstáculos legais ou relacionados a políticas para a extensão do escopo das conexões de esgoto. Os marcos legislativos e regulatórios federais para uso e controle de pesticidas também são adequados. As principais debilidades são de natureza institucional e gerencial. Faz-se necessário um maior foco em coordenação de políticas, gestão descentralizada de bacias hidrográficas, incluindo a participação do usuário, e no tratamento da água como um bem econômico.

67. *Objetivos incompatíveis das políticas:* a deterioração na qualidade da água reflete, em grande parte, uma falha de coordenação entre as instituições responsáveis pela gestão de recursos naturais e ambientais. Isto ocorre, em parte, devido a objetivos incompatíveis de políticas. Interesses agropecuários, por exemplo, geralmente são contrários aos das agências responsáveis pela qualidade da água e, indiretamente, encorajam a piscicultura em reservatórios ou permitem que fazendeiros criem seus rebanhos ou plantem suas culturas em zonas ribeirinhas, práticas estas que aumentam a cargas de nutrientes e pesticidas. O alinhamento destes interesses divergentes requer intervenções políticas.

68. *Arranjos institucionais ineficientes:* o atual marco institucional e legal para uma abordagem integrada para a gestão dos recursos hídricos foi fortalecido em décadas passadas, mas ainda é fraco. A implementação de planos de segurança hídrica requer o engajamento com outras instituições públicas, outros níveis de governo e com a sociedade civil. A existências de várias agências com responsabilidades e jurisdições sobrepostas é confusa e ineficiente. A colaboração é percebida como um fardo que impede as agências individuais de realizarem tarefas acordadas em seus instrumentos de planejamento plurianual. Acordos interagências existem no papel, mas não são efetivos na prática.⁶⁸ Além disso, as bacias hidrográficas geralmente perpassam vários

⁶⁸ Em 2011, a SRH, o CONPAM e a SEMACE assinaram um acordo para gerirem os recursos hídricos através de “esforços conjuntos para integrar ações de fiscalização, monitoramento qualitativo e quantitativo da água e educação ambiental”. Os resultados foram modestos devido à inércia, falta de financiamento para apoio transversal e um fracasso na tentativa de envolver os comitês das bacias.

municípios, o que significa que suas gestões são sujeitas a vários comitês locais. Estes comitês não têm poder de tomar decisões e suas recomendações, geralmente, não se transformam em ações de monitoramento e fiscalização.

69. *Precárias ferramentas de gestão e fraca capacidade:* o Ceará não tem a capacidade de monitorar e valorizar adequadamente seus recursos naturais. Alguns passos iniciais foram tomados para a medição do impacto da degradação causada pelo homem, por exemplo, através de inventários ambientais das principais bacias hidrográficas que avaliam os efeitos de efluentes oriundos de esgoto doméstico, criação de animais e zonas ribeirinhas, descartes irregulares de resíduos sólidos e o uso indiscriminado de pesticidas na agricultura. O Ceará também não tem a capacidade de fazer cumprir a regulamentação ambiental.

70. *Falta de conscientização social:* existe uma falta geral de conscientização pública da magnitude do problema da qualidade da água, de suas causas e da complexidade envolvida na mitigação da poluição. Uma mudança em atitudes sociais e comportamento individual será necessária para que as abordagens de gestão integrada possam ser realmente efetivas. Isto requererá uma educação ambiental para melhor demonstrar o impacto de ações individuais (ex: descargas ilegais de esgoto, descarte dos resíduos sólidos municipais, descargas agrícolas e industriais) sobre a qualidade ambiental.

71. O Programa abordará estes pontos fracos. O plano de segurança hídrica facilitará o alcance de um equilíbrio entre o abastecimento de água e seus usos concorrentes (ex: água de beber, irrigação, saneamento, energia e serviços ambientais) em uma forma que sustente o crescimento econômico e o bem-estar social sem comprometer sua sustentabilidade em longo prazo.⁶⁹ A formação de um comitê interagência para segurança hídrica melhorará a coordenação entre os vários órgãos cujas atividades têm uma influência na qualidade da água. Enquanto isto, o desenvolvimento de planos de gestão de resíduos sólidos esclarecerão as responsabilidades de municípios sobre a coleta, a classificação e o descarte e os proverá de ferramentas (ex: modelos de consórcio) para cumprir estas responsabilidades. A otimização da rede de esgotos incluirá uma campanha para sensibilizar cidadãos para os custos de saúde e demais ordens das conexões ilegais ou da não conexão. Finalmente, o componente de assistência técnica apoiará o monitoramento de variáveis que afetam a qualidade da água, possibilitando que o estado tenha melhores condições de prever e mitigar os efeitos de climas extremos, incluindo a seca.

Arranjos institucionais:

72. Cinco agências individuais executarão os quatro componentes do programa de qualidade da água: (i) a SRH conduzirá a preparação para os planos de segurança hídrica; (ii) a CAGECE será responsável pelas conexões de esgoto dos domicílios; (iii) o CONPAM conduzirá o desenvolvimento de planos de gestão de resíduos sólidos e das respectivas medidas para melhorar a capacidade municipal, e conduzirá o Comitê de Segurança Hídrica; (iv) a FUNCEME elaborará o protocolo de monitoramento da qualidade da água e (v) a COGERH implementará o programa de monitoramento da qualidade da água nas bacias hidrográficas estratégicas.

⁶⁹ A segurança hídrica é definida como a “disponibilidade de água em qualidade e quantidade aceitáveis para saúde, sustento, ecossistemas e produção, juntamente com níveis aceitáveis de riscos relacionados à água para pessoas, meio-ambiente e economia” Grey, D., C. W. Sadoff. *Water Policy* 9 (2007) 545–571.

73. *Capacidade*: todas as cinco agências são bem estabelecidas e já participaram em outros projetos anteriores financiados e devem ter capacidade para executar as tarefas sob sua responsabilidade. Entretanto, o desempenho do Governo na implementação do projeto PROGERIRH foi classificado como moderadamente não satisfatório devido a demoras na finalização de obras e a não resolução de problemas sobre o reassentamento nas barragens de Gameleira e Umari. A SRH, em particular, e, em menor nível, a SEMACE sofrem de um déficit de pessoal mais experiente e qualificado. As agências também precisarão aprender a trabalhar mais efetivamente entre si - por exemplo, através do Comitê de Segurança Hídrica e nas reuniões regulares do Comitê PforR.

74. *Comprometimento*: o PPA inclui várias diretrizes para melhorar a qualidade da água. Estas estão agrupadas sob o tema “Economia para uma Vida Melhor” e três títulos: desenvolvimento urbano e integração regional, recursos ambientais e recursos hídricos. Eles incluem todas as atividades que serão apoiadas sob o Programa. O PPA foi emendado em março de 2013 para incluir o desenvolvimento de um Plano de Segurança Hídrica. Ao mesmo tempo, o Governador aprovou a criação do comitê interagência para segurança hídrica. O PPA também reconhece a importância da otimização da rede esgotos através de mais conexões, incluindo a realização de uma campanha de informações para conscientizar as pessoas sobre os benefícios do correto descarte do esgoto. O plano inclui medidas para melhorar a gestão dos resíduos sólidos e alcançar a conformidade com os requerimentos federais de eliminação de lixo a céu aberto até 2014.

2. Quadro de Despesas do Programa:

Classificação e estrutura do orçamento:

75. O Ceará usa um sistema de classificação que permite um acompanhamento de despesas por unidade administrativa (ministérios e outras entidades), categoria econômica (recorrente, gasto de capital etc.), função (saúde, educação etc.) e programa de governo. A classificação funcional é derivada de diretrizes nacionais emitidas pelo governo federal e composta de 28 funções primárias e 109 subfunções. Estas são consistentes com padrões internacionais (IFS/COFOG) e são idênticas àquelas usadas pelos três níveis da administração pública brasileira.

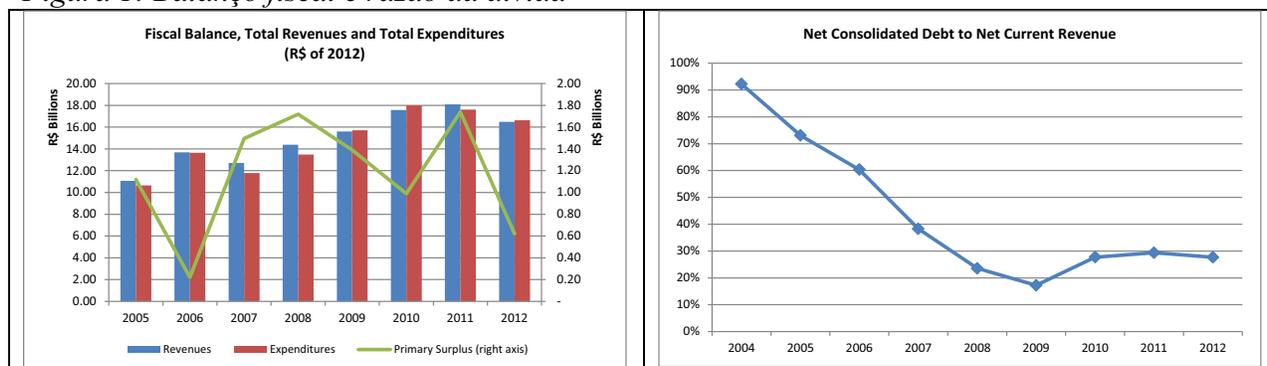
Sustentabilidade financeira e previsibilidade de financiamentos:

76. A posição fiscal do Ceará é sólida. As receitas cresceram de forma constante entre 2007 e 2011, refletindo a forte atividade econômica e as melhorias na eficiência da coleta de impostos ⁷⁰. Em 2012, as receitas correntes aumentaram em uma taxa modesta de 0,5% em termos reais e as transferências correntes decresceram 0,4%. As duas principais fontes de receita são o ICMS (45%) e transferência da fonte federal do Fundo de Participação do Estado (27%). As despesas aumentaram em uma taxa praticamente igual. O crescimento no gasto foi mais rápido em 2008-11 do que em 2004-08, refletindo uma política deliberada de acelerar os investimentos de capital, particularmente na infraestrutura física, que se expandiu em quase 20%

⁷⁰ De acordo com a SEFAZ, um exemplo deste esforço é a “substituição tributária”, que consiste de supervisionar grandes atacadistas ao invés de focar em pequenos varejistas. Os atacadistas são obrigados a recolher impostos que se aplicam aos varejistas. Além disso, o Ceará aumentou a fiscalização em suas fronteiras e implementou consultas cruzadas com empresas de cartão de crédito para poder avaliar a confiabilidade das declarações de receitas das empresas.

anualmente desde 2008. Os gastos caíram 5,5% em 2012, com as despesas correntes e as despesas de capital tendo contratado 3,6 e 13,4%, respectivamente. Apesar de investimentos consideravelmente mais baixos em 2012, o Ceará ainda apresentou uma das maiores razões de investimentos para receitas correntes líquidas (14%) e o sexto maior gasto em investimentos em termos nominais dos estados brasileiros. Entretanto, o Ceará também se encontra em conformidade com os requerimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. As despesas com pessoal, em particular, têm se mantido dos limites de 60% da receita corrente líquida para o total da folha de pagamentos (2012: 51%) e 49% para o poder executivo (2012:42%)

Figura 1: Balanço fiscal e razão da dívida



Fonte: SEFAZ, cálculos do BM.

77. Os efeitos do forte crescimento das receitas e do controle das despesas são evidentes nos balanços operacionais e primário e no perfil da dívida. O balanço operacional bruto retornou para superávit em 2010-12 após situação deficitária de 2006-09; o balanço primário tem apresentado situação superavitária desde então ⁷¹. O crescimento mais baixo do PIB observado em 2012 levou a menores receitas tributárias e a um pior desempenho fiscal em todos os níveis de governo. Mesmo assim, o Ceará manteve, no ano de 2010, a razão da dívida líquida consolidada para receitas correntes líquidas em 28% entre os mais baixos de qualquer estado brasileiro e muito bem colocado dentro do limite de 200% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O Ceará demonstrou um forte comprometimento para gerir sua dívida com responsabilidade, engajando-se em várias amortizações extraordinárias e reduzindo os serviços da dívida em quase metade para somente 5,6% das despesas entre 2004 e 2012 (ajudado em parte pela apreciação do Real). ⁷² O novo Programa de Ajuste Fiscal, aprovado pelo Governo Federal, permite que o Ceará tome empréstimos de até 16% da receita corrente líquida no período de 2013-2016. Entretanto, é improvável que o limite de empréstimo seja alcançado. Novos empréstimos totalizaram uma média de somente 8,5% da receita por ano no período de 2009-2012.

Tabela 1: Balanços Primário e Operacional

R\$ millions of 2012	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Primary Balance	221.33	1,495.51	1,718.82	1,390.37	988.75	1,738.27	621.07
Operating Balance	(323.96)	(1,489.63)	(815.66)	(489.96)	1,390.41	573.23	138.65

Fonte: SEFAZ, Tesouro Nacional.

⁷¹ O SWAp II inclui dois DLIs fiscais, o atual balanço fiscal e um índice de concentração tributária. Ambos foram alcançados consistentemente.

⁷² Dados os baixos níveis de endividamento do Ceará, quaisquer outras depreciações do R\$ em 2013 não deverão causar preocupações, apesar de 40% de suas obrigações estarem indexadas ao dólar americano.

Tabela 2: Principais Indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal

share of NCR	FRL Limit	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personal expenditures (executive power)	49.0%	39.0%	39.9%	38.2%	40.8%	40.9%	40.0%	42.0%
Net Consolidated Debt	200.0%	60.4%	38.3%	23.5%	17.2%	27.7%	29.4%	27.7%
Guarantees provided	22.0%	11.4%	10.7%	9.6%	9.0%	8.5%	6.2%	7.0%
Credit operations (internal and external)	16.0%	9.6%	3.5%	1.7%	7.6%	11.0%	8.3%	6.7%

Fonte: SEFAZ, Tesouro Nacional

78. As mudanças nos arranjos financeiros intergovernamentais em curso beneficiarão o Ceará no cenário mais provável⁷³. A mudança no FPE, que começará a ser implementada em 2016 é a única que reduzirá as receitas do Ceará. Entretanto, devido aos lentos mecanismos de transição aplicados, o estado perderia somente 0,4% da Receita Líquida Real (RLR) até 2020. Por outro lado, ganharia 10,3% de RLR devido a outras mudanças até o mesmo ano. O principal ganho viria de royalties (6,4%) e de ICMS (3,8%). A mudança nas taxas de juros representaria uma economia de somente 0,1% da RLR devido ao pequeno tamanho atual da dívida renegociada do estado. Em geral, é altamente improvável que estas mudanças afetem a capacidade do estado de financiar o Programa PforR.

Adesão a prioridades:

79. As prioridades de médio prazo do Governo estão definidas no Plano Plurianual de Ação (PPA). O atual PPA se destina ao período de 2012-2015 e, seguindo a prática federal, representa uma mudança em relação aos PPAs anteriores. Até 2011, o PPA era muito detalhado e seu conteúdo era refletido fortemente na lei orçamentária anual. O documento de 2012-2015 é mais qualitativo e organizado por temas ao invés de setores. Seu propósito é descrever a visão e as prioridades do Governo, ao invés de detalhar as atividades técnicas necessárias para realizá-lo. Apesar de seu objetivo ser o de assegurar a consistência entre objetivos de médio prazo e as alocações orçamentárias anuais, o PPA não é vinculante. Na prática, isto significa que tal consistência é difícil de ser alcançada.

80. A principal ferramenta de controle e de planejamento financeiro primário do Governo é a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nenhuma despesa pode ser executada se a LOA não incluí-la. O processo do planejamento de investimentos é dominado pelo Gabinete do Governador através do sistema WEBMAPP (monitoramento de ações e projetos prioritários). Isto fortalece o monitoramento da execução, mas enfraquece a conexão entre escolha do investimento e as prioridades do setor. Isto também enfraquece o planejamento financeiro visto que, salvo poucas exceções, os orçamentos de projetos de investimento não dão a determinada atenção para as despesas recorrentes ou de manutenção.

81. O SWAp II encorajou a disciplina orçamentária através da regra de 70% para os 10 programas de despesas elegíveis que receberam apoios.⁷⁴ A regra foi atingida em todos os casos pelo fechamento do projeto, apesar de, às vezes, através da substituição de atividades e extensão de prazos temporários. Entre 2007 e 2011, o nível médio de execução orçamentária foi de 80%, conforme medido pela razão do comprometido com as despesas orçadas. Da mesma forma, a celebração de grandes contratos, como obras públicas, é, às vezes, interrompida por

⁷³ Este cenário inclui a mudança no FPE aprovada na Lei Complementar 143/13, a aplicação do novo modelo de distribuição de royalties para todos os campos, a mudança no ICMS conforme a proposta submetida pelo governo ao Congresso e a redução nas taxas de juro foram incluídas na renegociação da dívida estadual.

⁷⁴ A regra de 70% exigia que Governo desembolsasse pelo menos 70% do orçamento anual aprovado em cada linha de orçamento de EEP. Para cada EEP que não conseguisse satisfazer a regra, 10% do próximo desembolso planejado seriam postergado para o próximo desembolso.

recursos de proponentes não sucedidos. De fato, a gestão de contratos, em geral, é precária, com frequentes demoras e aumentos de preços durante a execução dos projetos.

Tabela 3: execução orçamentária por agência implementadora do PforR & Programa 2007-2011 & 2012

Agência implementadora	# PPA 2007-2011	Porcentagem executada 2007-11	# PPA 2012-2015	Porcentagem executada 2012
SEDUC	058	84.3	072	90.0
	534	82.9	014	80.0
CIDADES	711	68.3	032	56.3
STDS	066	67.8	049	92.3
	534	90.0	050	85.6
	052	95.7		
	022	95.9		
	713	91.2		
	714	73.2		
SRH	054	68.52	041	44.0
	091	47.3		
CONPAM	046	41.8	082	40.4

3. Matriz de Resultados de M&A:

A: Capacidade de M&A:

82. Outras operações anteriores do Banco utilizaram os próprios sistemas do Estado para o monitoramento de despesas e resultados. O SWAp II incluiu uma provisão permitindo a realização de uma auditoria independente sobre a conformidade técnica caso o Banco entendesse como necessária, mas tal medida não foi adotada. Todas as agências implementadoras fornecem dados sobre suas atividades para o Gabinete do Governador poder alimentar o programa de monitoramento MAPP. Estes dados são de alta qualidade e estão disponíveis em tempo real.

Tabela 4: Matriz de resultados (indicadores vinculados ao desembolso em negrito; * =condição de desembolso para o Financiamento de Resultados Anteriores)

Programa Governamental	Indicadores de nível de produto	Indicadores de nível de produto intermediários	Indicador de nível de PDO ou de nível de impacto
<i>Capacitação profissional “Treinamento vocacional” & “educação profissional no ensino médio”</i>	<p>Aprovação da estratégia de capacitação profissional, preparação e implementação do respectivo plano de ação*</p> <p>Estabelecimento de sistema de monitoramento e avaliação para os programas de capacitação profissional</p>	<p>Número de acordos efetivos com empresas privadas para contribuir com equipamento, treinamento in loco, recomendações para elaboração da grade curricular e instrutores dos cursos</p> <p>Análise e melhoria de mecanismos de governança da política de desenvolvimento do setor produtivo (incluindo capacitação profissional)</p>	Número de técnicos com ensino médio completo absorvidos pelo setor produtivo (público e privado)
<i>Assistência à família. “Assistência Social”</i>	<p>Porcentagem de projetos de assistência familiar financiados pelo FECOP com suas matrizes lógicas implementadas</p> <p>Criação de comitê multissetorial consultivo para o Desenvolvimento Infantil (SEDUC, SESA, STDS, SEPLAG, respectivos colegas municipais)</p>	<p>Porcentagem de famílias com crianças de 0 a 5 anos no Cadastro Único em municípios alvo que estejam recebendo apoio familiar através do CRAS</p> <p>Porcentagem de equipes técnicas no CRAS que estejam recebendo treinamento em apoio familiar</p>	Porcentagem de famílias no Cadastro Único em municípios alvo que estejam recebendo apoio do CRAS com pessoal capacitado
<i>Qualidade da água “Proteção ambiental”, “qualidade da saúde integrada”, “gestão da água”, Promoção, proteção e saúde & “recursos naturais e ambientais”.</i>	<p>Estabelecimento de comitê interagência de segurança hídrica*</p> <p>Apresentação para o Parlamento de plano de segurança hídrica para três bacias hidrográficas estratégicas</p> <p>Apresentação para o Parlamento de novas leis de proteção para as bacias hidrográficas</p> <p>Apresentação da lei de gestão de resíduos sólidos revisada</p>	<p>Porcentagem de domicílios com conexão adequada para o sistema de esgoto em três bacias hidrográficas</p> <p>Índice de conformidade da qualidade ambiental</p> <p>Implementação do monitoramento participativo da qualidade da água</p>	Qualidade da água bruta na Região Metropolitana de Fortaleza

Programa Governamental	Indicadores de nível de produto	Indicadores de nível de produto intermediários	Indicador de nível de PDO ou de nível de impacto
<i>Coordenação da gestão do setor público nas áreas de planejamento e investimento & “gestão dos recursos humanos” e “modernização da gestão”</i>		Número de setores do Programa que estejam adotando modelo para alinhamento dos incentivos aos objetivos estratégicos Porcentagem de investimentos do Programa preparados com a utilização da metodologia padronizada	Todos os três indicadores do PDO

Capacitação profissional :

O indicador de nível do PDO é o número de técnicos com o ensino médio completo absorvidos pelo setor privado. Existem três tipos de indicadores de produto. O primeiro é um DLI parcialmente associado a financiamentos de resultados anteriores: o desenvolvimento de uma estratégia estadual para promover a capacitação profissional voltada para o fortalecimento da inovação e o desenvolvimento do setor produtivo no Ceará, juntamente com um compromisso formal dos principais intervenientes no setor privado e na academia para validar e monitorar sua implementação através de uma plano de ação (DLI1). O segundo é uma definição de um modelo de governança com atribuições, papéis e responsabilidades definidos para coordenar as políticas voltadas para a promoção do crescimento do setor produtivo. O terceiro é o estabelecimento e a operação de um sistema de monitoramento e avaliação para programas estaduais relacionados à educação profissional e técnica (DLI2). O indicador intermediário, também um DLI (DLI3), é o número de acordos entre EEEPs e empresas do setor produtivo para contribuírem com equipamento, oportunidades de treinamento ou instrutores.⁷⁵

83. A matriz de resultados é baseada na ideia de que a comunicação institucionalizada regular entre provedores públicos e o setor privado ajudará a alinhar o provimento de mão-de-obra qualificada com a demanda e isto será realizado no desejo dos empregadores de contratar e nos seus níveis de satisfação com a qualidade e a relevância do treinamento fornecido. Os três indicadores de produto fortalecem a coordenação público-privada e mecanismos de consulta, e ajudam a tornar as informações sobre a efetividade e impactos de programas mais confiáveis e mais amplamente disponíveis. O DLI de resultado intermediário é uma medida direta do envolvimento do setor privado na execução do programa e um indicador da sustentabilidade do esforço da educação profissional no estado, no sentido de que a vontade das empresas para contribuir com equipamento, recomendações para a elaboração da grade curricular e oportunidades de treinamento é entendida como um reflexo da utilidade do programa. É importante reconhecer a existência de potenciais fatores que podem causar confusão – em particular, o contexto econômico mais amplo e o crescimento potencial de programas de treinamento privados – quando da avaliação do desempenho deste indicador. Onde possível, as metas foram ajustadas para o ciclo econômico. SEDUC, IPECE, CEDE e SEPLAG serão responsáveis pela coleta de informações sobre estas informações (ver Anexo 2).

⁷⁵ O setor produtivo compreende as empresas públicas e privadas nas áreas de produção, agronegócios, turismo e TIC. Para mais detalhes, ver os protocolos de indicadores.

Assistência à Família

84. O indicador de nível do PDO ou indicador do impacto é uma porcentagem das famílias inscritas no Cadastro Único em municípios alvo que estejam recebendo apoio com pessoal devidamente capacitado do CRAS. Existe um indicador de produto DLI; a porcentagem de projetos voltados para famílias financiados pelo FECOP e que tenham suas matrizes lógicas estabelecidas. Isto garantirá que as agências considerem a relação entre os recursos disponíveis, atividades planejadas e mudanças ou resultados desejados. Isto, por sua vez, deverá apoiar a identificação de sinergias entre programas e melhorará a colaboração entre as agências cujas atividades contribuem para a assistência familiar. Existem também dois DLIs intermediários ou de resultado: a porcentagem de famílias inscritas no Cadastro Único em municípios alvo que estejam recebendo apoio através do CRAS e a porcentagem de equipes técnicas do CRAS devidamente capacitadas em apoio familiar. Esta medida capta duas das principais dimensões do programa de assistência familiar: expansão da cobertura e melhoria da qualidade. Todos são objetivos e fortemente correlacionados ao e atribuíveis a atividades do programa.

85. O objetivo deste componente é aumentar a cobertura e qualificar os serviços prestados a famílias vulneráveis e as que se encontram na extrema pobreza. Isto ocorrerá em dois anos. Em primeiro lugar, o programa apoiará uma expansão da rede de CRAS nos municípios caracterizados pela extrema pobreza. Esta expansão na cobertura será capturada pelo DLI de nível intermediário. Em segundo lugar, o programa apoiará melhorias na qualidade dos serviços de busca ativa.

Qualidade da água:

86. O indicador de nível do PDO ou indicador de impacto é um índice da qualidade da água bruta para a Região Metropolitana de Fortaleza (ex: registrar a atual planta de tratamento do reservatório Gavião e a nova planta planejada no município de Caucaia).⁷⁶ Espera-se que o Projeto contribua para uma melhora modesta, mas mensurável em seu valor de 61,2 para 67,5. Existem quatro indicadores de produto: o estabelecimento de um comitê intersetorial para segurança hídrica (DLI7), a apresentação de planos de segurança hídrica para as três bacias hidrográficas estratégicas, a apresentação de uma nova lei de proteção das bacias hidrográficas e a apresentação de uma lei de gestão de resíduos sólidos revisada. Os indicadores intermediários são: (i) a porcentagem de domicílios com conexões adequadas para o atual sistema de esgoto nas três bacias estratégicas (DLI8); (ii) um índice da qualidade da fiscalização ambiental (porcentagem de infrações ambientais corrigidas, fração da área total de reservatório monitorada através de telemetria, porcentagem da população participando em programas municipais de educação ambiental) (DLI9); e (iii) a implementação de um programa participativo de monitoramento da qualidade da água através dos comitês de bacias. O índice da qualidade da fiscalização ambiental será de responsabilidade conjunta de CONPAM, COGERH, SEMACE e SRH. A implementação do programa participativo de monitoramento da qualidade da água será de responsabilidade da COGERH.

⁷⁶ O Índice de Qualidade da Água foi desenvolvido pela Fundação Nacional de Saúde em 1970 para suprir a necessidade de um método padronizado para comparação entre qualidade da água de vários corpos d'água. Existem nove parâmetros incluídos no índice: oxigênio dissolvido (OD); coliformes fecais; pH; demanda bioquímica de oxigênio (DBO) (5-dias); mudança de temperatura (de uma milha a montante); fosfato total; nitrato; turbidez; sólidos totais. Este índice varia em uma escala de 0 (pior) a 100 (melhor) e tem sido amplamente adotado no Brasil.

87. A matriz de resultados é baseada na ideia de que o esgoto não tratado e o uso de zonas ribeirinhas para atividades agropecuárias e descarte de resíduos constituem-se como causas importantes do declínio da qualidade da água⁷⁷. A formação de um comitê interagência para segurança hídrica melhorará a coordenação entre os vários órgãos cujas atividades têm uma influência sobre a qualidade da água. A otimização da rede de esgoto e as melhorias na qualidade da fiscalização ambiental reduzirá diretamente o volume de poluentes no abastecimento de água. Há vários riscos importantes para o alcance de uma melhor qualidade da água. O principal é a seca. Sob condições meteorológicas e hidrológicas normais e assumindo-se que não haja outras mudanças em políticas relevantes, esperaríamos que uma melhor gestão do sistema de esgoto e das bacias hidrográficas conquiste o efeito desejado. Entretanto, o Ceará está passando pela pior seca dos últimos 60 anos, com impactos fortíssimos sobre a capacidade dos reservatórios e no estado eutrófico da maioria dos reservatórios do estado⁷⁸. Secas prolongadas, provavelmente, aumentarão a frequência e a intensidade de baixos fluxos dos rios, afetando tanto a quantidade como a qualidade da água.

B: Capacitação para M&A:

88. O estado conta com sistemas efetivos para monitoramento e elaboração de relatórios sobre produtos e resultados. Ele é menos efetivo na coleta de dados sobre o impacto final ou na avaliação da relação entre estes produtos e resultados e os impactos finais. A operação fornecerá assistência técnica nas seguintes áreas:

89. *Capacitação Profissional:* a operação ajudará o estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação sistemática e ampla para a capacitação vocacional e profissional no estado. Um produto imediato será uma informação mais confiável, abrangente e oportuna sobre os principais resultados. O estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação também deveria abastecer de informações a operação dos atuais programas e provocar ajustes no desenho de novos programas. É importante que os dados sejam disponibilizados para atuais e potenciais alunos, escolas, instrutores e diretores, elaboradores de políticas e empregadores. A SEDUC realizou uma avaliação sobre a empregabilidade dos alunos formados, mas este esforço não é uma atividade regular nem se encaixa no que deveria ser avaliações periódicas da eficiência, qualidade e relevância de programas de treinamento.

90. *Assistência à família:* um rigoroso monitoramento do programa será necessário com a possibilidade de ajustes durante a implementação. A STDS se comprometeu com objetivo de melhorar a efetividade do programa sob suas responsabilidades, mas não possui o conhecimento técnico para definir os indicadores apropriados e realizar uma avaliação abrangente dos resultados e avaliações de resultados. A operação facilitará a troca de conhecimentos sobre sistemas de monitoramento entre a STDS e outras agências governamentais com a implementação dos programas de assistência familiar e o Ministério do Desenvolvimento Social.

⁷⁷ Zonas ribeirinhas propiciam uma série de serviços ambientais muito bem documentados: infiltração da água e mitigação de enchentes; retenção do solo, com uma correspondente redução da erosão e do assoreamento; retenção de nutrientes e pesticidas (inseticidas e herbicidas) que se originam em zonas de agropecuária; conservação da biodiversidade; corredores ecológicos criando habitats para a flora e a fauna em toda a paisagem produtiva; e uma fonte de alimentos e abrigo para organismos aquáticos.

⁷⁸ <http://www.hidro.ce.gov.br/reservatorios/qualidade/eutrofizacao>

91. *Qualidade da água*: a capacidade do estado para monitorar resultados relacionados ao programa de qualidade da água é mais fraca do que em outras áreas do Programa. Existe somente uma quantidade limitada de dados confiáveis sobre a qualidade da água, a maioria se refere à Região Metropolitana de Fortaleza. Da mesma forma, a informação existente é, geralmente, apresentada em termos de índices de qualidade da água, o que facilita a interpretação de representações qualitativas de parâmetros ambientais (ex: escala de classificação composta de 5 pontos), mas não transmite a especificidade e a magnitude dos reais impactos da poluição. A elaboração de relatórios de dados reais sobre, por exemplo, coliformes, oxigênio dissolvido, níveis de demanda de oxigênio bioquímico e concentrações de metais pesados propiciaria um guia mais preciso para a mitigação. A operação fornecerá assistência técnica para melhorar a coleta e a disseminação destes dados. O monitoramento do desempenho do indicador das conexões de esgoto requererá o fortalecimento da relação entre a CAGECE e a SEMAM (*Secretaria do Meio Ambiente Municipal*) para identificar os domicílios que não estão incluídos (particularmente nos municípios de menor porte, fora de Fortaleza). As informações requeridas para a elaboração do Índice da Qualidade da Fiscalização Ambiental já se estão disponíveis.

4. Avaliação Econômica:

Justificativa para financiamentos e provisão públicos:

92. *Capacitação profissional*: a justificativa padrão para investimentos públicos em capacitação se encontra na falta de informações sobre os retornos em investimento no capital humano e a incapacidade das empresas privadas de se apropriarem dos retornos sobre treinamentos geral. No Brasil, ela também pode estar no fato de que o problema é composto por altas taxas de rotatividade da mão de obra que desencorajaram ainda mais as empresas a capacitarem seus funcionários.⁷⁹

93. *Assistência à família*: como as famílias carentes tendem a não ter conhecimento e recursos materiais necessários para tirar proveito dos programas de assistência social, há uma grande oportunidade para a provisão pública.

94. *Qualidade da água*: investimentos em saneamento básico produzem externalidades significativas. O impacto econômico da degradação ambiental é, geralmente, de cerca de 3 a 9% do PIB⁸⁰. No Ceará, este valor pode ser mais alto devido à situação crítica em relação à qualidade da água. Melhorar a qualidade da água nas fontes elimina uma série de custos associados à filtragem e ao tratamento da água assim como os impactos relacionados à saúde, qualidade da vida e recursos naturais. Também reduz os custos associados à carga de doenças, conforme medidos por anos de vida ajustados por deficiência.

Impacto econômico do Programa:

95. *Capacitação profissional*: Foram realizadas somente poucas avaliações rigorosas sobre os programas de capacitação no Brasil. Todas voltaram seus focos para os efeitos da capacitação sobre os resultados na mão de obra (empregabilidade e renda) e nenhuma sobre o impacto na

⁷⁹Corseuil, C., Foguel, M., Gonzaga, G. e Ribeiro, E. Youth employment in Brazil: Evidence on low attachment and an evaluation of a youth targeted program. Mimeo.

⁸⁰Saraf, Maria. World Bank.

produtividade e desempenho das empresas. Severnini e Orellano (2010) usam dados transversais do Nordeste e Sudeste do Brasil pra mostrar que a participação em capacitação profissional é associada a maiores ganhos e a uma maior probabilidade de emprego. Reis (2012) usa dados longitudinais da Pesquisa Mensal sobre o Emprego nas áreas metropolitanas para descobrir que a capacitação aumenta a probabilidade de um posterior emprego em cerca de 6% e de ganhos entre 18% e 45%.⁸¹ Assunção e Gonzaga (2010) apontam um impacto de 9,8% de educação profissional sobre os ganhos dos trabalhadores⁸².

96. *Assistência à família*: esforços semelhantes para definir metas e coordenar intervenções para assistir famílias carentes também se mostraram efetivos. O programa de combate à pobreza do Chile, *Chile Solidario*, por exemplo, levou a aumentos na participação do apoio à renda e programas de emprego. Da mesma forma, os próprios programas intermediados pelo CRAS tiveram muitos impactos significativos⁸³. Evidenciou-se que a educação infantil, por exemplo, também tem impactos significativos, sendo o melhor exemplo uma taxa de 7% a 10% de retorno no programa Perry de Pré-Escola dos Estados Unidos. Estimativas para o Nordeste e o Sudeste do Brasil estão entre 12,5% e 15%

97. *Qualidade da água*: espera-se que as intervenções propostas em qualidade da água e gestão de resíduos sólidos gerem retornos significativos; em parte, por possibilitar que o estado capitalize em investimentos já feitos (ex: a rede de esgotos). Os benefícios associados à prevenção da mortalidade e da morbidez oriundas do precário saneamento ultrapassam muito os custos de implementação e de manutenção de sistemas de saneamento de baixo custo. Em todo o mundo, o retorno sobre os investimentos em fornecimento de saneamento de baixo custo pode atingir um patamar de \$9 para cada \$1 gasto.⁸⁴

Valor agregado do Banco Mundial:

98. O papel do Banco em ambientes de setor público relativamente sofisticado como o Ceará é: (i) difundir o conhecimento técnico através da identificação e selecionamento de especialistas internos e externos; (ii) transmitir e reforçar o comprometimento do Governo de alcançar resultados através da inclusão de atividades pré-existente no Programa e como DLIs. A primeira destas funções é apoiada pelo engajamento do Banco em tópicos idênticos em jurisdições semelhantes:

99. *Gestão por resultados*: o Banco está apoiando ou tem apoiado a introdução e o aprimoramento de sistemas de GPR em outros estados brasileiros (Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco), bem como através das operações anteriores no Ceará, e conta com relevante experiência em outros países.

100. *Capacitação profissional*: o Banco está apoiando iniciativas semelhantes em outros estados brasileiros (Pernambuco e Rio Grande do Sul) e, no nível federal, em várias localidades do

⁸¹ Assunção, J. e Gonzaga, G. (2010). *Educação Profissional no Brasil: Inserção e Retorno*. Séria Cenários no. 3, SENAI.

⁸² Assunção, J. e Gonzaga, G. (2010). *Educação Profissional no Brasil: Inserção e Retorno*. Séria Cenários no. 3, SENAI.

⁸³ Carneiro et al 2009.

⁸⁴ Hutton, G., Haller, L. e Bertram, J. (2006) 'Economic and health effects of increasing coverage of low cost water and sanitation interventions.' Relatório preparado para o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento da ONU 2006.

território nacional: Skills and Jobs Study (P133162) e se encontra bem posicionado para intermediar estas experiências.

101. *Assistência à família*: a equipe do Banco inclui especialistas nesta área com a experiência do Chile de implementação de programas de assistência à família. O Banco se encontra bem posicionado para trazer este e outros exemplos operacionais para o governo.

102. *Qualidade da água*: o Banco tem uma longa tradição de esforços de apoio para melhorar a qualidade da água no Brasil e outros países. O Banco está financiando o projeto federal de integração das águas INTERAGUAS que inclui iniciativas nacionais de segurança hídrica que contemplam o Ceará. O Banco também tem projetos muito relacionados a esta área em Pernambuco e Sergipe, e está engajado em projetos como componentes de gestão ambiental em Espírito Santo, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

5. Contribuições para o Plano de Ação do Programa:

103. Não há contribuições técnicas para o Plano de Ação. Ver Anexo 8.

6. Classificação do Risco Técnico:

104. O risco técnico obteve classificação de Substancial. O sucesso na execução de todos os três programas depende, em algum grau, da coordenação entre as agências setoriais e os municípios, particularmente no caso dos componentes de Desenvolvimento Infantil e Qualidade da Água. Isto requererá um comprometimento político contínuo do Governo que será empossado em 2014 e dos prefeitos nos municípios selecionados para Desenvolvimento Infantil e as áreas das três bacias hidrográficas estratégicas. A maioria das agências executoras já participou em outros projetos anteriores do Banco. Entretanto, no caso do projeto PROGERIRH, o desempenho do Governo foi classificado como moderadamente não satisfatório e ainda há preocupações em relação a sua capacidade de reter técnicos de boa qualidade no setor hídrico. O componente de qualidade da água requererá supervisão e assistência muito rigorosas durante a implementação.

Anexo 5: Avaliação Integral dos Sistemas Fiduciários

1. A presente avaliação refere-se aos acordos fiduciários que regem o Programa. Aqueles que regem o componente AT encontram-se descritos no Anexo 9.

1: Marco Legal Fiduciário, Acordos Institucionais e Procedimentos do Programa:

2. A avaliação fiduciária descobriu que os acordos de compras públicas e gestão financeira estão em conformidade com o PO 9.00 e que a capacidade e desempenho das agências de implementação são adequados aos propósitos do Programa.

1.1 Marco legal fiduciário

3. Os acordos fiduciários para o Programa estão ancorados na Constituição Federal Brasileira. Uma lei de responsabilidade pública (Lei 4.320 de 1964) regula os controles financeiros, orçamentários e de relatórios nos níveis federal, estadual e municipal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000 estabelece requisitos particulares para a disciplina

macroeconômica e fiscal que define muitos aspectos do ambiente de GFP (gestão financeira pública). As leis de responsabilidade e finanças federais e a LRF definem as regulamentações de responsabilidade pública que são seguidas pelo Ceará. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é responsável por emitir instruções aos Estados sobre como aplicar os requisitos legais. O órgão também prepara relatórios financeiros consolidados para o setor público no Brasil (nos níveis federal, estadual e municipal).

4. Para as aquisições, o marco federal de leis e regulamentações é sólido e transparente, e conhecido tanto pelas autoridades públicas quanto pelo setor privado⁸⁵. Essas leis e regulamentações têm precedência sobre as leis estaduais e municipais. Os estados e municípios podem complementar a legislação federal, mas não podem contradizê-la, nem podem criar novos métodos de compras públicas. As aquisições concorrenciais abertas são o método de compras públicas padrão, conforme definido pelo artigo 37 da Constituição, e proporciona oportunidades justas para os licitantes contestarem decisões, inclusive para que possam apelar a uma entidade independente. Todas as oportunidades de compras públicas, independentemente do custo estimado, são publicadas através da Internet. As empresas devem ter representação local para participar de aquisições de contratos governamentais. Isso envolve o estabelecimento de uma sede local ou a designação de um agente local para servir como representante local e obter um número de identificação de contribuinte, ou CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas). Uma vez constituídas no Brasil, as empresas estrangeiras são tratadas como se fossem locais, e estão sujeitas às mesmas regras e condições a que estão as empresas nacionais.
5. As disposições do marco legal brasileiro que regem fraudes e corrupção também são vinculantes nas administrações públicas estaduais e municipais. A avaliação do Banco é de que elas são adequadas. A Constituição Federal e o principal estatuto anticorrupção, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), de 1992, definem várias categorias de improbidade e preveem sanções como a suspensão dos direitos políticos, remoção do cargo público, bloqueio dos bens e compensação financeira por danos causados ao tesouro público. A Constituição também estipula que não há prescrição quando se busca indenizações por danos causados ao tesouro público por parte de autoridades do governo. Uma ação legal pode ser iniciada na justiça pela entidade pública que sofreu os prejuízos ou pelo Ministério Público; na prática, é quase sempre o Ministério Público que inicia a ação. Qualquer pessoa pode registrar uma queixa solicitando uma investigação de uma suspeita de delito. A Constituição e a Lei de Improbidade Administrativa têm sido complementadas por outras leis federais e estaduais, entre outras que regulam o acesso dos cidadãos à informação e estabelecem um código de ética para autoridades estaduais.⁸⁶

⁸⁵ Esta avaliação baseia-se principalmente na “Avaliação de Sistemas de Compras Públicas do Governo Federal do Brasil e do Estado de São Paulo – Em Suporte a um Uso de Projeto Piloto de Sistemas do País nas Compras Públicas no Estado de São Paulo (o relatório UCS)”.

⁸⁶ Isso inclui a Lei Federal 10.028 (2000), que amplia o escopo de crimes contra as finanças públicas para refletir a Lei Federal 12.527 (2011), que regula o acesso de cidadãos aos direitos de informação consagrados pela Constituição e pelo Decreto Federal 5.151 (2004), que impede agências do governo federal de contratar funcionários federais, estaduais e municipais da ativa em projetos de cooperação técnica internacional. Além disso, o Decreto Estadual do Ceará 31.198 (2013) estabelece um Código de Ética e Conduta para todas as autoridades e funcionários, e o Decreto Estadual nº 31.199 (2013) regula a organização e funcionamento do acesso do Estado aos comitês setoriais de informação, cuja missão é impor regras de transparência e acesso dos cidadãos à informação dentro do Poder Executivo do Estado.

1.2 Acordos fiduciários institucionais

6. O marco institucional para a gestão das finanças públicas no Ceará traz uma clara definição de responsabilidades e acordos institucionais para a gestão das finanças públicas. Esse marco será adotado para o Programa, para o qual as principais agências responsáveis pelos acordos fiduciários (e as principais responsabilidades) serão as seguintes:
 - SEPLAG – Coordenação do processo de preparação do orçamento; políticas e regulamentações de compras públicas, gerência dos sistemas de TI que dão suporte às compras públicas, garantia de cumprimento das compras públicas e relatórios financeiros (sobre o Programa);
 - PGE – licitação concorrencial;
 - Agências setoriais – compra não concorrencial, preparação de especificações técnicas, termos de referências, avaliação das ofertas de compras públicas, assinatura do contrato e gerenciamento do contrato;
 - SEFAZ – Planejamento financeiro, operações do tesouro, contabilidade;
 - *Ministério Público* (MP): Combater a corrupção, investigações criminais e civis;
 - CGE – Auditoria interna e garantia do cumprimento dos controle internos; e
 - TCE – Efetuar a auditoria externa.
7. A capacidade de cada uma dessas agências é avaliada abaixo. Em suma, essas agências têm a capacidade necessária para gerenciar os recursos e para executar as compras públicas de acordo com o Programa. A avaliação identificou oportunidades para fortalecer as agências, inclusive a continuação de treinamento e disseminação de novas regulamentações contábeis, treinamento de pessoal e suporte à implementação de abordagens focadas no risco para auditoria interna, a continuação da modernização das metodologias de auditoria externa que ponham mais ênfase no desempenho e nos resultados, a atualização adicional do sistema integrado de gestão de informações para permitir um melhor acompanhamento e avaliação da implementação das compras públicas, a instalação de um sistema de TI que possa ajudar a melhorar o gerenciamento do contrato de obras e a elaboração de documentos padrão para as compras públicas.

1.3 Procedimentos fiduciários e capacidade das agências de implementação.

Preparação do orçamento:

8. A SEPLAG supervisiona o planejamento e a preparação orçamentária do setor público em todo o estado. As agências responsáveis pela implementação do Programa prepararão propostas orçamentárias iniciais contendo as despesas estimadas para o Programa. Dentro das agências setoriais como a SEDUC, uma unidade de planejamento central coordena as propostas das subagências antes de transmiti-las à SEPLAG. As atividades de planejamento e preparação do orçamento para o Programa seguem um calendário orçamentário anual estabelecido. Os tetos orçamentários são comunicados à SEPLAG às agências setoriais por meio de uma circular orçamentária. Além disso, a SEPLAG (por meio do IPECE) será responsável por supervisionar e monitorar o Programa.
9. O Plano Plurianual (PPA) para 2012-2015 é a principal ferramenta de planejamento plurianual do Estado. O PPA descreve os objetivos, indicadores e metas financeiras e físicas

dos programas do governo por, pelo menos, quatro anos. Os programas de investimento nos quais incorrem as despesas em um período que exceda um único ano fiscal devem estar refletidos no PPA que cubra aquele período. Solicitações de recursos adicionais para projetos/programas devem ser explicitamente autorizadas pelo Legislativo. Isso normalmente ocorre durante as revisões anuais do PPA; em qualquer outro caso, um projeto de lei específico relacionado ao Programa deve ser aprovado. O processo de preparação do orçamento anual é orientado por uma Lei de Diretrizes Orçamentárias específica, a LDO, aprovada pela Assembleia Legislativa. Além das diretrizes de preparação do orçamento, a LDO especifica prioridades e metas orçamentárias, a estrutura e organização do orçamento, as condições para transferências de recursos do governo para o setor privado e despesas recorrentes e de capital estimadas para o ano seguinte. Inclui também diretrizes específicas para a preparação da Lei do Orçamento Anual (LOA) do Estado. A LOA é um documento abrangente que cobre todas as entidades estaduais, incluindo unidades administrativas centrais e organizações. O sistema de classificação orçamentária é regido pelas regras federais que são consistentes com os padrões internacionais. Essas regras também estabelecem requisitos específicos relacionados à inclusão de informações abrangentes nos documentos orçamentários.

10. As iniciativas que serão apoiadas pelo Programa, sua localização dentro do PPA para 2012-15, as agências responsáveis e o volume aproximado de financiamento associado a cada uma delas durante a operação do Banco (de todas as fontes) é indicado na seção sobre o escopo do Programa acima.
11. A SEPLAG tem capacidade suficiente para executar e coordenar o planejamento e orçamento para o Programa, e o Ceará tem consistentemente cumprido os prazos para a preparação de importantes documentos orçamentários e para o envio destes ao legislativo para consideração e aprovação. O nível de participação das partes interessadas e a coordenação com agências setoriais e discussão também são adequados. A Assembleia Estadual também revisou e aprovou os documentos orçamentários propostos de maneira oportuna. A existência do Conselho de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) ajuda a garantir que o processo orçamentário geral seja um reflexo justo das propostas das agências de execução no orçamento final. Onde necessário, a SEPLAG fornece assistência técnica para agências setoriais no desenvolvimento e execução de planos, programas e orçamentos, e no acompanhamento e avaliação do orçamento e da execução do Programa e do projeto.
12. Contudo, apesar da existência deste forte marco legal, as fraquezas institucionais dificultam as articulações apropriadas entre o planejamento de médio prazo e a preparação do orçamento anual. As decisões da política de despesas têm ficado presas ao desenvolvimento de programas e projetos prioritários selecionados, escolhidos com base em estudos genéricos e na plataforma política da administração. Em geral, as despesas plurianuais são estimadas apenas de maneira aproximada, e de forma agregada. Há uma ausência generalizada de estratégias setoriais, vitais para a identificação de investimentos relevantes e despesas recorrentes.

Plano de compras públicas:

13. O planejamento de compras públicas no Ceará é sofisticado, como resultado de anos de ajustes finos. A licitação concorrencial é responsabilidade de uma equipe central que fica na Procuradoria Geral do Estado (PGE), que é a Central de Licitações que implementa todos os

processos de licitação concorrencial para todo o governo. Suas atividades incluem a preparação e emissão de documentos licitatórios e solicitação de propostas, respostas às perguntas dos licitantes e revisão dos relatórios de avaliação das compras públicas /ofertas. A equipe central de licitações é composta por cerca de 170 funcionários e organizada em torno de processos particulares. As equipes são designadas para um método de compras públicas por um ano e, depois disso, fazem um rodízio. A equipe central de licitações também tem uma equipe de auditoria interna da PGE que é designada para rever os processos de compras públicas.

14. As aquisições não concorrenciais (via dispensa e inexigibilidade)⁸⁷ são implementadas por agências setoriais, que, em 2010 e 2011, representaram 15% e 22%, respectivamente, do total das despesas do Estado. Deve-se notar que esse número inclui serviços públicos, tais como energia, água, pagamento de serviços postais e afins, que são custos recorrentes e não estão sujeitos a licitação concorrencial. Dessa forma, a quantia de aquisições realizadas pelos setores é relativamente pequena e, na maioria das vezes, para itens simples. Os setores são responsáveis por todos os passos do processo, inclusive por garantir a alocação do orçamento, preparar termos de referência ou especificações técnicas e estimativas de custo, fornecer opiniões técnicas durante as avaliações de aquisições, gerenciar os contratos, receber os bens, obras e serviços, e pagar fornecedores, contratantes e consultores. A SEPLAG fornece treinamento regular em aquisições de valores baixos (até R\$ 8 mil, equivalentes a US\$ 4 mil, para mercadorias; e R\$ 14 mil, equivalentes a US\$ 7 mil, para obras), o que constitui a maior parte dos processos de dispensa. As agências setoriais também dependem de conselhos de consultores legais designados pela PGE.
15. Todas as sete agências que implementam o Programa lidarão com atividades de compras públicas. Isso incluirá a aquisição de estações ambientais e pluviométricas, equipamento de teste e monitoramento da água, tubulações, material de ensino, reforma de escolas e construção de centros de educação infantil (cada um seguindo o mesmo modelo por um custo estimado de US\$ 50 mil). Não há contratos de alto valor esperados de acordo com o Programa e especificamente nenhum contrato acima do limite do Comitê de Revisão.
16. A SRH, a COGERH, a CAGECE, a FUNCEME e a SEDUC já trabalharam anteriormente com operações financiadas pelo Banco. Com base na avaliação conduzida em novembro de 2012 e seu desempenho nas operações anteriores, considera-se que elas demonstraram capacidade suficiente para exercer suas funções.
17. A avaliação de capacidade analisou um alto volume de contratos executados em 2010 e 2011 e concluiu que a SRH e a SEDUC celebraram contratos por meio de procedimentos de licitação concorrencial. A avaliação mostrou que os atrasos na execução de contratos e emendas aos contratos para obras dos contratos são bastante frequentes, conforme explicados na seção 2.2.
18. As compras públicas devem ser executada usando-se os sistemas de informação do Estado, o que, dessa forma, propicia ao Estado um forte controle dos processos. Esses processos estão incorporados aos sistemas de informação e são automáticos. Itens de alto e baixo valor são tipicamente comprados por meio de acordos protocolares que agregam as demandas das

⁸⁷ *Dispensa*: há concorrência e a licitação é possível, mas não obrigatória (artigos 17 e 24, Lei 8.666); *inexigibilidade*: não há concorrência e a licitação não é possível (art. 25, Lei 8.666).

agências setoriais para atingir economias de escala.⁸⁸ Todas as agências do governo devem comprar a partir de acordos protocolares, caso um esteja disponível. Os acordos protocolares de valor mais significativos são os de lanches escolares e produtos farmacêuticos. Também são notórios todos os acordos que regem a manutenção de veículos e compra de combustível, que devem ser feitos por meio de cartão de crédito especial que monitora o uso e detecta quaisquer padrões incomuns de consumo.

A iniciação das compras públicas e o ciclo de execução do orçamento:

19. As agências setoriais iniciam as compras públicas por meio de uma ‘intenção de despesa’ ou declaração de intenção. O ciclo de execução orçamentária no Ceará, assim como no restante do Brasil, é composto de três fases: empenho, liquidação e pagamento. As secretarias e agências estaduais responsáveis pela implementação do Programa (por exemplo, a SEDUC pelo componente de Capacitação) executarão as duas primeiras fases do ciclo de transação após a conclusão dos procedimentos de compras públicas necessários. Uma vez concluídos os processos licitatórios e antes da assinatura do contrato, elas bloquearão os recursos financeiros no estágio de empenho. Nenhum contrato pode ser celebrado até que o empenho tenha sido aprovado, e representa uma obrigação por parte do estado aguardando a implementação da entrega de bens ou serviços. O principal requisito para iniciar qualquer transação de despesas é que ela deve ter uma alocação correspondente na LOA, conforme aprovado pela Assembleia: nenhum processo licitatório pode começar a menos que esteja vinculado a um item de uma linha da LOA. As cotas financeiras são definidas para cada trimestre e liberadas em prestações mensais. A fim de garantir a autorização apropriada, as secretarias e agências terão que permanecer dentro dos seus limites quando forem processar os empenhos. O estágio de empenho é registrado no sistema integrado de gestão financeira do Estado (SIC), usando uma Nota de Empenho (NE) e observando os limites de alocação de crédito. Essas notas de empenho recebem um número sequencial de identificação único. Controles similares são exercidos nos estágios subsequentes da execução usando o SIC.
20. Os vários procedimentos contábeis usados para captar as transações dos programas serão executados eletronicamente, diretamente no SIC. A agência executora será responsável por garantir que os bens e serviços tenham sido entregues. Uma vez que isso seja feito e uma fatura tenha sido recebida do fornecedor, as unidades de administração financeira dentro das secretarias estaduais que estejam implementando os programas emitirão uma nota de pagamento (NP) e registrarão a solicitação de pagamento dentro do SIC. A SEFAZ monitorará regularmente as notas de pagamento geradas no sistema a fim de emitir instruções de pagamento a partir de uma única conta do Tesouro. Os pagamentos são feitos por meio de transferências bancárias eletrônicas.

Métodos de compras públicas:

21. *Obras e serviços de engenharia:* O método de compras públicas por meio de licitação concorrencial aberta, e não leilão, exigido pela Lei 8.666/93, aplica-se igualmente a todos os processos, independentemente do tamanho ou tipo de item. Na prática, contudo, tal processo é usado principalmente para obras e serviços de consultoria. O modo de convite varia de acordo com o tamanho da concessão. Para obras/serviços de engenharia com um custo

⁸⁸ Em 2011, o Ceará teve 164 acordos protocolares envolvendo 2.154 itens, com uma quantia total de R\$ 856 milhões. Fonte: SEPLAG, relatório intitulado “Participação nas atas de registro de preços vigentes”, de março de 2012.

estimado de até R\$ 150 mil (US\$ 75 mil) e bens até R\$ 80 mil (US\$ 40 mil), as agências públicas podem usar convites, quando basta convidar ao menos três licitantes interessados para lançar o processo licitatório. Para aqueles entre R\$ 150 mil e R\$ 1,5 milhão, as agências públicas têm que usar um método de compras públicas conhecido como “tomada de preços”, no qual o processo é aberto a qualquer licitante interessado, contanto que tal licitante tenha se registrado na base de dados de fornecedores do governo. Para obras/serviços de engenharia acima de R\$ 1,5 milhão (US\$ 750,000) e R\$ 650 mil (US\$ 325 mil) para bens, as agências públicas têm que usar o método de concorrência, que é aberto para qualquer licitante interessado independentemente da situação do cadastro. Como o mais aberto desses três métodos de convite, a concorrência pode ser usada para qualquer contrato administrativo, independentemente do tamanho, a critério da agência implementadora.

22. *Bens e serviços (exceto consultoria)*: Bens e serviços que não sejam de consultoria são geralmente fornecidos por pregão, seja eletronicamente ou *off-line*. No caso de pregões eletrônicos, os licitantes participantes devem estar registrados na base de dados de fornecedores do governo. Para concessões abaixo de R\$ 650 mil, os leilões devem ser divulgados no Diário Oficial e por meio do portal de compras públicas na Internet; para aqueles entre R\$ 650 mil e abaixo de R\$ 1,3 milhão (cerca de US\$ 720 mil), o anúncio também deve ser colocado em um jornal local; e, para aqueles acima de R\$ 1,3 milhão, o anúncio também deve ser colocado em um jornal regional ou nacional. Todos os pregões *off-line* devem ser publicados no Diário Oficial, mas apenas opcionalmente por meio do portal de compras públicas na Internet e um jornal de “ampla circulação”. Na prática, todos os pregões *off-line* são publicados por meio do portal de compras públicas do Estado na Internet.
23. *Serviços de consultoria*: O marco de compras públicas brasileiro não faz distinção entre bens, obras ou consultorias. As mesmas regras aplicam-se a todos, exceto para pregões, dos quais os consultores e obras são excluídos. Para consultores, o marco legal prevê critérios de concessão baseados na “qualidade e custo” ou “somente na qualidade”.⁸⁹ De acordo com esses métodos, os documentos das compras públicas sempre exigem que a proposta seja parte integral do pacote de compras públicas e os licitantes devem apresentar três envelopes lacrados: o primeiro contém os documentos legais, financeiros, fiscais e de qualificação técnica; o segundo, a proposta técnica; e o terceiro, a proposta de preço. Os envelopes de qualificação são abertos primeiro. Apenas os licitantes qualificados passam para o segundo estágio de avaliação técnica. As propostas técnicas recebem uma pontuação com base nos critérios objetivos e apenas aquelas que atingem uma pontuação mínima pré-definida passam para a terceira e última fase de avaliação de preço. O preço do vencedor é negociado com referência ao que é recebido do último consultor qualificado.

Administração de contratos:

24. Há vários controles para garantir que bens, obras e serviços entregues às agências setoriais cumpram com as especificações das compras públicas. Os termos de referência usados como entradas técnicas para os documentos são preparados pelas agências setoriais e fornecem um meio de comparação com o que é de fato entregue. Para a aquisição de bens, a equipe de compras públicas central geralmente solicita amostras que são enviadas aos setores como um modelo para verificação quando da entrega. Quando os itens não cumprem com os termos da

⁸⁹ Conforme definido nos artigos 45 e 46 da Lei 8.666/93.

aquisição, os fornecedores estão sujeitos a multas pecuniárias e podem ser excluídos. Contudo, a maioria dos mecanismos para controle de qualidade gira em torno do processo licitatório. As ferramentas para corrigir o desempenho dos fornecedores após a concessão limitam-se a multas e sanções.

Execução das compras públicas:

25. O sistema de compras públicas no Estado do Ceará é uma combinação de processos de compras públicas altamente centralizados e gestão de contrato descentralizada por meio de múltiplos sistemas de informação. A avaliação de capacidade indica que tal sistema funciona de maneira eficiente. A entidade central de licitações (a PGE) tem a capacidade e os recursos para lidar com um alto volume de processos de compras públicas. A PGE executa 85% do valor estadual disponibilizado para licitações e, em 2012, conduziu 2,6 mil processos licitatórios para um valor total de R\$ 6,37 bilhões (US\$ 3 bilhões). O Banco não encontrou quaisquer queixas das agências setoriais acerca do desempenho da PGE. Contudo, o sistema de gerenciamento de licitações da PGE, o “*Licitar*”, tem algumas limitações. Embora forneça alguns dados estatísticos (número total de processos licitatórios conduzidos durante o ano, volume de licitações e contratos concedidos), não é projetado para gerar relatórios sobre o desempenho da PGE nos processos licitatórios. O componente AT dará suporte à sua atualização para melhorar sua capacidade de monitoramento. Embora os preparativos de compras públicas do Estado pareçam suficientes de maneira geral, há várias fraquezas que precisam ser abordadas. A primeira está relacionada às estimativas de custo para a aquisição de bens. Já que não há uma base de dados atual disponível, as estimativas de contratos para bens são feitas com base em três cotações feitas por potenciais fornecedores, e esta pode não ser a melhor maneira de determinar as estimativas. A segunda dificuldade está no fato de que o Estado depende do sistema federal (Comprasnet – Banco do Brasil) para conduzir seus pregões. Já que não há conexões de TI com o Sistema de Acompanhamento de Convênios e Contratos (SACC), as informações de cada processo licitatório devem ser inseridas manualmente no SACC ao final de cada processo licitatório. Isso enfraquece a fiscalização dos controles orçamentários e limita a disponibilidade de dados para análises estatísticas e auditorias. O governo está ciente desta falha e têm desenvolvido seu próprio sistema de pregões, que ainda vai entrar em funcionamento. Finalmente, o estado não tem documentos de compras públicas padronizados e cada agência usa seus próprio conjunto de documentos. Isso pode causar atrasos na sua aprovação pela PGE.
26. O componente AT dará suporte à SEPLAG na atualização do seu sistema integrado de gestão de informações para melhor monitorar e avaliar a implementação das compras públicas. Isso ajudará a reduzir os custos de transação e a fragmentação em aquisições de pequeno valor, e permitirá que a SEPLAG crie melhores estratégias e políticas de compras públicas. Além disso, o componente AT ajudará a produzir um conjunto de documentos de compras públicas padronizados para bens, pregão eletrônico e obras.
27. O sistema de compras públicas (lei 8.666) é ineficiente no recrutamento de consultores de alta qualidade. Por causa dessa deficiência da lei, quando indivíduos altamente qualificados são contratados, as agências tendem a fazê-lo por meio de métodos não concorrenciais.⁹⁰

⁹⁰ Por exemplo, havia apenas 71 concessões concorrenciais com base na ‘qualidade e custo’ e ‘somente na qualidade’ entre 2008 e 2012, em comparação com um total de 44.631 processos de compras públicas para bens, obras, e serviços de consultoria e não consultoria.

Relatórios do TCE indicam que algumas agências tentam dividir os contratos de consultoria para evitar métodos de compras públicas concorrenciais ou para evitar inteiramente a equipe central de licitações. Além disso, com os procedimentos nacionais para selecionar consultores, às vezes é difícil selecionar a proposta de melhor qualidade: as agências tendem a elaborar critérios de avaliação de compras públicas (por exemplo, anos de experiência ou número de diplomas) em uma tentativa de demonstrar a justeza do processo, bem como ser consistentes com a nova lei nacional de compras públicas. O problema é que esse procedimento não permite o exercício de julgamento profissional exigido para se avaliar a qualidade. Essas dificuldades ficaram evidentes durante a implementação dos *SWAPs*.

Desempenho do gerenciamento de contratos:

28. Esta foi a mais fraca ligação da cadeia de suprimento, particularmente nas agências com operações descentralizadas. As deficiências foram mais proeminentes entre contratos para obras, que estão sujeitos a frequentes atrasos e aumentos de preço durante a execução. Em 2010, por exemplo, 85% dos contratos para obras ocorreram com atraso e 58% foram submetidos a aumentos de preços após a assinatura. A prorrogação média dos contratos foi de 372 dias, representando quase o triplo dos cronogramas de entrega originais. Isso é de particular relevância para o Programa, visto que ele apoia a manutenção, construção e reforma de escolas de treinamento profissional e centros infantis. Os projetos de construção para instalações públicas como prédios de escolas constitui um importante risco de fraude e corrupção no Brasil. Com frequência, esses projetos de construção ultrapassam as estimativas orçamentárias iniciais. A legislação brasileira para compras públicas e contratações permite, então, os ajustes de custo a fim de preservar o “equilíbrio econômico financeiro”. A lei também permite aditivos ao contrato inicial de até 25% ou 50% do valor original, respectivamente para construções e reforma de prédios. Tais disposições legais podem e são usadas de maneira indevida por autoridades corruptas para evitar os objetivos legítimos das compras públicas e gerar rendimentos ilegais. Por meio do componente AT, o projeto ajudará o governo do Ceará a elaborar e implementar um programa estratégico para melhorar o gerenciamento de contratos instalando sistemas e metodologias para a melhoria dos controles internos de contratos de obras. Além disso, o componente AT ajudará a fortalecer as capacidades do pessoal chave para o gerenciamento de contratos.

Resolução de conflitos contratuais:

29. Os conflitos contratuais são resolvidos seguindo-se procedimentos administrativos descritos na lei de compras públicas ou então são conduzidos de outra forma ao poder judiciário. Os mecanismos são bem conhecidos das autoridades governamentais e do setor privado e funcionam de maneira previsível. Para contratos já sob implementação, o primeiro passo de uma empresa é entrar com uma petição administrativa. Caso isso seja insuficiente, a empresa pode levar a disputa para a justiça. O artigo 79 da lei de compras públicas prevê três motivos para a rescisão de um contrato: (i) unilateralmente pela agência contratante por conta de ato ilícito ou não entrega, por razões de interesse público ou por força maior; (ii) por comum acordo; (iii) por ato ou ordem judicial.

Gestão do Tesouro, pagamentos e fluxo de fundos:

30. Conforme mencionado acima, o Ceará mantém um único sistema de conta do Tesouro que é gerenciado pela SEFAZ. Os pagamentos relativos ao Programa serão feitos pela SEFAZ de

acordo com solicitações de pagamento devidamente documentadas recebidas das agências implementadoras. Um decreto estadual do Ceará requer que as agências paguem os contratos para obras em até cinco dias.⁹¹

31. Como parte das responsabilidades de gerenciamento do Tesouro, a SEFAZ prepara o plano financeiro anual e projeções mensais de fluxo de caixa, monitora sua implementação e consolida os saldos de caixa diariamente. A COGERF estabelecerá cotas mensais de programação financeira para o ano fiscal no começo daquele ano. Trabalhando com esses tetos, a SEFAZ comunicará quantias autorizadas a cada trimestre às agências implementadoras setoriais. Essas quantias serão usadas para guiar o cronograma de atividades a ser apoiado pelo Programa. Os tetos aprovados de fluxo de caixa serão atualizados a cada mês. As reconciliações de todos os registros contábeis do governo central com os extratos de contas bancárias comerciais são efetuadas, pelo menos, uma vez por mês.
32. Para o Programa implementado pela SEDUC, os recursos financeiros serão transferidos antecipadamente pela SEDUC e administrados diretamente pelos gestores escolares⁹². Há 21 sedes regionais da SEDUC, as CREDEs, que são responsáveis pelo acompanhamento e supervisão de quase 700 escolas. As CREDEs são responsáveis por rever e aprovar as solicitações financeiras feitas pelos diretores de escolas. Elas também analisam as previsões financeiras, contas bancárias e extratos de reconciliação bancária das escolas. As transferências para as escolas serão feitas em adiantamentos trimestrais em conformidade com acordos específicos que definirão as condições das transferências, as atividades a serem financiadas e os requisitos para responsabilização. As transferências serão condicionais à contabilidade satisfatória para os primeiros adiantamentos. Para ajudar a monitorar o uso desses recursos, a SEDUC emitiu várias diretrizes para essas escolas, inclusive a documentação padrão que deverá ser apresentada à contabilidade para os adiantamentos. Isso inclui documentação relativa às reconciliações bancárias, relatórios contábeis e relatórios físicos. Além disso, a SEDUC conta com um moderno sistema de administração de escolas públicas, o Sistema Integrado de Gestão Escolar. O sistema tem um módulo de administração financeira onde os manuais, diretrizes e formulários padronizados usados pelas escolas para registrar os compromissos e pagamentos, e os relatórios financeiros preparativos podem ser baixados da Internet. Nesses casos, os fundos serão transferidos antecipadamente pela SEDUC.

Relatórios contábeis e financeiros:

33. A SEFAZ será responsável por manter os registros contábeis para os Programas. Além das leis contábeis e financeiras federais, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) emitiu instruções contábeis que serão aplicadas pela Coordenação do Tesouro (COTES) dentro da SEFAZ no registro das transações do Programa. A COTES tem duas unidades que têm responsabilidade direta pela administração dos registros contábeis do Estado e pela emissão de relatórios e extratos financeiros. Desde 2013, todos os órgãos federais do Brasil adotam padrões internacionais de contabilidade do setor público. O sistema de contabilidade financeira do Estado (SIC/S2GPR), administrado pela SEFAZ, é essencial para garantir a implementação bem-sucedida das novas regras de contabilidade. O módulo de contabilidade no sistema é usado para registrar os dados de todas as transações contábeis, e permite a

⁹¹ Decreto Estadual 29.918, com data de 9 de outubro de 2009 e Instrução Normativa 001/2010.

⁹² Como parte do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

preparação dos relatórios financeiros do Estado. Procedimentos adicionais tomados para apoiar a introdução do novo sistema de contabilidade incluem a elaboração de um inventário e a avaliação de todos os ativos permanentes, treinamento e programas de sensibilização e a atualização dos seus sistemas de informação. Em geral, ele fornece informação oportuna e regular sobre o desempenho orçamentário real. Os usuários do SIC têm acesso direto à informação, ajudando, dessa forma, a gerenciar os fundos aprovados e a implementar seus orçamentos. Os relatórios de situação mais usados na execução do orçamento, bem como relatórios mensais, são pré-programados no sistema principal.

34. O SIC/S2GPR, que será usado para a manutenção dos registros contábeis do Programa. O sistema permitirá que o Ceará registre de maneira adequada as transações financeiras usando um Plano de Contas que foi introduzido recentemente após a adoção do regime de competência.
35. A SEFAZ prepara e publica periodicamente os relatórios financeiros do governo. Os relatórios de execução orçamentária são preparados bimestral e trimestralmente. Relatórios financeiros provisórios específicos ao Programa serão preparados semestralmente pela SEPLAG/IPECE, mostrando as despesas do Programa de acordo com o programa, a linha de orçamento e a atividade. Os relatórios serão apresentados ao banco até 60 dias após o final de cada semestre. Os Relatórios Financeiros Anuais do Programa também serão preparados para o Programa e mostrarão os rendimentos e despesas totais relacionados ao Programa. O formato desses relatórios foi acordado entre o Banco e o Governo do Estado do Ceará. As reconciliações bancárias periódicas também facilitarão a preparação dos relatórios financeiros consolidados anuais. O Ceará foi consistentemente capaz de preparar seus relatórios financeiros de maneira pontual em cada um dos três últimos anos. Esses mesmos sistemas serão usados para preparar os relatórios financeiros para o Programa.
36. Em geral, a partir das auditorias das operações do SWAP do Ceará e dos relatórios preparados pela CGE e pelo TCE, as regulamentações de contabilidade foram aplicadas de maneira apropriada e consistente. Poucas exceções foram detectadas e observadas nos relatórios da CGE e do TCE. O relatório de 2012, por exemplo, destaca a inclusão de algumas categorias de transações nos relatórios financeiros sem a inclusão de notas explicativas. Os relatórios de auditoria continham recomendações para ações corretivas a serem tomadas. A implementação de um novo Plano de Contas, de melhorias no sistema integrado de gestão financeira e do treinamento que acompanhou essas medidas deverá fortalecer ainda mais o desempenho contábil do Estado.
37. No passado, o TCE recomendou à SEFAZ e à SEPLAG a atualização das habilidades e conhecimentos dos seus funcionários como uma maneira de limitar os erros no registro das informações contábeis. O TCE ficou posteriormente satisfeito por esta recomendação ter sido completamente implementada, com a Escola Pública de Gestão oferecendo Programas regulares de treinamento para os funcionários que trabalham com os procedimentos contábeis. Esses programas também pretendem ajudar a fornecer aos funcionários o conhecimento requisitado sobre os novos padrões internacionais de contabilidade no setor público.

Controles:

38. *Controles da folha de pagamento:* A folha de pagamento dos funcionários públicos é centralizada na Coordenadoria de Remuneração de Pessoas da SEPLAG, que mantém a base

de dados de pessoal e gerencia a conta de salários mensal. A folha de pagamento é administrada usando-se um sistema baseado em uma unidade central (*mainframe*). As unidades administrativas em cada agência são tecnicamente responsáveis pela manutenção dos registros pessoais individuais do pessoal e pelas alterações na situação dos funcionários. Mesmo assim, as unidades setoriais têm demonstrado lentidão para atualizar as informações acerca de seus funcionários na base de dados da folha de pagamento eletrônica. Como resultado, os registros de pessoal e a folha de pagamento não são atualizados mensalmente. Algumas tarefas administrativas relacionadas aos funcionários requerem publicação formal no Diário Oficial do Estado. Então, são feitos quaisquer ajustes retroativos necessários. A SEPLAG verifica a precisão da folha de pagamento todo mês, comparando as identidades dos contribuintes com os registros dos funcionários para identificar possíveis trabalhadores “fantasmas” e outras inconsistências. Mesmo assim, pelo menos em alguns casos, essas ressalvas têm se mostrado insuficientes. As auditorias da CGE e uma auditoria da SGE na SEDUC já encontraram lapsos, inclusive pagamentos não justificados de horas-extras, verificação inadequada da frequência de funcionários, acúmulo indevido de empregos por indivíduos e concessões questionáveis de férias.

39. *Controles diferentes de folha de pagamento:* Existem várias leis e regulamentos que sustentam o ambiente de controle interno que será usado para o Programa. Esses controles limitarão as despesas do Programa àquelas aprovadas pela LOA e para as quais os recursos financeiros já tiverem sido suficientemente programados. Como mencionado anteriormente, uma vez aprovado o orçamento anual, as informações sobre alocações orçamentárias e cotas financeiras para as várias unidades orçamentárias são captadas no SIC/S2GPR pela SEFAZ/COTES, dando início à fase de execução orçamentária. Em conformidade com a LOA, as cotas financeiras são agregadas tanto pela classificação econômica quanto pela fonte dos fundos. O principal requisito para iniciar qualquer transação de despesas é que ela deve ter uma alocação correspondente na LOA, conforme aprovado pela assembleia. As cotas financeiras são definidas para cada trimestre e liberadas em prestações mensais. A fim de garantir a autorização apropriada, as unidades e agências têm que permanecer dentro dos seus limites financeiros quando forem processar os empenhos. A responsabilidade pela execução orçamentária é descentralizada (confira acima, abaixo de “Compras Públicas”).
40. Todas as unidades estaduais, exceto as empresas públicas independentes, devem usar o SIC/S2GPR para registrar as transações financeiras. O sistema contém uma série de controles que efetivamente limitam os empenhos e pagamentos de despesas à disponibilidade de caixa e às apropriações orçamentárias aprovadas. O sistema também ajuda a fazer um acompanhamento das despesas com bens e serviços, salários de trabalhadores informais e auxílios com pessoal discricionário. O sistema é, portanto, um mecanismo eficiente para controlar o ciclo de execução do orçamento.

Auditorias:

41. *Auditorias internas:* A auditoria interna do Programa será efetuada pela CGE, que também funciona como a ouvidoria estadual e é responsável por impor ações disciplinares a todo o Poder Executivo. Além disso, a CGE é responsável por desenvolver e manter o portal de transparência do Estado. Suas atividades relacionadas às compras públicas incluem a revisão do uso de métodos não concorrenciais (dispensa & inelegibilidade) e o apoio ao acompanhamento da execução do contrato. A CGE também verifica o quanto os contratos concedidos correspondem à LOA. A CGE tem um papel essencial no acompanhamento e

implementação das recomendações contidas no relatório anual do TCE sobre os relatórios financeiros do Governo. Espera-se que o CGE exerça esse papel especificamente em relação às recomendações acerca dos programas de despesas apoiados pelo Programa.

42. A CGE goza de um nível satisfatório de independência profissional e tem poder legal para acessar informações e relatar suas descobertas. As promoções são baseadas no desempenho e melhoria comprovada das habilidades técnicas do funcionário. Contudo, a agência tem tido dificuldade em manter seu pessoal, que é atraído pela expectativa de empregos com melhores salários no setor privado. Atualmente, a CGE conta com 60 vagas — quase o dobro do número de auditores que emprega — e opera bem abaixo dos níveis de pessoal especificados no marco regulatório. Várias reformas para fortalecer a capacidade da CGE estão em andamento. Elas incluem a introdução de metodologias baseadas no risco para orientar melhor os esforços da auditoria interna e treinamento de pessoal. Algumas dessas reformas serão apoiadas pelo Programa e se encontram descritas na seção de AT.
43. *Auditorias e análises internas:* A agência de auditoria do Estado, o TCE, tem como obrigação conduzir auditorias de todos os usos de fundos públicos no Ceará. O TCE é uma agência independente que responde ao poder legislativo. O TCE faz auditoria dos relatórios financeiros anuais do Governo, das contas anuais do administrador do Estado, e revê a precisão e equidade dos relatórios fiscais emitidos bimestral e trimestralmente pela SEFAZ. A abordagem da auditoria do TCE tem foco suficiente nos riscos e no desempenho. O desempenho do TCE é amplamente visto como satisfatório, e seus relatórios contêm resultados e informações detalhadas. Com o apoio da CGE, o TCE também avalia regularmente até que ponto suas recomendações são implementadas. Todas as auditorias são realizadas de acordo com padrões de auditoria nacionais. O TCE também realiza auditorias detalhadas de compras públicas por agências setoriais, principalmente com o objetivo de limitar o uso de métodos não concorrenciais. O TCE recentemente executou uma série de reformas para aprimorar o impacto de suas auditorias e aumentar as habilidades e conhecimento de seu pessoal. Essas reformas incluem a adoção de padrões internacionais para padrões supremos de auditoria e a introdução de novas tecnologias relacionadas às auditorias financeiras e de desempenho. O TCE também efetuou um regime rigoroso de treinamento para atualizar as habilidades e conhecimentos de seus funcionários acerca das novas metodologias.
44. O TCE será responsável pela auditoria dos relatórios financeiros anuais do Programa. O escopo da auditoria será definido nos termos de referência a serem acordados entre o Governo e o Banco. Uma cópia do relatório de auditoria será submetida ao Banco no máximo 12 meses após o fim do ano financeiro ao qual os relatórios financeiros estiverem relacionados.

Acesso à informação:

45. O acesso público às informações financeiras e de compras públicas é garantido por meio da Lei Federal de Acesso à Informação, de maio de 2012. A Lei exige a divulgação de documentos de orçamento anuais (PPA, LDO, LOA), relatórios de execução orçamentária e os relatórios bimestrais e trimestrais obrigatórios da Lei Federal publicados pela SEFAZ. Esses relatórios estão disponíveis na Internet por meio do portal do Estado na *web*, bem como os relatórios financeiros estaduais de fim de ano. A Lei também exige a divulgação *online* de todos os documentos licitatórios, concessões de contratos e contratos assinados. Os

licitantes têm acesso a um *site* de pré-registro *online* por meio do portal de compras públicas do Estado na *web*.⁹³ Os processos de convites são publicados *online*; os processos de tomadas de preços ou concorrências são publicados no Diário Oficial, no *site* de compras públicas e, pelo menos, em um jornal nacional ou regional de ampla circulação. Todos os pregões são divulgados no *site* de compras públicas. O amplo uso da internet no Brasil facilita o acesso do público.

46. Mecanismos de reclamações:

47. O mecanismo de reclamações relacionadas a compras públicas no Brasil é regulamentado pela Lei Federal Nº 8.666/93. As reclamações de empresas licitantes ou membros individuais do público podem ser direcionadas para: (i) o comitê de avaliação de propostas para a agência setorial relevante, caso em que a decisão é tomada pelo ordenador de despesa; ou (ii) o TCE, que pode interromper um processo de compras públicas por meio de ordem especial se encontrar fortes indícios de ilícito; ou (iii) a Justiça. Qualquer que seja o canal, é incomum que o processo de compras públicas seja interrompido, a menos que haja forte suspeita de fraude.

48. A responsabilidade de garantir que as reclamações sejam tratadas de maneira apropriada é da ouvidoria. Ela garante que as reclamações sejam direcionadas à parte relevante e monitora seu andamento por meio do sistema. O ouvidor também age como um agente de vigilância e pode intervir em próprio caso suspeite de fraude. O ouvidor pode até mesmo recomendar, independentemente, a suspensão de um processo de compras públicas ao Governador.

Fraude e anticorrupção:

49. A CGE e o TCE desempenham papéis essenciais na garantia de obediência às leis e regulamentações. Além dessas instituições, o Ministério Público (MP) é uma agência estadual independente responsável pelas ações públicas. Desempenha um papel de destaque no combate à corrupção pública e pode realizar investigações criminais e civis tanto em conjunto com a polícia quanto independentemente. O MP não é subordinado a qualquer outro poder do Governo. Pode entrar com ações litigiosas — e o faz rotineiramente — contra o próprio Governo ou autoridades governamentais, inclusive os de alto escalão. Cada promotor se beneficia de salvaguardas de independência similares às de juízes (ou seja, não pode ser demitido ou transferido livremente) e tem completa autonomia para lidar com seus casos. Cada escritório do Ministério Público tem seu próprio Promotor Geral (que gerencia as questões administrativas da agência) e Inspetor Geral (que efetua a supervisão disciplinar sobre todos os promotores), mas não pode ditar as decisões que o promotor deve tomar em cada caso individual.

50. Qualquer caso envolvendo o uso indevido de fundos públicos pode chegar ao sistema judicial do estado, particularmente se o Ministério Público estiver envolvido. O Ceará não tem tribunais especializados para julgar fraude, corrupção e lavagem de dinheiro organizadas. Há também um Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), que exerce a supervisão financeira sobre o uso de fundos públicos a nível municipal. O seu papel e poderes são muito parecidos com os do TCE, mas seu mandato limita-se a fundos originários dos municípios.

⁹³ <http://www.portalcompras.ce.gov.br/categoria2>.

2: Avaliação dos riscos fiduciários do Programa:

51. Os riscos fiduciários gerais são considerados moderados. O risco de administração financeira é moderado. Os preparativos de administração financeira satisfazem os requisitos mínimos do Banco. Contudo, há algumas fraquezas nos controles internos, atrasos na entrega de relatórios de auditoria e altas taxas de rotatividade de pessoal. Os riscos de compras públicas também são moderados. O sistema de compras públicas do Ceará fornece uma garantia razoável de que os princípios fiduciários de transparência, economia, eficiência, efetividade e responsabilidade serão alcançados. Os principais riscos estão no gerenciamento de contratos, recrutamento de consultores altamente qualificados e aquisições de pequeno valor. O risco de fraude e corrupção é moderado.

Risco de administração financeira:

52. Os principais riscos de administração financeira decorrem de (i) fraqueza no processo de planejamento, particularmente nas ligações entre os planos setoriais e os orçamentos, (ii) a introdução de novas regras de contabilidade após a adoção de padrões de contabilidade internacionais, e (iii) a capacidade da CGE de monitorar a implementação de controles internos e as recomendações do TCE.

53. A conexão entre as prioridades do Governo e o orçamento anual, incluindo as alocações para o Programa, pode ser fortalecida. Além disso, os custos dos planos setoriais às vezes não são avaliados de maneira apropriada devido à falta de informações contábeis (confira a Avaliação Técnica, Componente A1: Administração Transversal do Setor Público).

54. A recente adoção de padrões contábeis internacionais requer a preparação dos relatórios financeiros do Governo na forma do regime de competência. Prevê-se que isso resultará na disponibilidade de informações precisas, e isso melhorará a tomada de decisões. Contudo, isso também requer conhecimentos e habilidades contábeis mais sofisticadas por parte dos funcionários, e a sensibilização das autoridades do governo para assegurar que a informação seja compreendida e utilizada de maneira apropriada. Para enfrentar os riscos resultantes, o governo tem realizado amplo treinamento e programas de sensibilização. Também há grande disponibilidade de materiais de orientação que foram preparados e disseminados pelo Governo Federal. Além disso, as melhorias na arquitetura do sistema de informações provavelmente fornecerão ferramentas para a melhor aplicação das novas regras de contabilidade.

55. Finalmente, há um risco de que as agências implementadoras possam não cumprir integralmente com os controles internos existentes, conforme indicado em alguns dos recentes relatórios de auditoria externa e interna. Tanto a CGE quanto o TCE estão desenvolvendo sua capacidade de identificar áreas de risco importantes e apoiar o foco do Governo no desempenho e nos resultados.

Riscos associado a compras públicas:

56. O sistema de compras públicas fornece uma garantia razoável de que os princípios fiduciários de transparência, economia, eficiência, efetividade e responsabilidade serão alcançados. Ele também fornece um mecanismo adequado para garantir equidade e garante o direito de apelar de decisões em processos licitatórios individuais.

57. *Transparência:* Todos os processos de compras públicas concorrencial são publicados *online* no portal de compras públicas de acesso livre do Estado na *web*. O órgão regulador de

compras públicas na SEPLAG realiza oficinas periódicas com empresas do setor privado para explicar como se tornar um fornecedor do Governo do Estado. A iniciativa tem como objetivo ampliar a base de fornecedores do governo e estimular a participação de empresas de pequeno e médio porte. O portal de compras públicas na *web* foi projetado com o objetivo de se tornar uma local de compras definitivo para a aquisição de bens e serviços pelo Governo do Estado e, como resultado, facilitar que as empresas do setor privado forneçam suprimentos ao Governo. No portal, as empresas podem se registrar para receber mensagens de correio eletrônico com oportunidades de compras públicas, e para se inscrever na base de dados de fornecedores do Estado (também conhecida como CRC). Uma vez inscritas no CRC, as empresas podem verificar a situação de suas inscrições *online* e atualizar essa informação através da Internet, aguardando a entrega da documentação comprobatória. Por outro lado, o Estado pode rapidamente verificar no CRC se os licitantes estão legal e tecnicamente qualificados acelerando, portanto, o processo de habilitação. Um manual explicando como se tornar um fornecedor do Estado e como se registrar no CRC está disponível para *download* no portal de compras públicas.

58. *Economia e eficiência*: Em termos de economia e eficiência, os dados fornecidos ao Banco mostraram que, em 2010, 85% de todas as despesas com contratos feitas pelo Estado ocorreram após processos licitatórios abertos e concorrenciais, por meio de concorrência, pregão, tomada de preços ou convites. Esse resultado, que já é muito bom, seria ainda melhor caso o conjunto de dados permitisse a separação de itens que não adquiríveis, como contas de água e luz, que são pagas por meio de dispensas.
59. *Responsabilização - accountability*: Os processos e procedimentos que dão suporte à implementação das compras públicas no Brasil atribuem papéis e responsabilidades bastante claras em todos os passos do processo. O *Ordenador de Despesas* é responsável por autorizar os gastos e realizará essa função com a consultoria de equipes especializadas em orçamento e planejamento, compras públicas, avaliação de propostas, questões legais e administração financeira. Cada uma dessas equipes especializadas é individualmente responsabilizada por sua contribuição específica. A supervisão dessa operação é realizada pelas agências controladoras, como a CGE e o TCE, que dependem de diferentes sistemas de informação para garantir o cumprimento da legislação. Por exemplo, o sistema de compras públicas permitirá que um processo licitatório prossiga apenas se a devida apropriação orçamentária tiver sido previamente feita no sistema de informações orçamentárias. Na mesma linha, o pagamento só pode ser feito dentro do sistema de administração financeira se um contrato tiver sido devidamente concedido e registrado no sistema de informações de contratos. As valiosas informações coletadas por esses sistemas permitem que a CGE e o TCE desempenhem um papel de controle bastante eficaz e garantam que as agências implementadoras cumpram as regras e procedimentos. O fato de que apenas 3% do número de contratos assinados em 2011 sofreram emendas mostra que o Estado do Ceará tem controles efetivos para gerenciar a implementação de contratos e manter a ordem de alteração em um mínimo de contratos.
60. *Equidade*: Em termos de equidade, o marco legal de compras públicas do Brasil é maduro, sólido e bastante conhecido de todos os participantes. Isso é resultado da constante evolução do marco regulatório desde 1993, quando a lei de compras públicas de referência entrou em vigor. Além disso, os licitantes e qualquer cidadão comum dispõem de três maneiras de expressar suas reclamações durante um processo licitatório: diretamente à agência

implementadora, à instituição suprema de auditoria (TCE), ou ao judiciário. Os dois primeiros canais são gratuitos e o TCE é independente da agência implementadora.

61. *Riscos e medidas de mitigação:* Os principais riscos nas compras públicas resultam das fraquezas identificadas no parágrafo 2.2, que são: (i) procedimentos nacionais ineficientes para a seleção de consultores de alta qualidade; (ii) aquisições de pequeno valor e falta de uma base de dados para mercadorias; (iii) fraquezas no gerenciamento de contratos para obras; e (iv) informações insuficientes geradas pelo sistema *Licitar* usado pela agência central de licitações, a PGE.

Riscos de fraude e corrupção:

62. A operação apresenta vários riscos de fraude e corrupção. Os fundos do Banco estarão expostos às mesmas oportunidades de comportamento ganancioso a que outros fundos públicos estão. Tais riscos são notórios principalmente no caso de atividades executadas pelos municípios, pois são parte de todos os três componentes do Programa. Os menores municípios em particular carecem de mecanismos de controle interno. Além disso, as campanhas para as eleições municipais geralmente são financiadas ilegalmente por empresários locais na expectativa de retribuições depois que os beneficiados estiverem no cargo.⁹⁴ Diante disso, e considerando-se que a maior parte dos esforços contra a corrupção são direcionados para a detecção e restituição, ao invés da prevenção, o risco geral de fraude e corrupção é considerado moderado.
63. *Detecção antecipada:* A principal ferramenta do governo para detectar fraudes antecipadamente é o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Sistema de Informações Gerenciais (SIG), no nível estadual. O CEIS é mantido pela Controladoria Geral da União e consolida todos os dados relativos a suspensões e sanções tanto de empresas quanto de indivíduos nos níveis estadual e federal. A Lei Nacional de Compras Públicas do Brasil estipula que as empresas não podem estar impedidas de entrarem no processo de compras públicas. Ao invés disso, as propostas são pesquisadas no CEIS e ao SIG quando inicialmente recebidas, e qualquer proposta de uma empresa ou indivíduo registrado no CEIS é imediatamente desqualificada. Uma segunda pesquisa acontece na fase de concessão do contrato. A empresa ou indivíduo selecionado é novamente pesquisado nas listas de suspensão e, caso seja encontrado, desqualificado a favor do próximo licitante com a melhor pontuação. Caso, por algum motivo, uma empresa na lista de suspensão do Banco não esteja no CEIS ou SIG, e não seja excluída no começo do processo de compras públicas, ela será excluída posteriormente, antes da concessão (artigo 42, § 5º da Lei 8.666). A CGE também tem certa capacidade para monitorar ordens de alteração em contratos com o governo e monitora os preços unitários contidos nos contratos. A controladoria realizou uma análise de risco de todas as 39 agências estaduais, avaliando suas compras públicas, administração financeira e capacidade de administração da folha de pagamento. A controladoria começou a alocar funcionários contra fraude e corrupção nas agências consideradas de maior risco desde outubro de 2013.

⁹⁴ O Ministério Público desenvolveu um programa (Operação Desmonte) para efetuar a devida diligência no uso dos fundos municipais seis meses antes de o prefeito deixar o cargo. Os bens são congelados e revistos, dissuadindo os ocupantes dos cargos a cometerem atos ilícitos.

64. *Tratamento e restituição posteriores:* Embora o marco legal de compras públicas brasileiro seja bem desenvolvido, as agências públicas que supervisionam a execução de contratos públicos não necessariamente respondem a casos de corrupção com a prontidão e rapidez necessárias. A fraude em contratos de construção é frequentemente identificada apenas depois do fato e quando o pagamento já tem sido feito. A forma de delito mais comum envolve o uso de materiais e técnicas de qualidade inferior por parte dos contratantes ou, ainda pior, a entrega de projetos inacabados. Mesmo após a identificação e investigação, por si só um processo demorado nesses casos, a ineficiência do sistema judiciário pode tornar impossível a obtenção de reparações ou a punição dos criminosos. Uma exceção a tal situação é o uso de acordos negociados ou da delação premiada. Tanto a agência federal responsável por investigar e processar os crimes econômicos, o CADE, quanto o Ministério Público podem usar a delação premiada para impor o cumprimento dos contratos e extrair as restituições.

65. *Riscos fiduciários e medidas de mitigação:* A Tabela 1 traz os principais riscos e as medidas de mitigação.

3. Conclusão sobre o desempenho fiduciário e a experiência recente do Banco

66. A conclusão da avaliação é que os acordos fiduciários para o Programa estão em conformidade com o PO 9.00 e que a capacidade e desempenho das agências implementadoras são adequados aos propósitos do Programa. A classificação de desempenho para acordos de administração financeira de acordo com outros projetos do Banco tem sido moderadamente satisfatória. As revisões feitas por auditores externos do SWAP revelaram alguns lapsos, particularmente na SEDUC, SESA e SECITECE. A agência implementadora (IPECE) foi eficiente em rastrear as atividades dos componentes de assistência técnica dos SWAPs. Contudo, os relatórios de auditoria do TCE indicaram algumas deficiências no gerenciamento de contratos por parte das agências setoriais. O desempenho de compras públicas também foi satisfatório. A PGE é capaz de cumprir suas responsabilidades de compras públicas de acordo com o Programa, as agências setoriais estão equipadas com funcionários técnicos qualificados para fornecer dados à PGE sobre aquisição concorrencial e, com as medidas de mitigação propostas, o Governo terá ferramentas eficientes para melhorar as compras públicas e o gerenciamento de contratos de obras.

4: Melhorar o desempenho fiduciário:

4.1 Administração financeira:

67. Além da assistência técnica para a preparação e execução do orçamento, a administração de recursos humanos, inclusive o endurecimento dos controles na folha de pagamento e o planejamento de investimentos a serem entregues por meio da administração de setor público, o Governo e o Banco identificaram várias áreas onde reformas de médio e longo prazo em andamento podem ser apoiadas através da assistência técnica:

- *Apoio à adoção de padrões internacionais de contabilidade do setor público (US\$ 0.2 milhão) (SEFAZ/CGE).* A adoção de padrões internacionais de contabilidade do setor público (IPSAS) melhorará a qualidade e relevância das informações financeiras disponíveis para a tomada de decisões dos gestores do setor público. A assistência técnica suplementará os esforços existentes para introduzir os IPSAS por meio de: aquisição de treinamento e disseminação de manuais; uma avaliação de necessidade de pessoal para

determinar as estruturas organizacionais mais apropriadas; melhorias nos sistemas de informação e apoio à implementação do Plano de Contas.

- *Fortalecimento de auditorias externas baseadas em risco e desempenho (US\$ 1,0 milhão) (TCE)*. O TCE tem fortalecido sua capacidade de auditoria nos últimos anos e está trabalhando em uma estratégia para modernizar sua metodologia de auditoria, dando mais ênfase no desempenho e eficiência no uso de recursos públicos. Essa atividade apoiará a implementação de padrões internacionais de contabilidade e auditoria, inclusive o treinamento e a preparação de material de orientação, e fortalecerá a coordenação com a legislatura e os mecanismos de participação dos cidadãos.

68. Outras ações para fortalecer o desempenho da administração financeira incluem: o desenvolvimento de metodologias de custo e ferramentas de planejamento de investimentos que contribuirão para aprimorar as ligações entre os planos plurianuais e os orçamentos anuais; e o treinamento do pessoal da contabilidade nos novos padrões internacionais de contabilidade e sua aplicação no Ceará. Os primeiros serão apoiados por meio da assistência técnica para assistência técnica transversal; o segundo é um item do Plano de Ação do Programa.

4.2 Compras Públicas:

69. Com base nas fraquezas e oportunidades de melhoria identificadas na avaliação de risco, as seguintes atividades de assistência técnica aprimorarão o desempenho do sistema de compras públicas:

- *Projeto e implementação do sistema de informações de administração e proposta de melhoria de documentos de compras públicas padronizados (US\$ 1,2 milhão) (SEPLAG)*: Essa atividade apoiará três sistemas integrados de informação para apoiar a execução dos processos de compras públicas: (i) uma ferramenta para permitir o planejamento das compras públicas e uma implementação mais oportuna dos processos de compras públicas (US\$ 0,5 milhão); (ii) uma plataforma para implementar os acordos protocolares para a aquisição de itens de valor baixo e valor alto consolidando a demanda por setores (US\$ 0,5 milhão); e (iii) uma base de dados de todos os bens, obras e serviços comprados pelo Governo para fornecer informações mais confiáveis e precisas para as estratégias de compras (US\$ 0,2 milhão). Esses três sistemas de informação serão conectados ao S2GPR, permitindo uma melhor divulgação da informação e dos controles internos. A atividade também financiará a preparação de uma proposta para melhorar os documentos de compras públicas padronizados do Governo.

- *Sistema de controles internos de prevenção, sistema de informações de administração e trabalho social de campo (US\$ 1,5 milhão) (CGE)*: Essa atividade ajudará o Governo a melhorar seu sistema de gerenciamento de contratos por meio das seguintes atividades: (i) introdução de controles internos de prevenção de obras e outros contratos; (ii) implementação de um sistema de informações para coletar e analisar dados de todas as principais bases de dados do Governo e oferecer uma interface amigável ao usuário para autoridades manipularem dados relevantes às suas tomadas de decisão; (iii) elaboração de um programa de trabalho social de campo para aumentar a conscientização e treinar as comunidades e as organizações da sociedade civil para usar dados divulgados pelo governo para fortalecer a supervisão social de contratos públicos.

- *Modernização do sistema de informações Licitar (US\$ 0,5 milhão) (PGE):* Essa atividade renovará o sistema de informação *Licitar* atualmente usado pela PGE a fim de ser capaz de produzir dados e relatórios passíveis de ação legal nos processos de compras públicas.

4.3 Aplicação de diretrizes contra fraude e corrupção para o Programa:

70. O Governo será responsável por cumprir com as Diretrizes Anticorrupção do Banco para o Programa (*Diretrizes Anti-Corruption* ou *ACGs*, de fevereiro de 2012). O Governo concordou em implementar o Programa de acordo com as Diretrizes Anticorrupção, aplicáveis às operações do Programa para Resultados (*ACGs*). As *ACGs* serão implementadas de acordo com os seguintes preparativos, conforme acordado:

(a) **Relatórios:** O Estado do Ceará fornecerá ao Banco relatórios anuais ou com mais frequência conforme possa ser requisitado ou se o Banco requisitar, detalhando a situação das queixas recebidas e ações tomadas pelas instituições do Estado relacionadas à aplicação da Fraude e Corrupção (F&C). Da mesma maneira, o Banco relatará ao Estado alegações similares ou qualquer informação relevante que possa receber ou transmitir às instituições do Estado. Os principais contatos para a troca de informações são o Líder da Equipe de Tarefas do Banco e o IPECE. Reconhecendo o marco legal e regulatório, e a independência jurídica do Brasil e do Estado do Ceará, o Estado concorda em informar ao Banco caso surja qualquer situação que cause qualquer inconsistência com a aplicação das *ACGs*, e resolver tais situações caso a caso.

(b) **Investigações:** De acordo com as Diretrizes Anticorrupção (*ACGs*), que são parte integral do Acordo de Empréstimo, o Banco pode, em colaboração com as instituições do Estado, exercer o direito de investigar alegações de fraude e corrupção, e coordenará as modalidades com o Mutuário de acordo com o marco legal e regulatório existente. Para os casos de fraude e corrupção, o Banco pode solicitar uma investigação por parte do Estado, e o Estado responderá de acordo com o seu marco legal e institucional, incluindo as ações da PGE, consultando o poder judiciário (Ministério Público), e qualquer outro órgão do governo responsável por investigar alegações de fraude e corrupção. O Estado compartilhará os resultados de suas investigações com o Banco, bem como tornará públicos os resultados das mesmas mediante a conclusão e de acordo com seu marco legal e regulatório.

Tabela 1: Risco Fiduciário e Medidas de Mitigação

<i>Risco</i>	<i>Medida de Mitigação</i>
Pode haver elos fracos entre as prioridades do Governo e o orçamento anual, incluindo as alocações para o Programa. Além disso, os custos dos planos setoriais não podem ser apropriadamente avaliados devido à falta de informações de contabilidade de custos.	O programa apoiará o fortalecimento de administração baseada em resultados, incluindo mecanismos para a coordenação intersetorial, elaboração e implementação do plano de investimentos e da metodologia de custos; e a reforma dos procedimentos de preparação e execução do orçamento para fortalecer as ligações entre os planos setoriais e os orçamentos anuais.
A recente adoção de padrões internacionais e a preparação dos relatórios financeiros do governo na forma de regime de competência, e o conhecimento e habilidades contábeis mais sofisticadas por parte dos funcionários, e a sensibilização das autoridades governamentais para garantir que a informação seja entendida e utilizada de maneira adequada.	O governo tem realizado amplo treinamento e programas de sensibilização. Também há grande disponibilidade de materiais de orientação que foram preparados e disseminados pelo Governo Federal. Além disso, as melhorias na arquitetura do sistema de informações provavelmente fornecerão ferramentas para a melhor aplicação das novas regras de contabilidade.
As agências implementadoras podem não cumprir integralmente com os controles internos existentes, conforme indicado em alguns dos recentes relatórios de auditoria externa e interna.	Tanto a CGE quanto o TCE estão desenvolvendo sua capacidade de identificar áreas de riscos importantes e apoiar o foco do Governo no desempenho e nos resultados.
Atrasos e alterações de preços na execução de contratos de obras.	Configurar sistemas para melhorar o gerenciamento de contratos e instalar controles internos de prevenção nos contratos de obras (CGE) para permitir um melhor gerenciamento e planejamento de contratos.
Uso aparentemente excessivo de dispensas nas aquisições de itens de baixo valor	Configurar um módulo de planejamento de compras públicas para permitir que a SEPLAG consolide os dados de necessidades de compras públicas permitindo o uso de contratos protocolares e minimizando a fragmentação de contratos por meio de dispensa.
Falta de informações sobre o desempenho e o tempo de resposta a licitações da PGE	Melhorar o <i>Licitar</i> e os sistemas de compras públicas de TI da PGE.
Falta de documentos de licitação padrão	A PGE, com a assistência de um consultor, elaborará documentos de compras públicas padrão para bens, compras eletrônica, serviços que não sejam de consultoria e obras.
Procedimentos nacionais ineficientes para a seleção de consultores de alta qualidade.	Consultores de alta qualidade serão selecionados após os procedimentos do Banco de acordo com o componente de AT.
Estratégias de compra inadequadas, falta de estimativas de preço confiáveis para mercadorias	Configurar uma base de dados de preços para mercadorias.

Anexo 6: Avaliação Resumida do Meio Ambiente e dos Sistemas Sociais

1. Esta avaliação refere-se aos preparativos que regem a gestão social e ambiental dos riscos relacionados ao Programa para Resultados (PforR). Aqueles relacionados ao componente *IPF* (Financiamento de Projetos de Investimento) encontram-se descritos no Anexo 9.

1. Impactos, riscos e benefícios ambientais e sociais:

2. O programa provavelmente gerará um impacto adverso de pequeno a moderado, e benefícios significativos. As intervenções relevantes são a reforma de instalações existentes e a construção de novas instalações de capacitação profissional, a manutenção física de centros de inclusão social existentes e a ampliação das conexões com a rede de esgoto. As atividades englobam obras civis, construção da capacidade e reformas nas políticas. Os prováveis impactos, riscos e benefícios são os seguintes:

Programa de capacitação profissional:

3. *Obras Civis:* Espera-se que a reforma de centros de capacitação profissional existentes gere perturbações ambientais sociais apenas pequenas a moderadas. O instrumento de empréstimo do Programa para Resultados (*PforR*) proíbe o apoio a atividades consideradas suscetíveis a terem um impacto adverso no ambiente ou nas pessoas afetadas. Toda construção será feita de acordo com planos padronizados de engenharia aprovados pelo Estado. O número e a localização dos centros ainda não foram determinados e podem não ser conhecidos até a implementação. Contudo, está claro que a construção só ocorrerá em espaço urbano que já tenha sido convertido do seu estado natural e que não afetará os habitats naturais, florestas ou áreas protegidas. O impacto ambiental será limitado a barulho local e poluição do ar, um pequeno aumento na perturbação do tráfego durante a fase de construção e a geração de um nível de pequeno a moderado de resíduos de construção que precisarão ser gerenciados e descartados adequadamente. As regulamentações sanitárias e de segurança são adequadas, mas será importante estabelecer um mecanismo de monitoramento para as obras apoiadas pelo Programa. Os padrões atuais de construção não levam em consideração a acessibilidade para pessoas com deficiências, embora o Governo esteja revisando seus padrões para assegurar que a nova construção dê acesso a pessoas com deficiência. Os efeitos ambientais positivos incluem uma melhoria na qualidade da infraestrutura e uma redução na poluição e degradação associadas a prédios vazios e depredados em áreas urbanas.
4. *Capacitação:* A capacitação prevista de acordo com o Programa de capacitação profissional provavelmente não gerará qualquer impacto ambiental adverso, já que as atividades limitam-se a eventos de aprendizado face-a-face envolvendo ensino com base na sala de aula. Isso não envolverá trabalho em laboratório, a geração de resíduos perigosos, químicos ou hospitalares, testes de campo ou qualquer outro tipo de atividade que possa apresentar um risco ambiental. O resultado indireto dessas atividades de capacitação pode ser de moderado a significativo, dependendo da natureza das operações do setor privado onde os estagiários serão empregados após a conclusão do treinamento. Esses impactos e riscos indiretos estão além do escopo da operação. Os elementos de capacitação do Programa terão impactos sociais significativamente positivos ao apoiar a capacitação profissional em áreas de demanda do setor privado no nível estadual. O primeiro objetivo deste componente é preencher as lacunas observadas durante a preparação do projeto e as discussões técnicas entre as habilidades demandadas pelo setor privado e o perfil dos estudantes para capacitação

profissional. Esta característica essencial, portanto, direcionou as áreas de foco e os tópicos para o treinamento profissional. O PforR e, portanto, o projeto de AT que lhe dá suporte, não incluirá um foco em tópicos como educação rural, onde uma estratégia de trabalho social de campo específico para áreas povos indígena faria sentido. Em vista disso, o projeto garantirá que barreiras críticas identificadas pelos grupos de povos indígenas e quilombolas para a participação nos programas de capacitação profissional de maneira geral sejam abordadas ao: (i) fornecer informações sobre os cursos disponíveis, localidades e concessões; e (ii) garantir treinamento adequado do pessoal em termos de sensibilidade cultural, a fim de evitar práticas discriminatórias.

Assistência à família:

5. *Capacitação:* A capacitação planejada como parte dos programas de apoio à família também, provavelmente, não gerará qualquer impacto ambiental adverso. Nenhuma construção nova está prevista, e o Programa não apoiará qualquer recuperação ou reforma física, já que o Programa PAIF é implementado por meio de uma rede de CRAS existentes. Há planos para melhorar o trabalho social de campo da rede para grupos vulneráveis, inclusive para as mulheres chefes de família, e para fornecer mais serviços especializados como a prevenção e o tratamento da dependência química. Os programas de proteção social atualmente dependem de informações disponíveis por meio do *Cadastro Único*, bem como de demandas diretas dos beneficiários entrantes. Há três centros que se concentram em povos indígenas e quatro que fornecem apoio a comunidades quilombolas, mas esses grupos atualmente não têm informações adequadas sobre os serviços disponíveis. O Plano de Ação do Programa inclui, portanto, as seguintes atividades para abordar essas lacunas: e (ii) o desenvolvimento de uma estratégia de trabalho social de campo que seja voltada para grupos em áreas isoladas durante o primeiro ano de implementação do Programa, o que inclui a “busca ativa” de grupos vulneráveis para aumentar a conscientização acerca dos programas, das inscrições e do prosseguimento. A estratégia será desenvolvida durante o primeiro ano de implementação para implantação durante o restante do período de implementação do Programa para Resultados (*PforR*).

Programa de qualidade da água:

6. *Obras Civas:* A expectativa é de que a construção de novas conexões de rede de esgoto doméstico gere apenas impactos menores, específicos do local, por tempo limitado, nos locais de construção. As conexões de rede de esgoto serão financiadas apenas nas cidades onde já existe um sistema de esgoto público.⁹⁵ Todas as construções ocorrerão em propriedade privada e não resultarão em prejuízo ou conversão de habitats naturais. Qualquer dano causado a estruturas existentes será consertado ou uma compensação adequada será paga para as residências afetadas. Outros potenciais efeitos adversos provavelmente incluirão perturbações moderadas no solo, pequena demolição de piso, um aumento entre pequeno e moderado na perturbação do trânsito local, poluição sonora e do ar limitadas e acúmulo de resíduos de construção. Além disso, caso as conexões falhem, pode haver um aumento na poluição local equivalente ao gerado pelas residências atualmente não conectadas. Quaisquer descobertas eventuais de propriedade cultural física precisará ser manuseada de maneira

⁹⁵A eficiência das estações de tratamento de esgoto nos municípios onde as conexões de esgoto ocorrerão é adequada e a CAGECE confirmou que as estações terão capacidade suficiente para lidar com a ampliação planejada da rede.

apropriada. Os benefícios ambientais associados a esses investimentos são a redução da poluição e melhorias na qualidade da água nas microbacias hidrográficas alvo.

7. *Capacitação:* O apoio ao Programa de qualidade da água envolverá uma série de atividades de capacitação, inclusive o pagamento dos serviços ambientais e intervenções orientadas ao processo no manejo de resíduos sólidos regionais e municipais (consultas aos planos de manejo de resíduos, instalação de cooperativas de reciclagem e treinamento em gestão ambiental para os municípios). A operação não apoiará a construção de aterros sanitários ou o fechamento de lixões a céu aberto. Os potenciais efeitos ambientais provavelmente serão positivos, como consequência da redução da poluição e da preservação dos habitats naturais. As atividades relacionadas à gestão de resíduos sólidos podem, contudo, afetar de maneira negativa os meios de sustento de coletores de lixo em lixões a céu aberto. A análise da avaliação dos sistemas ambientais e sociais (ASAS) identificou que o marco atual a nível estadual requer colaboração próxima com as cooperativas de coletores de lixo e o desenvolvimento de alternativas de sustento adequadas para mitigar os impactos adversos. O programa de qualidade da água e a Assistência Técnica que o acompanha, portanto, incluem medidas para garantir que os procedimentos do Estado sejam seguidos adequadamente. Os planos de gestão de resíduos também precisarão levar em conta o impacto de quaisquer alterações nas taxas de coleta de lixo na capacidade de pagamento das residências. A prática atual da CAGECE de subsidiar as conexões para residências pobres e vulneráveis (inclusive daquelas com mulheres como chefes de família) é adequada. Dado o potencial para perturbação dos meios de sustento (por exemplo, aquicultura de pequena escala) como resultado dos planos de gestão da água previstos de acordo com este programa, será importante realizar uma avaliação do provável impacto, consultar as comunidades afetadas — inclusive por meio dos comitês municipais de gestão da água — e desenvolver um marco para compensar as residências que podem ser afetadas negativamente. Esta última será parte do Plano de Ação do Programa.
8. *Reformas das Políticas:* O Programa apoiará o desenvolvimento de três planos de segurança da água em nível de microbacias e propostas para novas leis de gestão de microbacias e resíduos sólidos. Os potenciais benefícios ambientais de longo prazo de tais reformas são significantes e trarão melhorias mensuráveis na qualidade da água. Visto que as intervenções das reformas limitam-se à preparação de estratégias, planos e programas, não se espera que elas gerem um resultado físico ou qualquer impacto ambiental direto. Contudo, o desenvolvimento do plano de segurança da água pode perturbar os meios de sustento das pessoas envolvidas com a aquicultura de pequena escala ou criando aves ou gado de corte nas zonas ribeirinhas. Será importante realizar uma avaliação mais detalhada, envolvendo consultas com as comunidades potencialmente afetadas, para informar o conteúdo do plano durante a implementação do Programa.

Efeitos cumulativos e induzidos:

9. A área de influência para o Programa é todo o estado do Ceará. Não há efeitos cumulativos ou induzidos significativos associados às atividades do Programa. A construção das creches, instalações de creches e centros de treinamento profissional serão dispersos de maneira uniforme e é improvável que qualquer município receba mais de um de qualquer tipo de investimento. As conexões de esgoto terão um impacto apenas nas imediações de cada casa.

Considerações de gênero:

10. A respeito do gênero, consultas realizadas para a preparação da ASAS junto às agências do governo, à Coordenadoria de Políticas Públicas para as Mulheres e às organizações da sociedade civil indicaram um forte foco na promoção da igualdade entre os sexos em todos os principais programas do Estado apoiados pelo Programa para Resultados. A Coordenadoria supracitada tem como missão um foco no trabalho com instituições de nível estadual a fim de garantir atenção adequada às questões de gênero em todos os programas e políticas recém-desenvolvidas. Áreas de ênfase recentes foram: (i) a disseminação de informações sobre os direitos legais das mulheres (a nível federal, estadual e municipal), com um foco na Lei Maria da Penha (sobre a violência contra as mulheres); (ii) a disseminação de informações acerca do acesso a serviços voltados às mulheres a nível estadual e municipal (inclusive as diretorias de associações de mulheres a nível estadual e serviços especializados para mulheres vítimas de violência); e (iii) a implementação de estudos analíticos sobre mulheres em risco/particularmente vulneráveis (a última publicação foca nas mulheres nas prisões do estado do Ceará). Embora a Coordenadoria não tenha um orçamento específico para a implementação do Programa, as consultas realizadas junto às principais agências (SEDUC, STDS e CAGECE) confirmaram uma forte ênfase na promoção da igualdade de gêneros nas áreas apoiadas pelo Programa.

- Tem havido um forte foco na garantia de inscrição de estagiárias nos programas de capacitação profissional. As mulheres têm consistentemente estado em maior número do que os homens nesses programas de treinamento, e os dados discriminados por gênero das inscrições e conclusões são coletados de maneira sistemática/consistente.
- O foco da STDS no desenvolvimento de uma estratégia de trabalho social de campo para grupos vulneráveis e marginalizados por meio do CRAS reconhece a necessidade de se desenvolver um foco mais forte na garantia de que as residências chefiadas por mulheres e as mulheres em situação de risco (especialmente mulheres vítimas de violência) sejam capazes de acessar efetivamente esses serviços. Esse é um elemento fundamental da abordagem geral da STDS.
- O programa sanitário da CAGECE inclui atividades específicas para lidar com as necessidades de grupos e residências vulneráveis. Como descrito mais adiante, essa abordagem proporciona acesso aos sistemas de esgoto a taxas altamente subsidiadas para residências pobres e marginalizadas. As residências chefiadas por mulheres são especificamente visadas pelo Programa para garantir que sejam cobertas pelos serviços da CAGECE, apesar das rendas potencialmente mais baixas.

2. Sistemas de Riscos da Gestão Ambiental e Social:

Adequação de políticas e leis ambientais e sociais:

11. As leis e diretrizes para a avaliação e gestão ambiental no Ceará são abrangentes e geralmente bem estruturadas.⁹⁶ O estado atualizou suas políticas de gestão de resíduos

⁹⁶ As políticas, leis e diretrizes ambientais aplicáveis estão prontamente disponíveis no portal do governo brasileiro (www.mma.gov.br), inclusive as atualizações mais recentes e a situação de toda a legislação relevante relacionada à avaliação e gestão ambiental no Brasil. O portal inclui o marco federal legal e regulador para várias áreas relevantes para as operações do *PforR*, incluindo: avaliação ambiental geral, água, áreas de proteção, biodiversidade, cidades sustentáveis, clima, gestão territorial e responsabilidade socioambiental. Informações detalhadas sobre a política de resíduos sólidos de 2010 podem ser encontradas neste *site*: Política Nacional de Resíduos Sólidos do Brasil. Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. (www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). A legislação ambiental do Estado pode ser encontrada no portal do Governo do Estado (www.ceara.gov.br).

sólidos, gestão florestal, adotou medidas para a adaptação à mudança climática e para combater a desertificação, e desenvolveu uma política de educação ambiental. Ainda existem algumas lacunas, por exemplo, na divisão de responsabilidades de licenças entre o estado e os municípios, mas essas estão sendo tratadas.

12. A lei e os procedimentos que regulamentam a desapropriação e reassentamento também são geralmente adequados para evitar e/ou mitigar impactos sociais adversos.⁹⁷ Contudo, não preveem compensação a pessoas sem a posse legal da terra; nem preveem a restauração dos meios de sustento. Os preparativos feitos para tratar esses dois problemas têm sido feitos para se acionar um mecanismo de análise que excluirá quaisquer locais de construção que exijam o reassentamento ou a realocação de acordo com os programas de capacitação profissional e assistência familiar. Em segundo lugar, e em conformidade com outras operações apoiadas pelo Banco no Ceará, a atual legislação federal proporciona proteção adequada a residências sem a posse legal da terra no que concerne seu uso de recursos hídricos em áreas protegidas. Os planos de gestão da água a serem desenvolvidos estarão no âmbito deste marco legal federal.

Capacidade e desempenho institucionais:

13. O desafio para o Ceará é que as agências responsáveis pelo cumprimento dessas leis e regulamentações não dispõem dos recursos para fazer isso de maneira apropriada. No caso da proteção ambiental, as agências estaduais não contam com pessoal suficiente, e a existência de múltiplas instituições com missões e jurisdições que se sobrepõem é confusa e ineficiente. O déficit de recursos é ainda mais acentuado entre os municípios. Em 2009, apenas 30% tinham mais de dois funcionários permanentes dedicados às questões ambientais.⁹⁸ Uma situação similar existe em relação à desapropriação e reassentamento. A agência responsável pelas questões de povos indígenas, a FUNAI, carece de pessoal para realizar suas responsabilidades de maneira adequada. A demarcação de terras, por exemplo, é um processo lento: há apenas uma área indígena reconhecida no Ceará, com quatro áreas sob análise e 26 solicitações pendentes.⁹⁹ Isso complica o processo de compras públicas de terras para investimentos em larga escala e gera a possibilidade de conflitos, pois as licenças podem ser concedidas sem as permissões ou consultas necessárias.¹⁰⁰
14. O programa evita, deliberadamente, atividades que possam gerar significativos impactos ambientais e sociais adversos ou que requeiram medidas de mitigação. A nova construção associada à ampliação das redes de centros de treinamento profissional e instalações de pré-escola em pequena escala ocorrerá em locais vazios. Além disso, o registro do estado na gestão de riscos associados a investimentos similares no âmbito de outros projetos financiados pelo banco tem geralmente sido positivo. Os dois programas SWAps e SANEAR

⁹⁷ A legislação relevante é o Decreto 1941/3365. Acesse http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm

⁹⁸ O CONPAM tem um programa de treinamento para as autoridades de assuntos ambientais do município, mas sofre com a séria falta de recursos. A operação vai fornecer assistência técnica para dar consultoria sobre seu projeto e implementação.

⁹⁹ A Comissão de Desapropriações foi criada pela Lei Complementar 56-2006 e começou a funcionar em 2009/2010. Tem apenas 8 funcionários, incluindo advogados, sociólogos e engenheiros, e, portanto, não é capaz de realizar supervisão de campo de processos de desapropriação e reassentamento.

¹⁰⁰ No caso da Zona 6 do Pecém, por exemplo, a terra onde seria construída a refinaria da Petrobrás foi reivindicada por um grupo indígena de Caucaia. A PGE e a Comissão de Desapropriações estão negociando uma troca de terras com os grupos afetados.

II também apoiaram aumentos nas conexões de esgoto doméstico.¹⁰¹ Em todos os casos, o desempenho da CAGECE em tratar e cumprir os fundamentais requisitos de salvaguardas ambientais do Banco foi considerado satisfatório. A unidade relevante tem ampla experiência tanto com reassentamento quanto com *marketing* social e a abordagem seguida de acordo com o Programa SANEAR pode ser ampliada para outras operações da CAGECE. Contudo, houve problemas com a imposição da SRH à obediência das salvaguardas no âmbito do projeto PROGERIRH, e continua havendo preocupações acerca de sua capacidade.

Mecanismos de queixas:

15. Há dois canais principais para a expressão de queixas. O primeiro é a Coordenadoria de Direitos Humanos do Gabinete do Governador, que foi estabelecida no final de 2011 e ainda está trabalhando para implementar seu programa de trabalho social de campo. A maioria das solicitações que recebem está relacionada a disputas de terra. O segundo é a rede de ouvidorias supervisionadas pela CGE. Ela é composta por um ouvidor para cada departamento do governo e empresa de serviço público, mais uma linha telefônica e serviços de trabalho social de campo nos principais hospitais. As queixas e solicitações de informação têm uma expectativa de resposta de 15 dias após serem protocoladas. Considerando-se os níveis historicamente baixos de alfabetização e a cultura de clientelismo político no Ceará, o governo reconhece que precisa fazer mais para aumentar a conscientização acerca desses serviços. Em particular, o trabalho social de campo é necessário no nível municipal e para grupos vulneráveis como a população rural carente, grupos indígenas e quilombolas.
16. O Ceará também está implementando uma iniciativa de transparência com indicadores de desempenho orçamentário, de despesas e fiscal publicados regularmente *online* no Portal da Transparência.

3. Análise resumida:

17. A avaliação feita pelo Banco dos pontos fortes e fracos e das oportunidades e riscos do Programa em relação a cada um dos princípios fundamentais de gestão de riscos sociais e ambientais do Banco é a seguinte:
18. *Princípio fundamental 1: princípios gerais de gestão ambiental e social:* Em geral, o Programa está bem alinhado com a estratégia do governo, inclui um compromisso explícito com os objetivos ambientais e sociais, e apoio a Programas que são bem recebidos e incontroversos. As atividades a serem apoiadas provavelmente gerarão benefícios significativos em termos de redução da pobreza e de sustentabilidade ambiental. Contudo, há fraquezas na capacidade de algumas agências estaduais e entre os municípios para impor a legislação ambiental e social. Isso reflete uma escassez de recursos humanos e financeiros, coordenação deficitária entre as agências e, no caso de alguns municípios, uma falta de compromisso político. Finalmente, a mudança de governo em 2014 ocasiona um risco de que o apoio a algumas partes do Programa seja interrompido. A operação proporciona uma oportunidade de tratar muitas dessas falhas, por meio de assistência técnica e da inclusão de incentivos de Indicadores Vinculados ao Desembolso (DLI) para a colaboração interinstitucional.

¹⁰¹ Houve vários outros programas para apoiar a ampliação das redes municipais de esgoto no Ceará. Isso inclui o Projeto Alvorada (governos federal e estadual), PROURB (Banco Mundial), Pro-Saneamento II (FGTS e Caixa Econômica) e PRODETUR/NE (Banco do Nordeste, BNDES e BID).

19. *Princípio fundamental 2: habitats naturais e recursos culturais físicos:* O impacto adverso de obras civis nos habitats naturais será provavelmente limitado, pois ficarão restritos a áreas urbanas já desenvolvidas. Há certa preocupação quanto à capacidade do Estado em impor as regras que regem achados eventuais. O risco pode ser minimizado através de análises adequadas e do apoio do Banco durante a implementação.
20. *Princípio fundamental 3: Segurança pública e do trabalhador:* A legislação federal e os padrões de segurança atuais são adequados, mas as inspeções e o acompanhamento do cumprimento podem ser fortalecidos por meio do apoio de implementação do Banco.
21. *Princípio fundamental 4: Aquisição de terras:* As atividades de construção serão de pequena escala e, em grande parte, restritas a terras públicas. Existem procedimentos de compensação e queixas adequados para residências com título de posse legal. A compensação para aqueles sem título de posse será feita no caso de projetos de infraestrutura de larga escala, mas requer um decreto excepcional. Além disso, os níveis de compensação para propriedades sem título são definidos muito baixos e excluem a perda da terra. Os povos indígenas são bem organizados, mas a lentidão na demarcação de terras e a consequente possibilidade de conflito requer uma abordagem rigorosa para analisar todos os locais propostos antes de começar a construção, para garantir a exclusão de locais onde o reassentamento ou a realocação possam ser necessários.
22. *Princípio fundamental 5: povos indígenas e grupos vulneráveis:* Há uma rede ativa de povos indígenas no Ceará e o movimento quilombola está começando a se organizar. Eles têm interlocutores na sede do governo nas questões de direitos humanos, igualdade racial e na promoção da igualdade de gêneros. Mesmo assim, os povos indígenas e quilombolas ainda sofrem com o acesso inadequado aos serviços públicos. Eles também são afetados pela ineficiência com a qual as reivindicações de terra são julgadas. A operação proporciona uma oportunidade de ampliação dos serviços educacionais e social a esses grupos vulneráveis e outros em áreas isoladas.
23. *Princípio fundamental 6: conflito social:* Riscos baixos ou insignificantes de quaisquer obras civis que exijam a aquisição de terras ou o reassentamento serão excluídos do Programa.
24. *Classificação do Risco Ambiental e Social:* Com base nos resultados da ASAS, e nas medidas de mitigação de risco e melhorias acordadas, a classificação de risco dos impactos ambientais e sociais é considerada moderada, contanto que o Plano de Apoio à Implementação do Programa seja implementado com sucesso.

4. Processo Consultivo:

25. A preparação da ASAS baseou-se em uma ampla variedade de dados. Esses dados incluem: (i) uma revisão de políticas, leis e documentos do Programa, inclusive de operações anteriores do Banco e daquelas financiadas por parceiros de desenvolvimento; (ii) uma análise institucional das entidades responsáveis pela implementação do Programa preparada em português e arquivada em WBDocs; (iii) visitas de campo e entrevistas conduzidas entre agosto de 2012 e maio de 2013 para áreas de microbacias hídricas, estações de tratamento de água, lixões municipais para resíduos sólidos e reservatórios municipais; e (iv) um minucioso processo consultivo da ASAS e do Plano de Ação para a validação da análise e das medidas propostas incluídas no Anexo 8. As consultas foram realizadas de 27 a 30 de agosto, com 174 participantes. As discussões foram organizadas com grupos da sociedade civil (grupos

indígenas, associações de quilombolas, organizações de jovens e organizações de direitos das mulheres), comitês de gestão das microbacias, bem como com as agências implementadoras a nível estadual.

26. O Banco também pode reunir a opinião de cidadãos sobre os elementos do Programa por meio de um projeto de serviço conjunto de consultoria reembolsável com o BID, que está planejado para o final de 2013.

5. Sugestões para o Plano de Ação do Programa

27. A maioria das medidas que ainda são necessárias para gerenciar os riscos de ASAS efetivamente podem ser alcançadas por meio do apoio de implementação do Banco sem a necessidade de um Plano de Ação Específico. De qualquer forma, o Banco destacou cinco medidas que podem exigir atenção especial. São elas: (i) o desenvolvimento de estratégias de trabalho social de campo (inclusive de busca ativa de residências vulneráveis) para garantir que grupos marginalizados e vulneráveis (povos indígenas e quilombolas) se beneficiem do Programa de desenvolvimento infantil. (ii) a inclusão de um módulo sobre metodologias culturalmente apropriadas no projeto de assistência técnica do treinamento de professores para a capacitação profissional; (iii) análise das obras civis propostas para garantir a exclusão de quaisquer áreas onde o reassentamento ou a realocação (com ou sem título de posse legal) possa ser necessário; (iv) o desenvolvimento de um marco de compensação para residências afetadas negativamente por alterações nos padrões de uso da terra como consequência dos planos de gestão da água e (v) a elaboração e implementação de uma campanha de comunicação sobre a qualidade da água.

Anexo 7: Avaliação Integrada de Riscos

FORTALECER A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA O CRESCIMENTO, A REDUÇÃO DA POBREZA E A SUSTENTABILIDADE NO ESTADO DO CEARÁ.

Estágio: Diretoria

1. RISCOS DO PROGRAMA		
1.1 Risco técnico	Classificação: Substancial	
<p>Descrição:</p> <p>O principal risco para o Programa de capacitação profissional é que o estado continue a investir recursos substanciais em treinamento profissional sem se certificar da sua eficácia e eficiência. Também há um risco de duplicação do esforço entre as diferentes agências encarregadas de programas de capacitação profissional.</p> <p>Há vários riscos associados ao Programa de qualidade da água. O primeiro é que as agências setoriais não conseguirão cooperar umas com as outras. Um segundo risco está relacionado ao desgaste entre os funcionários das agências executoras. A SRH, em especial, sofreu um êxodo de pessoal técnico experiente após as eleições de 2006 e o mesmo pode acontecer em 2014. Um terceiro risco está relacionado à interação entre o Estado e os municípios. A cooperação municipal é necessária em várias áreas: para o desenvolvimento dos planos de fortalecimento da gestão de resíduos sólidos e para o monitoramento da qualidade da água.</p> <p>Pode haver inconsistências entre os níveis federais e estaduais</p>	<p>Gestão do Risco:</p> <p>A operação auxiliará a coleta e interpretação de dados sobre o impacto e garantirá que esses dados sejam usados para ajustar os programas conforme necessário. Também avaliará e fornecerá recomendações sobre as estruturas institucionais para garantir uma coordenação apropriada e o controle dos programas de capacitação profissional.</p> <p>Uma forte vontade política é necessária para integrar as ações acerca da gestão da água. O Banco enfatizará a importância da colaboração intersetorial com o próximo governo em 2014 e estará atento à dinâmica política da gestão da qualidade da água para evitar qualquer enfraquecimento na estrutura institucional do setor. Também será importante ser capaz de contratar pessoal qualificado nas universidades e ONGs locais, além de outros centros de conhecimento, caso pessoal qualificado deixe o Programa. Finalmente, a lei federal obriga os municípios a cumprirem com os requisitos da gestão de resíduos sólidos; a sua cooperação será monitorada por meio de um indicador secundário.</p> <p>O Projeto auxiliará a CGE a implementar a legislação federal relativa à abertura do governo e</p>	

na implementação de nova legislação relacionada ao acesso à informação.	ao acesso à informação.			
	Resp: Governo e Banco	Estágio: Implementação	Data de vencimento:	Situação: A vencer.
2.2 Risco fiduciário	Classificação: Moderado			
<p>Descrição:</p> <p>O principal risco de administração financeira é que a arquitetura do sistema de informações do Estado é antiga e existe uma possibilidade de que as informações contábeis sejam imprecisas. Além disso, a unidade de controladoria geral não tem o número adequado de funcionários nem realiza revisões regulares de controle interno para garantir o cumprimento de regulamentações, nem mesmo as recomendações do TCE.</p> <p>Os riscos nas compras públicas estão relacionados ao cumprimento dos contratos e à possível fragmentação dos processos de compras públicas a fim de evitar procedimentos concorrenciais ou escapar da unidade central de licitações.</p> <p>Os procedimentos locais são inadequados para a seleção de consultores baseada na qualidade; as agências setoriais não dispõem de capacidade para preparar termos de referência e estimativas de custo para os consultores.</p>	<p>Gestão do Risco:</p> <p>O Governo está implantando um novo sistema de gerenciamento de informações financeiras, preparando-se para a introdução de padrões contábeis para o setor público e fortalecendo sua função de auditoria interna. Os relatórios financeiros do Programa serão auditados pelo TCE. O IPECE será o responsável pelo controle interno de acordo com o componente de Financiamento de Projetos de Investimento/Assistência Técnica.</p> <p>O projeto ajudará a melhorar o gerenciamento de contratos desenvolvendo e monitorando os indicadores de desempenho e cumprimento e aumentando a capacidade de avaliar e monitorar o desempenho dos fornecedores e a qualidade dos bens e serviços.</p> <p>Os serviços consultivos no âmbito do componente de assistência técnica serão adquiridos usando-se os procedimentos do Banco. O Banco trabalhará com o cliente para definir as responsabilidades para a preparação de termos de referência e custos estimados para a seleção de consultores.</p>			
	Resp: Governo	Estágio: Implementação	Data de vencimento:	Situação: A vencer.
2.3 Risco Ambiental e Social:	Classificação: Moderado			

<p>Descrição: A imposição das regulamentações ambientais é fraca, especialmente no nível municipal.</p> <p>Grupos sociais vulneráveis (por exemplo, povos indígenas e quilombolas) podem ser excluídos das tomadas de decisões públicas e do acesso aos benefícios da operação.</p> <p>O marco regulatório para reassentamento involuntário (por exemplo, como resultado da implementação de planos de segurança da água) é geralmente adequado, mas os procedimentos de compensação podem ser melhorados.</p>	<p>Gestão do Risco: O Banco trabalhará com o cliente para fortalecer sua capacidade de cumprimento ambiental nos níveis estadual e municipal. Também identificará estratégias de sustento alternativas que favoreçam o uso ambientalmente amigável da terra e dos recursos naturais.</p> <p>O Banco trabalhará com o cliente por meio do Plano de Ação do Programa para garantir que grupos vulneráveis e marginalizados sejam conscientizados e possam acessar os benefícios do Programa. Também excluirá atividades que possam exigir reassentamento ou realocação e trabalhar com o cliente para desenvolver um marco de compensação para residências afetadas negativamente pelas alterações nos padrões de uso da terra.</p>			
	<p>Resp: Governo e Banco</p>	<p>Estágio: Preparação e implementação</p>	<p>Data de vencimento:</p>	<p>Situação: Em andamento</p>
<p>2.4 Riscos de indicadores vinculados ao desembolso</p>	<p>Classificação: Moderado</p>			
<p>Descrição: O Desembolso contra os resultados envolve o risco de que o não cumprimento das metas perturbe o fluxo do financiamento não apenas para as agências não realizadoras, mas para todas as agências participantes.</p>	<p>Gestão do Risco: Este risco pode ser mitigado definindo-se os indicadores como produção ou intermediários sobre os resultados finais, envolvendo o pessoal técnico no ambiente de metas de indicadores e permitindo um tempo de ajuste para ambos durante a revisão parcial. O cumprimento dos indicadores vinculados ao desembolso (DLI) será verificado durante a implementação de uma auditoria técnica independente.</p>			
	<p>Resp: Governo e Banco</p>	<p>Estágio: Preparação e implementação</p>	<p>Data de vencimento:</p>	<p>Situação: Em andamento</p>
<p>3. CLASSIFICAÇÃO DO RISCO GERAL</p>				
<p>A classificação do risco geral é moderada.</p>				

Legenda: B – Baixo

M – Moderado

C – Considerável

H – Alto

Anexo 8: Plano de Ação do Programa

Descrição da Ação	DLI	Pacto	Data de vencimento:	Parte Responsável	Medição da Conclusão
<i>Mitigação do Risco Ambiental e Social:</i>					
Desenvolvimento de uma estratégia de trabalho social de campo para os povos indígenas, quilombolas e áreas rurais remotas para o programa de assistência familiar (inclusive a busca ativa de residências vulneráveis)	Não	Não	Até o fim do primeiro ano de implementação do Programa.	SEDUC, STDS & Gabinete do Governador	Crianças dos povos indígenas e quilombolas indo para creches ou recebendo atenção em casa aumentando de acordo com as metas gerais do Programa para Resultados.
Inclusão de um módulo de treinamento específico (sobre metodologias culturalmente apropriadas) no programa de treinamento de professores a ser desenvolvido para a capacitação profissional	Não	Não	Até o fim do primeiro ano de implementação do Programa.	SEDUC e Gabinete do Governador	Módulo desenvolvido em colaboração com a FUNAI, associações de quilombolas e Coordenadoria para a Igualdade Racial
Desenvolvimento de um marco de compensação para residências afetadas negativamente por alterações nos padrões de uso da terra como consequência dos planos de gestão da água	Não	Não	Até o fim do primeiro ano de implementação do Programa.	COGERH, CONPAM, COGERH, SRH e em consulta junto à FUNAI	Os planos de segurança da água para as três microbacias estratégias incluem medidas adequadas para lidar com os impactos de possíveis restrições adicionais no uso de recursos naturais (em consulta junto às comunidades afetadas, inclusive povos indígenas) e documentar de maneira efetiva o apoio da comunidade indígena à sua elaboração.
Análise inicial dos resultados das obras propostas (em coordenação com a FUNAI) e exclusão de locais que exijam reassentamento ou realocação de residências (com ou sem título de posse legal), inclusive de povos indígenas	Não	Não	Até o fim do primeiro ano de implementação do Programa.	PGE, SEDUC e SDTS sob coordenação do IPECE e em consulta junto à FUNAI	Relatório de análise finalizado, lista de locais e confirmação de atividades sem reassentamento preparada
Elaborar e estabelecer uma ampla campanha de comunicação sobre a qualidade da água	Não	Não	Até o fim do segundo ano de implementação do Programa.	CONPAM/S EMACE/CO GERH/CAG ECE	Campanha de comunicação estabelecida e sob execução
<i>Mitigação de riscos fiduciários:</i>					
Plano para capacitação em detecção e processo penal de casos de fraude e corrupção	Não	Não	Até o fim do primeiro ano de implementação do Programa.	CGE	Plano desenvolvido em cooperação com as agências de controle público competentes, como a CGU, o TCU e outras.
Treinamento e disseminação de novas regulamentações contábeis			Contínuo	CGE	

Anexo 9: Avaliação do Componente de Assistência Técnica

Preparativos institucionais e de implementação:

1. Os preparativos para a implementação do componente de AT será o mesmo do componente de assistência técnica do Ceará SWAp II. Os fundos serão desembolsados e gastos usando-se as regras de desembolso e compras públicas do Banco. A agência executora, o IPECE, tem vários anos de familiaridade com os requisitos fiduciários do Banco e a implementação da Assistência Técnica melhorou substancialmente durante o curso do SWAp II, devido, em parte, à contratação de pessoal de compras públicas adicional e treinamento especializado.¹⁰²
2. A avaliação do Banco é de que, sujeito à implementação de um plano de ação, o IPECE tem capacidade suficiente para cumprir suas responsabilidades de administração financeira conforme definidas pelo PO/BP 10.00, e que os preparativos propostos (isto é, fluxo de fundos, orçamento e contabilidade, controles internos, relatórios provisórios e anuais, e auditoria externa), conforme detalhados abaixo, são adequados. As principais restrições estão relacionadas à capacidade administrativa. O IPECE contratará dois consultores de gestão financeira qualificados para apoiar as agências setoriais na implementação de projetos de assistência técnica nos termos do componente de Financiamento de Projetos de Investimento (IPF)/Assistência Técnica (TA), até, no máximo, o primeiro trimestre da implementação do Projeto.
3. A avaliação do banco também é de que o IPECE tem capacidade suficiente para executar suas responsabilidades de compras públicas, sujeito aos seus dois especialistas em compras públicas, e para instalar um sistema de TI para gerenciar os processos de compras públicas. Contudo, há certa preocupação sobre a capacidade de algumas agências setoriais, especialmente aquelas que não se envolveram em operações anteriores, para fornecer termos de referência adequados e outras sugestões para o processo licitatório. O Banco avaliará a capacidade das agências responsáveis por contratos agregados que excedam US\$ 500.000,00 antes das negociações. Também fornecerá treinamento em procedimentos de seleção de consultorias antes e durante a implementação.

Administração financeira:

4. *Fluxo de fundos:* De acordo com o componente de IPF/AT, todos os pagamentos serão feitos pela SEFAZ mediante instruções do IPECE e as secretarias beneficiárias quando as obrigações de pagamento tiverem incorrido e sido propriamente documentadas. Os pagamentos serão feitos diretamente do Tesouro, por meio da emissão de uma ordem bancária para os prestadores de serviço e contratantes. O sistema estadual requer que os fundos sejam empenhados de acordo com a fonte, permitindo o rastreamento dos desembolsos do empréstimo para as despesas do projeto. Todos os pagamentos serão feitos por meio de depósitos eletrônicos na conta bancária de cada beneficiário/consultor.
5. *Orçamento e contabilidade:* O sistema de orçamento e contabilidade do estado (S2GPR) é considerado apropriado para a contabilidade e relatórios do uso de recursos de acordo com o componente IPF/AT. Os valores nos orçamentos anuais para o componente IPF/AT serão

¹⁰² Ao fim da operação, 93% dos fundos planejados tinham sido desembolsados.

baseados no plano de compras públicas, que será atualizado regularmente durante a implementação. Toda a documentação de apoio primário será mantida de maneira apropriada para facilitar as revisões posteriores e as auditorias anuais externas. Esses documentos deverão ser mantidos por um período mínimo de cinco anos pelo IPECE.¹⁰³

6. *Controles internos:* As revisões do ambiente de controle interno revelaram alguns lapsos. O Gabinete do Controlador Geral (subordinado ao Governador) não tem um número suficiente de funcionários e o escopo de suas revisões é muito estreito. O componente de assistência técnica dará apoio ao fortalecimento do CGE, incluindo o aprimoramento do alinhamento de suas metodologias com padrões internacionais e o fornecimento de treinos em práticas de prevenção de fraude e corrupção. Como um controle adicional sobre as despesas de outras secretarias, o IPECE revisará e aprovará todas as solicitações de assistência técnica, manterá uma cópia de toda a documentação de apoio e preparará toda a documentação para fins de desembolso e relatórios.
7. *Relatórios Provisórios e Anuais:* A SEPLAG e o IPECE serão responsáveis por consolidar e relatar todas as informações de administração financeira de acordo com o componente IPF/AT. Submeterá Relatórios Financeiros Não Auditados Provisórios (RFNAPs) para fins de monitoramento. Esses relatórios conterão informações organizadas por componente, linha de orçamento e atividade. Tanto quanto possível, seu formato estará em conformidade com os requisitos de relatórios governamentais existentes. O IPECE também preparará e apresentará RFNAPs consolidados (1-A – fonte e uso dos fundos por categoria e 1-B – investimento por componentes) em R\$ para fins de relatórios financeiros. Os relatórios serão preparados no regime de caixa e serão apresentados ao Banco, no máximo, 60 dias após o fim de cada semestre.
8. *Auditoria externa:* As auditorias externas serão realizadas pelo TCE, que tem capacidade e pessoal adequados para cumprir sua função. O escopo de suas auditorias inclui auditorias financeiras e operacionais — embora suas responsabilidades de acordo com a operação limitar-se-ão à auditoria financeira — avaliação de controles internos e cumprimentos das leis, regras e regulamentações. Para o componente IPF/AT, o TCE realizará uma auditoria financeira, cujos termos de referência serão acordados entre o Governo e o Banco. O Banco e o TCE concordaram que o Banco deverá ser informado quando esse relatório tiver sido disponibilizado *online* ao público.
9. *Apoio de implementação do Banco:* Como parte do apoio geral à implementação, a equipe do Banco examinará a documentação dos processos de administração financeira e fornecerá apoio contínuo às agências implementadoras nas questões de administração financeira. A equipe do banco dedicará atenção particular a: (a) controles internos; (b) preparativos de planejamento orçamentário e financeiro; (c) os Relatórios Financeiros Provisórios Não Auditados (RFPNAs); (d) relatórios de auditoria, inclusive relatórios financeiros e ações

¹⁰³ As Condições Gerais requerem que o Mutuário mantenha todos os registros (contratos, ordens, faturas, contas, recibos e outros documentos) que comprovem as despesas elegíveis e permitam que o representante do Banco examine tais registros. Elas também requerem que os registros sejam mantidos por, no mínimo, um ano após o recebimento pelo Banco do relatório financeiro final auditado, de acordo com o acordo legal, ou dois anos após a data de encerramento, o que ocorrer por último. Os Mutuários são responsáveis por garantir que essa retenção de documentos além do período requerido pelo acordo legal cumpra as regulamentações do seu governo.

corretivas recomendadas nas Cartas de Administração do auditor; (e) administração dos desembolsos e fluxos financeiros; e (f) quaisquer incidências de práticas de corrupção envolvendo recursos do Projeto.

Desembolsos

10. Os desembolsos de acordo com o Componente de Assistência Técnica serão feitos primeiramente como Adiantamentos, embora Reembolsos também possam ser feitos. Os pedidos de retirada, exceto no caso do adiantamento inicial, terão que ser acompanhados de Relatórios de Despesas e Planilhas de Resumo com Registros. Os adiantamentos serão feitos para uma conta segregada designada em dólares americanos em um banco comercial aceitável pelo Banco com um teto fixo de US\$ 7 milhões. A frequência para relatar as despesas elegíveis pagas a partir da conta designada (DA) é trimestral. O Tamanho Mínimo do Pedido para Reembolsos será equivalente a US\$ 500.000,00. A Data Limite para Desembolso para o Componente de Assistência Técnica será de quatro meses após a data de encerramento da operação. As despesas incorridas durante o período de carência entre a data de encerramento e a Data Limite de Desembolso não serão elegíveis, exceto quando acordado em contrário com o Banco.

Compras Públicas

11. As compras públicas para o Componente de Assistência Técnica do projeto proposto serão realizadas em conformidade com as “Diretrizes do Banco Mundial: Compras Públicas de acordo com os Empréstimos do BIRD e os Créditos da AID por Mutuários do Banco Mundial”, de janeiro de 2011, e as “Diretrizes: Seleção e Emprego de Consultores de acordo com os Empréstimos do BIRD e os Créditos da AID por Mutuários do Banco Mundial”, de janeiro de 2011, e as disposições estipuladas no Contrato Legal.

12. *Plano de Compras Públicas:* O plano de compras públicas especificará métodos e procedimentos de seleção, custos estimados e requisitos de revisão prévia. Será atualizado ao menos anualmente ou conforme requerido para refletir a implementação real do projeto e melhorias na capacidade institucional. O Plano será incorporado ao sistema de TI de compras públicas do Banco (SEPA - Sistema de Execução de Planos de Aquisições) para fins de monitoramento.

13. *Seleção de serviços de consultoria:* As empresas de consultoria serão selecionadas por meio de Seleção Baseada em Qualidade e Custo (SBQC), Seleção Baseada em Qualidade (SBQ), Seleção Baseada na Qualificação dos Consultores (SBQC), Seleção por Menor Custo (SMC), Seleção com Orçamento Fixo (SOF), Seleção de Fonte Única e Consultores Individuais (CI). Listas curtas de consultores para serviços com custo estimado inferior a US\$ 500.000,00 por contrato podem ser compostas inteiramente de consultores nacionais de acordo com o disposto no parágrafo 2.7 das Diretrizes. Todos os contratos com custo estimado acima de US\$ 300.000,00 estarão sujeitos à revisão prévia pelo Banco. A Solicitação Padrão para Proposta e Relatórios de Avaliação do Banco serão usados para os contratos de consultorias acima de US\$ 200.000,00. Os limites de contratação de serviços de consultoria e não consultoria são os seguintes:

Tabela 1: Limites de Compras Públicas

Categoria da Despesa	Limite do Valor do Contrato (em	Método de compras	Processos Sujeitos a Revisão Prévia
-----------------------------	--	--------------------------	--

	milhares de US\$)	públicas / seleção de consultoria	
Serviços que não sejam de consultoria	≥ 5,000	“ICB”	Todos os processos
	< 5,000 ≥ 100	“NCB”	Primeiro processo e todos os processos acima de US\$ 500.000 milhão <i>(Nota do Tradutor: conforme original em inglês).</i>
	< 100	Shopping	Primeiro processo
Consultoria (empresas)	≥ 300	QCBS/QBS/	Primeiro processo para cada método de seleção e todos os processos acima de US\$ 300.000
	< 300	FBS/LCS	
	< 100	CQS	
Consultores individuais	< 100	Seção V das diretrizes	Primeiro processo e todos acima de US\$ 100.000
Contratação direta/Seleção de Fonte Única			Todos os casos independentemente das quantidades envolvidas

14. *Preparativos para compras públicas:* Todos os processos de compras públicas serão tratados pelo IPECE, que apoiará as secretarias na preparação dos documentos licitatórios, solicitações de propostas e expressões de interesse, e relatórios de avaliação. O IPECE também monitorará e atualizará o plano de compras públicas e servirá como um ponto de ligação entre as Secretarias e a PGE. A Unidade será liderada pelo coordenador do Projeto do SWAp II, auxiliado por três funcionários do IPECE com treinamento e experiência em gestão de projetos, administração financeira e monitoramento e consultores em compras públicas. A experiência em operações anteriores mostrou que é importante minimizar a rotatividade do pessoal que estiver lidando com os procedimentos do Banco, dada à demorada familiarização exigida. As responsabilidades de compras públicas de cada Secretaria e os detalhes dos procedimentos de compras públicas do Banco serão definidas em um conjunto de diretrizes ou instruções de operação.
15. A maioria das secretarias envolvidas na operação já está familiarizada com as regras de compras públicas do Banco; as outras receberão apoio do IPECE e treinamento do Banco no início da implementação. Isso abrangerá a preparação dos termos de referência, orçamentos de consultoria e uso do sistema SEPA do Banco.
16. *Frequência da Supervisão de Compras Públicas:* Além da supervisão da revisão prévia a ser realizada pelos escritórios do Banco, uma auditoria de compras públicas anual externa, conduzida pelo TCE e aceitável pelo Banco, será exigida para avaliar e verificar o cumprimento das diretrizes do Banco e do Acordo Legal.

Meio Ambiente e Social¹⁰⁴

17. O Banco realizou uma avaliação ambiental, conforme exigido pelo PO/BP 4.01. Nenhuma outra política de salvaguarda é desencadeada. Nenhum dos projetos ocasiona qualquer

¹⁰⁴ Para mais detalhes, consulte o Componente de Assistência Técnica ISDS.

impacto negativo ambiental ou social potencial, grande, significativo ou irreversível. Pelo contrário, o componente tem como objetivo fortalecer a capacidade dos órgãos estaduais e municipais responsáveis por mitigar esses impactos.

Fraude e Anticorrupção:

18. A porção do Financiamento de Projetos de Investimento do Empréstimo proposto usará as regras de compras públicas do Banco.

Anexo 10: Plano de Apoio à Implementação

1. O Banco fornecerá apoio contínuo à implementação, focando no cumprimento dos requisitos de desembolsos DLI e contribuindo para se juntar ao pessoal técnico do Governo na solução de problemas. Para cada DLI, o Banco solicitará ao Governo que produza planos de ação a cada seis meses, explicando os passos já tomados e os que foram planejados para garantir que as metas sejam atingidas. A equipe do Banco revisará esses planos e sugerirá ajustes, conforme necessário. Além de missões formais de apoio à implementação, os especialistas do Banco fornecerão apoio contínuo conforme necessário, particularmente fornecendo conselhos e apoio no desenvolvimento de termos de referência e na solução de problemas relacionados tanto ao cumprimento dos DLI quanto ao de metas de entrega de serviços mais amplos.

Requisitos Mistos de Habilidades da Equipe de Tarefa para o Apoio à Implementação

Habilidades necessárias	Número de semanas/ano de pessoal
Líder da Equipe de Tarefa	10 semanas de pessoal
Especialista em saúde	4 semanas de pessoal
Especialista em pobreza	2 semanas de pessoal
Especialista em educação	4 semanas de pessoal
Especialista em desenvolvimento do setor privado	4 semanas de pessoal
Especialista em gestão do setor público	4 semanas de pessoal
Especialista ambiental (assist. técnico)	2 semanas de pessoal
Especialista em gestão de recursos hídricos	3 semanas de pessoal
Especialista em água e saneamento	3 semanas de pessoal
Especialista em compras públicas (nacional)	4 semanas de pessoal
Especialista em Administração Financeira (nacional)	2/4 semanas de pessoal
Especialista em sistemas sociais	2 semanas de pessoal

Especialista em sistemas ambientais	2 semanas de pessoal
-------------------------------------	----------------------

2. O desempenho do governo na implementação do segundo SWAp foi classificado como “altamente satisfatório” e o Banco não prevê que o IPECE exigirá qualquer capacitação adicional além da contratação de especialistas em administração financeira e compras públicas (cf. anexo 9). O Banco monitorará a implementação do componente de assistência técnica cuidadosamente e poderá, como durante o SWAp, insistir na alocação de recursos adicionais para gerenciá-lo, caso seja requerido. O monitoramento do cumprimento do DLI por parte do IPECE será exatamente como no SWAp, por meio de reuniões mensais de um comitê composto por representantes de todas as secretarias implementadoras.

Nada mais de importante continha o referido documento que traduzi nesta cidade de Fortaleza, aos vinte e três dias do mês de janeiro de dois mil e quatorze, para todos os efeitos legais. EM TESTEMUNHO DO QUE, esta tradução leva a minha assinatura para constar onde convier.

Nícolas de Almeida Ayres