

Documento do  
Banco Mundial

**SOMENTE PARA USO OFICIAL**

Relatório nº: 66573-BR

**DOCUMENTO DE AVALIAÇÃO DE PROJETO (PAD)  
REFERENTE A UMA PROPOSTA DE EMPRÉSTIMO  
NO VALOR DE US\$ 480 MILHÕES  
PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
COM O AVAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
PARA UM  
SWAp DE FORTALECIMENTO DO INVESTIMENTO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL**

30 de março de 2012

Departamento de Finanças e Setor Privado  
Unidade de Gestão de País – Brasil  
Região da América Latina e do Caribe

Este documento tem distribuição restrita e pode ser usado apenas pelos destinatários no desempenho de suas funções oficiais.  
Seu conteúdo não pode ser divulgado de nenhuma outra forma sem a autorização do Banco Mundial.

## EQUIVALENTES MONETÁRIOS

(Taxa de câmbio em vigor em 30 de janeiro de 2012)

Unidade Monetária = Real

R\$ 1,75 = US\$ 1

US\$ 0,55 = R\$ 1

## ANO FISCAL DO GOVERNO BRASILEIRO

Janeiro – Dezembro

## SIGLAS E ACRÔNIMOS

AGDI	Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção de Investimentos
APL	Arranjo Produtivo Local
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGE	Contadoria e Auditoria Geral do Estado
CD	Seleção por Fonte Única / Contratação Direta
CELIC	Central de Licitações do Estado
COREDE	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CREMA	Contratos de Recuperação e Manutenção
DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DLI	Indicador Ligado ao Desembolso
DPL	Empréstimo de Apoio a Políticas de Desenvolvimento
EEP	Programas de Despesas Elegíveis
ESMF	Marco de Gestão Ambiental e Social
FPE	Sistema de Gestão das Finanças Públicas do Estado
HDM-4	Modelo de Gestão e Desenvolvimento de Rodovias
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFR	Relatório Financeiro Intermediário
INTOSAI	Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria
IPERGS	Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul
IPPF	Quadro de Planejamento Referente a Povos Indígenas
IPR	Revisão Independente de Aquisições
LOA	Lei Orçamentária Anual
LPI	Llicitação Pública Internacional
LPN	Llicitação Pública Nacional
PDO	Objetivo de Desenvolvimento do Programa
PAD	Documento de Avaliação do Projeto

PME	Pequenas e Médias Empresas
PPA	Plano Plurianual do Governo
RPF	Marco de Política de Reassentamento
SARH	Secretaria de Estado de Administração e Recursos Humanos
SBQC	Seleção Baseada na Qualidade e no Custo
SCIT	Secretaria de Estado de Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SEINFRA	Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
SEPLAG	Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
SMC	Seleção Baseada no Menor Custo
SOF	Seleção Baseada em Orçamento Fixo
SQC	Seleção Baseada nas Qualificações do Consultor
SWAp	Abordagem Setorial Amplia
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

Vice-Presidente Regional:	Hasan A. Tuluy
Diretor do País:	Makhtar Diop
Diretor de Setor:	Marialisa Motta
Gerente de Setor:	Lily Chu
Líder de Equipe de Trabalho:	Thomas Kenyon

**BRASIL –RIO GRANDE DO SUL**  
**SWAp de Fortalecimento do Investimento Público**

**SUMÁRIO**

I.	CONTEXTO ESTRATÉGICO .....	11
A.	Contexto do País e do Estado .....	11
B.	Contexto Setorial e Institucional .....	12
C.	Objetivos Mais Elevados para os quais o Programa Contribui .....	13
II.	OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA (PDO) .....	14
A.	Objetivo de Desenvolvimento do Programa .....	14
B.	Beneficiários do Programa .....	14
C.	Indicadores de Resultados em Nível de PDO .....	14
D.	Indicadores Ligados ao Desembolso .....	14
III.	DESCRIÇÃO DO PROGRAMA .....	15
A.	Componentes do Programa .....	15
IV.	MECANISMO DE FINANCIAMENTO .....	17
A.	A Opção pelo SWAp .....	17
B.	Lições Aprendidas e Utilizadas na Elaboração do Programa .....	18
V.	IMPLEMENTAÇÃO .....	19
A.	Arranjos Institucionais e de Implementação .....	19
B.	Monitoramento e Avaliação de Resultados .....	20
C.	Sustentabilidade .....	20
VI.	PRINCIPAIS RISCOS E MEDIDAS DE MITIGAÇÃO .....	21
A.	Explicação da Classificação Geral de Risco .....	21
VII.	RESUMO DA AVALIAÇÃO .....	22
A.	Análise Econômica e Financeira .....	22
B.	Técnica .....	24
C.	Gestão Financeira .....	24
D.	Aquisições .....	24
E.	Social (incluindo salvaguardas) .....	25
F.	Ambiental (incluindo salvaguardas) .....	25

**ANEXOS**

Anexo 1:	Matriz de Resultados e Monitoramento	27
Anexo 2:	Descrição Detalhada do Projeto	31
Anexo 3:	Arranjos Institucionais e de Implementação	46
Anexo 4:	Marco de Análise de Riscos Operacionais	62
Anexo 5:	Plano de Apoio à Implementação	65
Anexo 6:	Análise de Sustentabilidade Fiscal	67

**FOLHA DE DADOS DO PAD**  
**BRASIL – Estado do Rio Grande do Sul**  
*SWAp para Fortalecer o Investimento Público (P120830)*  
**DOCUMENTO DE AVALIAÇÃO DO PROJETO (PAD)**  
*Região da América Latina e do Caribe*  
*LCSPF*

**Informações básicas**

Data:	30 de março de 2012	Setores:	Indústria e comércio em geral (30%), administração pública subnacional (20%), administração pública – finanças (20%), educação fundamental (15%), estradas e rodovias rurais e interurbanas (15%)
Diretor de país:	Makhtar Diop	Temas:	Apoio a micro, pequenas e médias empresas (30%), gastos públicos, finanças e compras (20%), política tributária e gestão (20%), educação para todos (15%), serviços rurais e infraestrutura (15%)
Diretor de setor/Gerente de setor:	Lily L. Chu/Marialisa Motta	EA	B – Avaliação parcial
Identificação do projeto:	P120830	Categoria:	
Mecanismo de empréstimo:	Empréstimo de Investimento Específico		
Líder de equipe:	Thomas Kenyon		
O projeto inclui algum componente liderado pela comunidade (CDD)?	Não		
Em conjunto com IFC:	Não		

**Tomador:** Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

**Órgão responsável:** SEPLAG (Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul

Contato:	Margareth Vasata	Cargo:	Diretora
Telefone:	(55) (51) 3288-1401	Email:	<a href="mailto:mvasata@seplag.rs.gov.br">mvasata@seplag.rs.gov.br</a>

**Período de implementação do projeto:** Início: 01/01/2012 Fim: 31/12/2016

**Data esperada de efetividade:** 01/07/2012

**Data esperada de encerramento:** 30/06/2017

Dados financeiros do projeto (milhões de US\$)			
[ X ] Empréstimo [ ] Crédito	[ ] Doação [ ] Garantia	[ ] Outros	
Para empréstimos / créditos / outros			
Custo total do projeto (milhões de US\$):	903,5		
Total do financiamento do Banco (milhões de US\$):	480,0		
Fontes de recursos		Total (milhões de US\$)	
Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.		423,5	
Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento		480,0	
Total		903,5	
Desembolsos previstos (em milhões de US\$ - sem taxa de administração)			
Ano fiscal	2013	2014	2015
Anual	91,5	128,6	157,5
Acumulado	91,5	220,1	377,6
Objetivo(s) de Desenvolvimento do Programa (PDO)			
O Objetivo de Desenvolvimento do Programa é apoiar e aprimorar o planejamento e a execução de investimentos públicos, fortalecendo a capacidade do órgão de planejamento do Estado e de secretarias finalísticas específicas.			
Componentes (Partes)			
Nome do componente		Custo (US\$ milhões)	
Componente A. Assistência Técnica para Gestão do Setor Público		55,3	
Este componente reforçará a capacidade do Mutuário para conceber, implementar, monitorar e avaliar investimentos públicos, inclusive, entre outros, apoio para: planejamento de investimentos e recursos humanos, gestão de contratos e de ativos; monitoramento e avaliação do impacto; gestão ambiental e de risco de desastres; participação cidadã; e outros tipos de assistência técnica.			
Componente B. Programas de Despesas Elegíveis (EEP)		423,5	
Este componente apoiará a implementação dos Programas de Despesas Elegíveis por meio de investimentos na gestão do setor público (entre outros, na gestão de ativos), transportes (entre outros, na recuperação e manutenção de			

estradas), educação (entre outros, na modernização tecnológica, reforma de prédios) e desenvolvimento do setor privado para pequenas e médias empresas (entre outros, em programas de arranjos produtivos locais, serviços de extensão produtiva e inovação e parques tecnológicos).			
<b>Conformidade</b>			
<b>Política</b>			
O projeto diverge da Estratégia de Parceria com o País (CAS) em conteúdo ou em outros aspectos significativos?	Sim [ ] Não [X]		
<b>.</b>			
O projeto requer excepcionalização de políticas do Banco?	Sim [ ] Não [X]		
Foram aprovadas pelo Banco?	Sim [ ] Não [ ]		
Busca-se aprovação de excepcionalizações de políticas pelo Conselho?	Sim [ ] Não [X]		
O projeto atende aos critérios regionais de capacidade de implementação?	Sim [X] Não [ ]		
<b>.</b>			
Políticas de salvaguardas acionadas pelo Programa	Sim	Não	
Avaliação Ambiental OP/BP 4.01	X		
Habitats Naturais OP/BP 4.04	X		
Florestas OP/BP 4.36		X	
Controle de Pragas OP 4.09		X	
Recursos Físicos Culturais OP/BP 4.11	X		
Povos Indígenas OP/BP 4.10	X		
Reassentamento Involuntário OP/BP 4.12	X		
Segurança de Barragens OP/BP 4.37		X	
Projetos de Hidrovias Internacionais OP/BP 7.50		X	
Projetos em Áreas em Disputa OP/BP 7.60		X	
<b>.</b>			
<b>Compromissos legais</b>			
<b>Nome</b>	<b>Periódico</b>	<b>Prazo</b>	<b>Frequência</b>
Convênios interinstitucionais	Não	Efetividade	Durante execução
Convênios com Entidades Executoras Adicionais	Não	Conforme a necessidade	Durante execução
Manual operacional	Sim	Efetividade	
Comissão especial de licitações	Sim	Efetividade	Durante execução

Relatórios de gastos de EEP	Sim	28 fev e 31 ago	Durante execução
Relatórios de aquisições	Sim	28 fev e 31 ago	Durante execução
Auditoria de aquisições	Sim	NA	Anual durante execução
Qualificação e ajuste de EEPs	Sim	NA	Durante execução
Conformidade com as salvaguardas	Sim	NA	Durante execução

#### Descrição dos compromissos

Convênios interinstitucionais: o Mutuário celebrará Convênios com cada um de seus Órgãos responsáveis pela implementação do Projeto, definindo a participação de cada Órgão na implementação do Projeto, inclusive, entre outros, disposições de gestão financeira com detalhes sobre o fluxo de informações e/ou fluxo de recursos entre o respectivo Órgão e a SEPLAG e, no caso do DAER (Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem), disposições especiais para reger a gestão dos recursos do Empréstimo.

Convênios com Entidades Executoras Adicionais: o Mutuário selecionará outras entidades públicas e privadas para apoiá-lo na execução do Componente B do Programa. O Mutuário celebrará convênios individuais com cada Entidade Executora Adicional, definindo a participação de cada Entidade Executora Adicional na implementação do Programa.

Manual operacional: o Mutuário deverá implementar o Programa e fazer com que o Programa seja implementado em conformidade com as disposições de um manual, que seja satisfatório para o Banco.

Comissão especial de licitações: o Mutuário criará e manterá, durante todo o período de execução do Programa, uma comissão especial de licitações cujos membros terão qualificações e experiência e trabalharão segundo termos de referência que sejam satisfatórios para o Banco (a Comissão Especial de Licitações). Essa Comissão Especial de Licitações apoiará o Mutuário na aquisição de bens, obras, serviços de consultoria e serviços técnicos para o Programa.

Relatórios de gastos de EEP: o Mutuário apresentará ao Banco, imediatamente após a Data de Efetividade, e em ou por volta de 28 de fevereiro e 31 de agosto de cada ano, iniciando na primeira dessas datas após a Data de Efetividade, relatórios regulares sobre os gastos com EEP, elaborados em conformidade com as disposições do Manual Operacional do Programa e da Carta de Desembolso.

Relatórios de aquisições: o Mutuário apresentará ao Banco em ou por volta de 28 de fevereiro e 31 de agosto de cada ano, iniciando na primeira dessas datas após a Data de Efetividade, um relatório de aquisições confirmando a execução de todas as atividades de aquisições do Componente B do Programa em conformidade com o Plano de Aquisições e de forma aceitável para o Banco.

Auditoria de aquisições: o Mutuário: (a) providenciará a auditoria de todos os registros e documentação de aquisições do Programa para cada ano fiscal do Mutuário, em conformidade com os devidos princípios de auditoria de compras, a ser realizada por auditores independentes aceitáveis para o Banco; (b) apresentará ao Banco, logo que esteja disponível mas, em qualquer caso, não mais do que seis meses após o encerramento de cada ano fiscal, o relatório de auditoria de aquisições referente a tal auditoria realizada por tais auditores, com a abrangência e o nível de detalhe que o Banco tenha razoavelmente solicitado; e (c) apresentará ao Banco quaisquer outras informações acerca desses registros e documentação de aquisições do Programa e da respectiva auditoria de compras que o Banco, de tempos em tempos, razoavelmente solicite.

Qualificação e ajuste de EEP: as EEP deverão atender aos critérios de qualificação e aos procedimentos definidos no Manual Operacional do Programa. O Mutuário e o Banco poderão

conjuntamente analisar, uma vez por ano, os valores atribuídos, por código orçamentário, ao EEP detalhado no Anexo 4 do Contrato de Empréstimo e fazer os ajustes necessários e de forma satisfatória para o Banco. Se, a qualquer momento, o Banco determinar que alguma parcela do financiamento do Programa tenha sido usada para itens comprados indevidamente e em violação do Contrato de Empréstimo, não tenha sido usada para Despesas Elegíveis ou, no caso dos Programas de Despesas Elegíveis do Componente B do Programa, não tenha comprovante de que foi efetivamente gasta pelo Mutuário nos Programas de Despesas Elegíveis e/ou comprovante de atendimento de outros critérios definidos neste Contrato ou no Manual Operacional do Programa, o Mutuário reembolsará tal parcela ao Banco na forma que o Banco especificar mediante notificação ao Mutuário.

Conformidade com as salvaguardas: o Mutuário executará o Programa e tomará providências para que os Órgãos Executores e as Entidades Implementadoras Adicionais executem o Programa em conformidade com os Documentos de Salvaguardas. No caso de atividades do Programa as quais não tenham um plano de gestão ambiental, plano referente a povos indígenas e/ou plano de ação de reassentamento (o que corresponda) adotado até a data do Contrato de Empréstimo, o Mutuário irá fazer e tomará providências para que os Órgãos Executores e as Entidades Implementadoras Adicionais o façam: (a) antes da implementação de quaisquer atividades do Programa, elaborem o plano de gestão ambiental, o plano referente a povos indígenas e/ou o plano de reassentamento, o que corresponda e que determinem o ESMF, o IPPF e/ou o RPF, e observarão os procedimentos definidos no ESMF, IPPF e/ou RPF (o que corresponda) no tocante à elaboração de avaliações, apresentação para a aprovação do Banco, consultas e divulgação dos instrumentos finais; e (b) imediatamente após a aprovação do plano pertinente pelo Banco, executem tal plano em conformidade com os respectivos termos. O Mutuário também assegurará que os termos de referência para quaisquer consultorias relacionadas a qualquer assistência técnica prestada no Programa serão satisfatórios para o Banco e, para esse fim, que tais termos de referência exijam que as orientações transmitidas em tais consultorias e assistência técnica estejam em conformidade com as exigências das Políticas de Salvaguarda do Banco.

Equipe			
Equipe do Banco			
Nome	Cargo	Especialização	Unidade
Thomas Kenyon	Especialista Sênior em Desenvolvimento do Setor Privado	Líder de equipe	LCSPF
Roland Clarke	Especialista Líder em Gestão do Setor Público	Gestão do Setor Público	LCSPS
Alexandre Oliveira	Especialista Sênior em Aquisições	Aquisições	LCSPT
Seynabou Sakho	Economista Sênior para o País	Fiscal	LCSPE
Michael Drabble	Especialista Sênior em Educação	Educação	LCSHE
Gregoire Gauthier	Especialista em Transportes	Transportes	LCSSD
Joaquin Toro	Especialista Sênior em Risco de Desastres	Risco de Desastres	LCSUW
Bernadete Lange	Especialista em Meio Ambiente	Gestão Ambiental	LCSEN
Tiago Peixoto	Especialista em Governança	Consultas Públicas	WBI
Miriam Bruhn	Economista	Avaliação de impacto	DEC FP
Joseph Kizito	Especialista Sênior em Gestão Fiscal	Gestão Fiscal	LCSFM
Frederico Rabello	Especialista Sênior em Aquisições	Aquisições	LCSPT
Miguel-Santiago Oliveira	Diretor Financeiro Sênior	Desembolsos	CTRLN
Gunars Platais	Especialista Sênior em Meio Ambiente	Salvaguardas/ Meio Ambiente	LCSSD
Mariangeles Sabella	Advogada Sênior	Jurídico	LEGLA
Anita Fiori	Especialista em DSP	Desenv. do setor privado	IFC
Ruben Gomes	Consultor	Desenv. do setor privado	LCSPF
Bob Hodgson	Consultor	Desenv. do setor privado	LCSPF
Ximena Traa-Valarezo	Consultor	Salvaguardas/Socia l	LCSSO
Alexandre Arrobbio	Especialista Sênior em Gestão do Setor Público	Avaliador de homólogos	LCSPS
Fernando Blanco	Economista Sênior	Avaliador de homólogos	AFTP4
Ralf-Michael Kaltheier	Economista Sênior de Transportes	Avaliador de homólogos	LCSTR
Micky Ananth	Assistente de Programa	ACS	LCSPF

## I. CONTEXTO ESTRATÉGICO

### A. Contexto do País e do Estado

1. A operação proposta é um SWAp multissetorial de US\$ 480 milhões, a ser executada pelo Estado do Rio Grande do Sul com o aval da República Federativa do Brasil. A economia do Rio Grande do Sul é a quarta maior do Brasil, após São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Também está entre as mais bem desenvolvidas, com uma renda *per capita* 14% acima da média nacional e um nível correspondentemente alto de desenvolvimento humano. A atividade econômica é impulsionada pelos setores exportadores, pelo agronegócio de alta produtividade e por um setor industrial bem desenvolvido. O Rio Grande do Sul também se beneficia dos investimentos associados à descoberta das reservas de petróleo do pré-sal na costa sudeste do Brasil<sup>1</sup>.

2. Apesar dessas vantagens, a posição relativa do Rio Grande do Sul na economia nacional decresceu. Sua participação no resultado caiu de 8,9% em 1996 para 6,5% em 2010. A economia do Estado também é mais instável que a média, com grandes expansões tipicamente seguidas por grandes recessões. O crescimento recente tem sido particularmente afetado pela vulnerabilidade de sua produção agrícola à seca e a outros padrões climáticos extremos<sup>2</sup> e de suas exportações pela valorização real do Real. O desempenho econômico também sofreu com a crise fiscal em meados da década de 2000, que exigiu drásticos cortes em investimentos e serviços públicos e teve um impacto desproporcionalmente negativo sobre os pobres.

3. A posição fiscal do Estado foi reforçada nos últimos quatro anos, em parte como resultado da assistência prestada e do cumprimento das metas definidas nos termos do Empréstimo de Apoio a Políticas de Desenvolvimento (DPL, na sigla em inglês) para a Sustentabilidade Fiscal do Rio Grande do Sul (P106767), concedido em 2008. Em 2007, o Rio Grande do Sul enfrentava a pior situação dentre os Estados brasileiros. Uma base tributária decrescente, aumento substancial de gastos com pessoal e um amplo déficit estrutural no sistema previdenciário do Estado significavam que o Estado não conseguia cumprir com muitas das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Estado também tinha dificuldades de cumprir com as despesas obrigatórias fixas, especialmente em relação ao serviço da dívida, ao pagamento de aposentadorias e à manutenção da infraestrutura pública.

4. O Governo anterior, eleito em 2007, adotou medidas rígidas para melhorar a situação. Por meio do controle de despesas com pessoal e pelo aumento da arrecadação, o Governo conseguiu manter excedentes primários sustentados. A reestruturação da dívida, associada à operação do Banco, reduziu os custos de empréstimo para o Estado e melhoraram o perfil de vencimentos da dívida. Como resultado, a dívida líquida caiu de 280% da Receita Corrente Líquida (RCL) em 2003 para 214% em 2010, e o serviço da dívida caiu de 17% da RCL para 14,8%. Embora ainda permaneça acima do teto acordado na Lei de Responsabilidade Fiscal e seja maior em relação à receita do que em qualquer outro Estado brasileiro, estima-se que a dívida líquida caia abaixo dos 200% da RCL exigidos pela lei até o final de 2012.

5. Essas melhorias levaram o Governo Federal a autorizar o Estado a tomar um empréstimo pela primeira vez desde a renegociação de sua dívida com a União em 1997. Mesmo assim, sérios desafios permanecem. Em contraste com os avanços obtidos com o tema de sustentabilidade fiscal e de reestruturação da dívida, relativamente pouco progresso ocorreu com os outros dois elementos da operação

<sup>1</sup> Estima-se que essas reservas de petróleo do pré-sal, assim chamadas porque estão abaixo de uma camada de sal de até dois quilômetros de espessura, estenda-se da costa de Santa Catarina, na região sul do país, até o Espírito Santo, no sudeste.

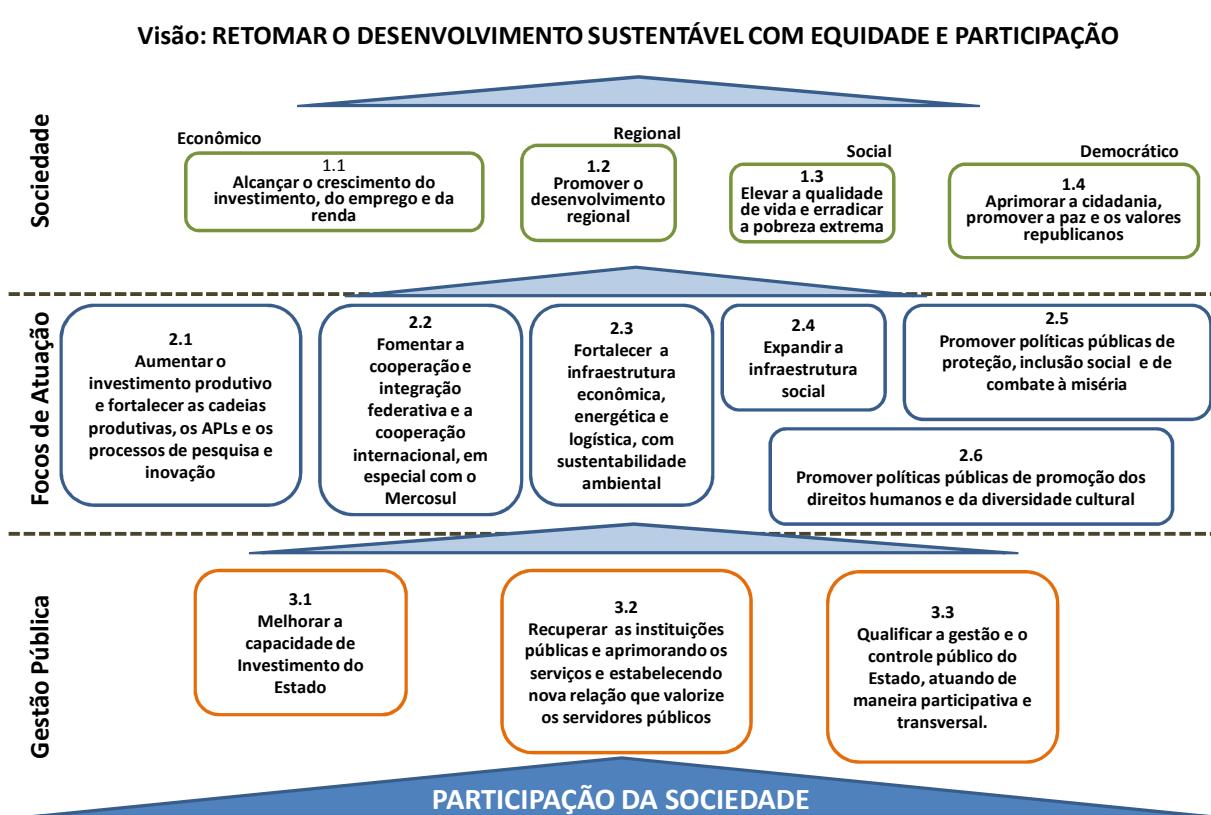
<sup>2</sup> Conforme dados da Defesa Civil, o Rio Grande do Sul sofreu 1.645 eventos climáticos extremos entre 2003 e 2009, que afetaram mais de 90% de seus municípios. As perdas resultantes foram de aproximadamente US\$ 7 bilhões.

prévia com o Banco – reforma da previdência pública e modernização do setor público – durante o período de sua execução. Desde então, o Estado obteve aprovação para uma nova lei da previdência, mas ainda enfrenta a tarefa de, com base na melhoria do desempenho fiscal, aumentar a eficiência e a qualidade do investimento público e da prestação de serviços.

## B. Contexto Setorial e Institucional

6. Após vários anos em que o foco da atenção do Governo foi a consolidação fiscal, a meta principal do Governo do Rio Grande do Sul é estimular a retomada do crescimento econômico em um ambiente fiscal restrito e melhorar a qualidade dos serviços públicos. A estratégia da administração atual tem quatro objetivos: aumentar a taxa de crescimento de investimento, emprego e renda; promover o desenvolvimento regional; eliminar a pobreza extrema; e fortalecer a participação cidadã.

**Figura 1: Mapa Estratégico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**



7. O Governo reconhece que o ajuste fiscal foi obtido grandemente em função de cortes em investimentos públicos e que o estado, consequentemente, perdeu posições em *rankings* nacionais de qualidade da educação e de infraestrutura. Em função disso, o Governo do Estado solicitou o apoio do Banco para uma série de intervenções bem focadas para estimular o crescimento ecologicamente sustentável nos setores de transporte, educação e desenvolvimento do setor privado, intervenções essas apoiadas por melhorias na gestão do setor público, na gestão ambiental e na prestação de serviços.

8. O Governo também está ciente de que a qualidade de muitos de seus projetos de investimento é prejudicada em função de critérios fracos de seleção, processos de aquisições falhos, demoras na execução após contratação e aumentos nos orçamentos inicialmente previstos. Houve progressos no âmbito da última operação com o Banco por meio da implementação de sistemas de monitoramento de projetos de investimento, mas isso não se estendeu a mecanismos rigorosos de seleção, tampouco incluiu apoio para

monitoramento e ações corretivas. A atual operação auxiliará o Governo a estabelecer mecanismos integrados para selecionar, priorizar e implementar investimentos públicos.

9. O Programa também apoiará análise e avaliação de impacto. O Rio Grande do Sul tem uma tradição de políticas colaborativas e, por vezes, intervencionistas na gestão do setor público e no desenvolvimento do setor privado. O Governo considera esses mecanismos ferramentas importantes para melhorar a eficiência de investimentos públicos e estimular o desenvolvimento do setor privado.<sup>3</sup> Ao mesmo tempo, preocupa-se com sua eficácia, já que muitas datam do início da década de 1990 e necessitam de avaliação e provável modernização. Uma contribuição importante da operação será prestar consultoria e apoiar sua adaptação.

10. O envolvimento do Banco deve ser entendido no contexto de uma série de outros programas de Governo, financiados pelo Governo federal e outras agências, principalmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Governo federal está financiando programas em transporte urbano, saneamento básico e irrigação. O BID está apoiando ações para fortalecer a capacidade de gerenciamento fiscal<sup>4</sup>. O programa com o BNDES compreende apoio ao desenvolvimento de distritos industriais, pavimentação de acessos municipais e modernização de aeroportos regionais, habitação para grupos de baixa renda e apoio a pequenos produtores rurais.

### C. Objetivos Mais Elevados para os quais o Programa Contribui

11. Os financiamentos do Banco Mundial ao Brasil estão cada vez mais concentrados em operações multissetoriais com os Governos estaduais e municipais, com foco na elaboração e implementação de políticas. A Estratégia de Parceria com o País de 2012-2015 do Grupo Banco Mundial (Relatório nº 63731-BR debatido pela diretoria executiva em 1º de novembro de 2011) enfatiza quatro objetivos estratégicos: (i) aumentar o volume e a produtividade dos investimentos públicos e privados; (ii) aumentar a qualidade e expandir a oferta de serviços públicos para famílias de baixa renda; (iii) promover o desenvolvimento econômico regional; e (iv) melhorar a gestão de recursos naturais e a resiliência às mudanças climáticas. Esses deverão ser alcançados por meio do apoio às seguintes políticas e instrumentos:

- Melhoria da gestão fiscal e do setor público; políticas de desenvolvimento do setor privado mais eficazes.
- Educação de melhor qualidade e acesso aos serviços de saúde para os pobres; proteção social mais forte; expansão do acesso à moradia a preços acessíveis.
- Melhoria de transportes e logística; expansão do acesso ao saneamento básico; maior fornecimento de energia limpa e eficiente.
- Gestão integrada de recursos hídricos; expansão da agricultura sustentável; melhoria da gestão de risco de desastres; melhoria da gestão ambiental e da biodiversidade.

12. O objetivo desta operação e as políticas e programas que ela apoiará estão intimamente alinhados a esta estratégia. O SWAp fortalecerá a capacidade do Governo do Rio Grande do Sul de planejar e executar investimentos públicos em educação, desenvolvimento do setor privado e transportes ao mesmo tempo em que preserva a disciplina fiscal e melhora a gestão ambiental e de recursos naturais.

<sup>3</sup> Quando implementada apropriadamente, a participação em processos orçamentários pode ajudar a melhor identificar as necessidades dos cidadãos, levando a uma alocação de recursos mais baseada em fatos concretos e aumentando a legitimidade das decisões sobre investimentos públicos. O orçamento participativo também tem sido associado à redução da evasão fiscal, uma vez que permite aos cidadãos ligarem o gasto público à prestação de serviços públicos.

<sup>4</sup> O empréstimo do BID abordou inter alia gestão da dívida, administração fiscal e organização interna, e sistemas de controle na SEFAZ.

## **II. OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA**

### **A. Objetivo de Desenvolvimento do Programa**

13. O Objetivo de Desenvolvimento do Programa (PDO) é apoiar e aprimorar o planejamento e a execução de investimentos públicos por meio do fortalecimento da capacidade do órgão de planejamento do Estado e de secretarias finalísticas específicas.

14. Esses investimentos serão feitos nas áreas de infraestrutura, educação, desenvolvimento econômico e ciência e tecnologia. O Programa fornecerá assistência técnica transversal em planejamento de investimentos públicos e de recursos humanos, gestão de compras, gestão de contratos, avaliação de impacto, gestão ambiental e de risco de desastres e participação popular em processos de tomada de decisão. Também apoiará, por meio de programas de despesas elegíveis, investimentos em transportes (entre outros, recuperação e manutenção de rodovias), educação (entre outros, modernização tecnológica e reformas de prédios escolares) e desenvolvimento do setor privado para pequenas e médias empresas (entre outros, programas de APL, serviços de extensão produtiva e inovação e parques tecnológicos).

### **B. Beneficiários do Programa**

15. Os beneficiários deste Programa são professores de todos os níveis, alunos de escolas de ensino fundamental e médio e seus pais (componente educação); pequenas e médias empresas e empresas inovadoras (componente desenvolvimento do setor privado); e usuários em geral do sistema viário estadual (componente transportes). Outros beneficiários são as instituições estaduais que se beneficiarão de projetos de assistência técnica, que lhes permitirá melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos.

### **C. Indicadores de Resultados em Nível de PDO**

16. Os indicadores de resultados em nível de PDO são: (i) a implementação de um sistema de gestão de pavimentação de rodovias; (ii) a implementação de um sistema de avaliação de aprendizagem nos níveis fundamentais e médio; (iii) a conclusão da avaliação de impacto dos serviços de extensão produtiva; e (iv) o envio à Assembléia Legislativa de um projeto de lei sobre gestão de ativos públicos.

### **D. Indicadores Ligados ao Desembolso**

17. Os programas de despesas elegíveis em transportes, educação e desenvolvimento do setor privado serão monitorados por um conjunto de indicadores ligados ao desembolso e ao desempenho (ver Anexo 1). O desempenho fiscal do estado também será monitorado por outros três indicadores ligados ao desembolso. Os indicadores ligados ao desembolso são: (i) transportes – percentual cumulativo de rodovias pavimentadas com contratos CREMA; (ii) educação – número de projetos de reforma e construção de escolas executados; (iii) desenvolvimento do setor privado – número de convênios assinados ou renovados com APL; (iv) desenvolvimento do setor privado – número de convênios assinados ou renovados com prestadores de serviços de extensão produtiva; (v) desenvolvimento do setor privado – número de convênios assinados com gestores de parques científicos (Alianças Tripla Hélice); (vi) desempenho fiscal – balanço fiscal primário; (vii) desempenho fiscal – despesas com investimentos; e (viii) desempenho fiscal – arrecadações do Imposto Sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

18. A definição e as metas a serem alcançadas para o PDO, indicadores ligados ao desembolso e de desempenho (ver a seguir) serão objeto de revisão pelo Governo e pelo Banco durante a revisão de meio-

termo, que acontecerá em ou em cerca de 30 de setembro de 2014 ou quando necessário durante a implementação.

### **III. DESCRIÇÃO DO PROGRAMA**

#### **A. Componentes do Programa**

19. O SWAp do Rio Grande do Sul possui dois componentes: um componente transversal de gestão do setor público, que compreende Assistência Técnica de aproximadamente US\$ 55,3 milhões, e um componente de Programas de Despesas Elegíveis (EEP) de aproximadamente US\$ 423,5 milhões. O objetivo da assistência técnica é fortalecer a capacidade do Governo de planejar e executar os programas de despesas elegíveis.

Componente A: Assistência Técnica:

20. O componente de assistência técnica fortalecerá a capacidade do Mutuário de elaborar, implementar, monitorar e avaliar os investimentos públicos, incluindo, entre outros, apoio para:

21. Planejamento de investimentos e de recursos humanos, gestão de contratos e de ativos, por meio de: (a) execução de uma revisão do atual processo de planejamento de projetos do Mutuário e desenvolvimento de termos de referência para elaboração dos respectivos procedimentos e manuais; (b) desenvolvimento de uma metodologia e oferta de capacitação em preparação de projetos; (c) apoio para planejamento a longo prazo de infraestrutura de transporte e logística integrados; (d) desenvolvimento de um diagnóstico do sistema de recursos humanos da SEDUC; (e) desenvolvimento e implementação de um sistema de informação de gestão de contratos; (f) desenvolvimento e implementação de um sistema de gestão de licitações; e (g) implantação de um sistema de gestão de ativos públicos e alienação de ativos imobilários excedentes.

22. Monitoramento e avaliação de impacto, por meio de: (a) implantação de um sistema multicanal para avaliação dos serviços públicos; (b) treinamento sobre a metodologia de *benchmarking* no nível da empresa.

23. Gestão ambiental e de risco de desastres, por meio de: (a) implantação de sistema de licenciamento ambiental e de sistema público de comunicação; (b) implantação de um sistema de zoneamento ecológico-econômico; (c) desenvolvimento de um sistema coordenado de gestão de risco de desastres; (d) implantação de um sistema de informação e monitoramento de risco de desastres; (e) criação de uma sala se situação para a gestão de risco de desastres; (f) realização de um estudo de viabilidade para simbiose industrial; (g) treinamento sobre técnicas de redução de resíduos no nível da empresa.

24. Participação cidadã, por meio de: (a) elaboração de uma estratégia, sistemas e apoio à implementação de TIC; (b) elaboração e implantação de uma plataforma multicanal de orçamento participativo e um portal de participação; (c) elaboração de uma proposta de novo marco legal em procedimentos participativos e monitoramento por terceiros para apoiar sua aplicação aos processos organizacionais e fornecer treinamento para fortalecer o monitoramento por terceiros.

25. Outra assistência técnica, por meio de: (a) prestação de assistência técnica para os arranjos produtivos locais (APL) sobre estratégias de marketing, entre outros temas; (b) levantamento com novos empreendedores e empresas recém-criadas para entender os obstáculos à constituição de empresas e promover a coordenação entre as intervenções de desenvolvimento do setor privado; (c) implantar um programa de levantamento de pontos críticos de rodovias, e implantar de um sistema de gestão de obras de arte; (d) apoio para modernização da gestão do sistema previdenciário do Mutuário; (e) apoio para

fortalecimento e modernização institucional do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER); (f) apoio à gestão da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção de Investimentos (AGDI) ao longo do primeiro ano do Programa; e (g) realização das auditorias técnicas indicadas na Seção II.A.2 do Anexo 2 do Contrato de Empréstimo.

26. O componente de assistência técnica também financiará uma auditoria técnica independente para verificar o cumprimento dos indicadores ligados ao desembolso (DLI).

#### Componente B: Programas de despesas elegíveis:

27. Neste componente, o Programa financiará programas de despesas elegíveis (Tabela 1) que englobam investimentos na gestão do setor público (entre outros, na gestão de ativos públicos), transportes (entre outros, na recuperação e manutenção de rodovias), educação (entre outros, na modernização tecnológica, reforma de escolas) e desenvolvimento do setor privado para pequenas e médias empresas (entre outros, em programas de arranjos produtivos locais, serviços de extensão produtiva e inovação e parques tecnológicos), identificados pelo Governo como críticos para a retomada do crescimento econômico. Os EEP também incluem investimentos para modernizar o sistema de gestão de ativos públicos. Haverá dois grupos de condições para desembolso: o atendimento de DLI e limites de despesas para cada EEP (regra dos 70%).<sup>5</sup>

#### Setor 1: Transportes (US\$ 222,2 milhões)

28. Este componente apoiará a recuperação e a manutenção de rodovias pavimentadas, apoiando a modernização do DAER. O Programa financiará a implementação de CREMAS (Contratos de Recuperação e Manutenção) para até 1.600 km da rede rodoviária estadual, considerados prioritários para o crescimento econômico e a integração regional.

#### Setor 2: Educação (US\$ 126,8 milhões)

29. Este componente apoiará a modernização tecnológica, construção e reforma de escolas e uma avaliação participativa do sistema educacional do Estado. O Programa financiará a modernização de laboratórios de informática em escolas, um programa piloto de um computador por aluno (US\$ 21 milhões) e a reforma de instalações escolares (US\$ 95,6 milhões). Também apoiará a implantação de um sistema de avaliação participativa baseado na Internet, que reunirá dados sobre o desempenho de alunos, professores e diretores para uso em elaboração de políticas (US\$ 10,2 milhões).

#### Setor 3: Desenvolvimento do Setor Privado (US\$ 65,3 milhões)

30. Este componente apoiará programas de APL, serviços de extensão produtiva e inovação e expansão dos parques e polos tecnológicos. O Programa apoiará um estudo destinado a orientar a política de desenvolvimento regional do Estado e apoiará a elaboração de um plano estratégico e treinamento em gestão para cada um dos aproximadamente 20 APL (US\$ 6,2 milhões). Também financiará serviços de extensão (ex.: *benchmarking* e produção limpa) para empresas e avaliará seu impacto no desempenho das empresas utilizando uma rigorosa metodologia (US\$ 23,5 milhões). E fortalecerá os parques tecnológicos existentes, financiará até sete novos parques por meio de um processo de licitação (US\$ 21,6 milhões) e apoiará os polos tecnológicos existentes para estimular a adaptação e a difusão de tecnologia (US\$ 14 milhões).

---

<sup>5</sup> “Regra dos 70%” significa uma condição a ser atendida pelo Mutuário para a realização de certos desembolsos do Empréstimo, ou seja, que para o valor agregado de todos os EEPs foram gastos, no período anterior de 1º de julho a 30 de junho, 70% dos recursos orçamentados para o EEP (especificados no Anexo 4 do Contrato de Empréstimo) para tal período no âmbito do Componente B do Programa.

**Tabela 1. Programas de Despesas Elegíveis**

Nome do programa e nº do projeto/atividade do orçamento	Ano Fiscal 2013 (R\$ milhões)	Ano Fiscal 2014 (R\$ milhões)	Ano Fiscal 2015 (R\$ milhões)	Ano Fiscal 2016 (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	Total (US\$ milhões)	Financiamento BIRD (US\$ milhões)
<b>Transportes:</b>							
CREMA – 3252	0	146,7	248,5	225,0	620,2	354,4	222,2
<b>Educação:</b>							
Construção e reforma de escolas – 6344	192,5	122,0	121,1	78,7	514,2	293,9	95,6
Modernização tecnológica – 1909	41,9	35,8	34,5	19,3	131,4	75,1	21,0
Sistema de avaliação participativa - 5791	6,2	6,2	6,3	0,3	19,1	10,9	10,2
<b>Desenvolvimento do setor privado:</b>							
Governança e monitoramento dos APL – 3342/3335	4,7	5,1	4,5	4,1	18,5	10,6	6,2
Serviços de extensão produtiva e inovação – 3334	6,6	12,3	12,3	11,9	43,1	24,6	23,5
Parques e polos tecnológicos – 6704	33,2	32,1	32,6	19,7	117,6	67,2	35,6
<b>Gestão do setor público:</b>							
Gestão de ativos do Estado - 8089	5,2	4,3	3,7	5,1	18,4	10,5	9,2

Nota: US\$ = R\$ 1,75

#### Setor 4: Gestão do Setor Público (US\$ 9,2 milhões)

31. Este componente apoiará o desenvolvimento de sistemas de gestão e alienação ativos móveis e imóveis do setor público (US\$ 9,2 milhões).

### IV. MECANISMO DE FINANCIAMENTO

#### A. A Opção pelo SWAp

32. O SWAp do Rio Grande do Sul segue o modelo utilizado inicialmente no Ceará e reproduzido em Minas Gerais, no Distrito Federal, em Pernambuco, combinando apoio à gestão do setor público com financiamento de determinados programas setoriais. É uma forma apropriada de dar continuidade ao apoio iniciado com o DPL para a Sustentabilidade Fiscal do Rio Grande do Sul (P106767) para aumentar a eficiência do investimento público e, ao mesmo tempo, prevenir qualquer relaxamento da disciplina fiscal.

**Tabela 2. Custos do Programa e Plano de Financiamento (milhões de US\$)**

Componentes do Projeto	Custo do Projeto	Financiamento BIRD	Financiamento Estado	% Financiamento BIRD
1. Assistência Técnica para Gestão do Setor Público	55,3	55,3	0	100
2. Programas de Despesas Elegíveis (EEP)	847,0	423,5	423,5	50
Custo total do Programa	902,3	478,8	423,5	53,1
Taxa de administração	1,2	1,2	-	-
Financiamento total necessário	903,5	480,0	423,5	53,1

## B. Lições Aprendidas e Utilizadas na Elaboração do Programa

33. *Educação:* Lições de projetos anteriores financiados pelo Banco na área da educação enfatizam a importância de propiciar múltiplos insumos simultaneamente (ex.: tecnologia da informação e reforma de escolas, como financiado neste Programa, e treinamento de professores financiado por outros recursos).

34. *Transportes:* O foco do componente transportes no CREMA reflete a experiência do Banco com projetos similares no Brasil. A contratação baseada no desempenho demonstrou melhorar a eficiência da manutenção e da recuperação de rodovias em outros estados, tanto em termos de custo durante todo o ciclo de vida quanto na qualidade de execução das obras. Parte desses ganhos de eficiência deve-se ao maior envolvimento do setor privado na manutenção de rodovias, com contratos de recuperação inicial com subsequente manutenção de rotina, incluindo remuneração baseada no desempenho como incentivo. Pioneiro no Rio Grande do Sul no início dos anos 2000, o modelo CREMA tem melhorado constantemente, servindo-se de lições aprendidas em outras jurisdições. O acordo contratual proposto pelo Programa vai basear-se nessa experiência, incluindo, em particular, um catálogo de soluções técnicas, simplificado mas adequado para agilizar a elaboração e reduzir custos, e sistemas de monitoramento de fácil compreensão, que especifiquem multas por descumprimento e estejam associados a uma supervisão rigorosa do contrato. O Programa contém um nível significativo de assistência técnica para fortalecer o planejamento de projetos e a capacidade de supervisão do DAER.

35. *Desenvolvimento do Setor Privado:* Há um longo histórico de projetos de desenvolvimento produtivo financiados pelo Banco e por outras agências no Brasil, oferecendo muitas lições. Primeiro, os projetos com maior sucesso respondem a demandas do setor privado e não simplesmente pela oferta realizada por órgãos de Governo ou outros prestadores de serviços. Segundo, demonstrou-se a importância de incluir melhorias “brandas” na forma de assistência técnica e treinamento, bem como apoio “duro” para investimentos de capital. Terceiro, projetos de demonstração podem servir de catalisadores, criando credibilidade e apoio para crescer em escala nas fases subsequentes. Essas lições estão refletidas na concepção do Programa. Os subcomponentes de melhoria empresarial e de parques tecnológicos terão uma contribuição dos participantes equivalente a 15-25% do custo. O componente de serviços de extensão produtiva e inovação também terá opções de melhoria tanto “brandas” quanto “duras”, embora o Programa não financie despesas de capital. Incluirá um projeto-piloto de um ano, com uma avaliação de impacto rigorosa no fim desse período, para permitir a absorção de lições aprendidas e a realização de ajustes antes de se iniciar uma segunda fase mais ampla. Finalmente, será dada atenção especial para garantir que os princípios de concepção presentes nos parques científicos e tecnológicos mais bem-sucedidos sejam replicados em outros locais.

36. *Implementação:* Uma lição aprendida em operações SWAp anteriores no Brasil é a necessidade de prestar assistência técnica com eficiência. Para tanto, o Programa designará pessoal da SEPLAG especificamente para o propósito de aquisições por meio de uma comissão especial de licitações. A concepção do Programa também separou indicadores ligados ao desembolso de subprojetos de assistência técnica. Outros fatores mitigatórios incluem a centralização do plano de aquisições em um único documento para facilitar o monitoramento; a colocação da maioria das despesas que não sejam de consultoria nos programas de despesas elegíveis; e a oferta de treinamento na preparação de termos de referência e estimativas de custos para todos os órgãos executores, em especial para a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), que é responsável por aproximadamente US\$ 21 milhões do componente de assistência técnica.

## V. IMPLEMENTAÇÃO

### A. Arranjos Institucionais e de Implementação

37. A responsabilidade pela coordenação e pelos relatórios das atividades<sup>6</sup> do Programa fica a cargo da SEPLAG. Os detalhes desses arranjos serão especificados no Manual Operacional. O Governo também fará o monitoramento da implementação do programa mais amplo para o qual o Programa está contribuindo. O relacionamento entre os órgãos executores listados na Tabela 3 será regido por Convênios Interinstitucionais, cuja celebração será uma condição para a efetividade.

**Tabela 3. Órgãos executores**

Órgão	Componente/Subcomponente	Tipo de assistência & número da atividade
SEPLAG	Gestão do Setor Público – planejamento de investimentos públicos, mecanismos de consulta, risco de desastres	TA (A1, A2, A11, A15, A17, A20, A21, A22)
SARH	Gestão do Setor Público – aquisições, gestão de ativos públicos	EEP (B8) & TA (A8, A9, A10)
IPERGS	Gestão do Setor Público – modernização do sistema previdenciário	TA (A6)
SEMA	Gestão do Setor Público – gestão ambiental, risco de desastres	TA (A13, A14, A16, A17)
DAER	Transportes – contratos baseados no desempenho, fortalecimento institucional, segurança nas rodovias	EEP (B1) & TA (A4, A24)
SEINFRA	Transportes – plano de infraestrutura e logística	TA (A3)
SEDUC	Educação – todos	EEP (B2, B3, B4) & TA (A5)
AGDI	Desenvolvimento do Setor Privado – governança dos APLs e serviços de extensão produtiva e inovação	EEP (B5, B6) & TA (A7, A12, A18, A19, A23)
SCIT	Desenvolvimento do Setor Privado – parques e polos tecnológicos	EEP (B7) & TA (A25)

38. Além disso, são esperados Convênios Adicionais de Implementação a serem celebrados entre a maioria dos órgãos executores e universidades do estado, sindicatos, prefeituras, organizações não-

<sup>6</sup> Veja informações mais detalhadas no Anexo 2.

governamentais, etc. Tais convênios são regulados pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado. Também devem estar em conformidade com as disposições do contrato de empréstimo a ser celebrado entre o governo do Estado e o Banco, inclusive com relação a aquisições, gestão financeira, salvaguardas e combate à corrupção.

## **B. Monitoramento e Avaliação de Resultados**

39. O Banco contará com os sistemas de monitoramento e avaliação do Estado (o “Sistema de Monitoramento e Avaliação de Projetos Estratégicos”), ao mesmo tempo que contribuirá para seu fortalecimento por meio de assistência técnica. A responsabilidade pelos relatórios tempestivos e precisos de resultados é inteiramente do Governo do Rio Grande do Sul. As tarefas específicas sob a responsabilidade do governo estadual são:

- Garantir a coordenação geral entre o Banco, os vários órgãos e intervenientes do Governo, bem como a implementação tempestiva de todas as atividades para assegurar o cumprimento das condições do empréstimo;
- Monitorar as atividades do empréstimo e relatar de forma tempestiva, incluindo a apresentação de relatórios financeiros e de desempenho, de acordo com a necessidade do Banco, para realizar os desembolsos e em conformidade com as exigências fiduciárias e de supervisão de desempenho do Banco;
- Assegurar que as licitações sejam realizadas seguindo as regras do Banco para os componentes de despesas elegíveis e de assistência técnica, incluindo a preparação de planos de aquisição para a última. A SEPLAG também apoiará a redação de minutas de Termos de Referência quando necessário.
- Realizar reuniões mensais do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Projetos Estratégicos para acompanhar e monitorar os resultados e desenvolver, propor e tomar eventuais medidas corretivas para garantir o cumprimento das condições do empréstimo.
- Receber e prestar apoio às missões de supervisão do Banco.

40. O Banco analisará os relatórios de desempenho apresentados. Além disso, o Governo será responsável pela contratação de uma avaliação técnica independente sobre o cumprimento dos DLI, a ser concluída até 31 de agosto de cada ano.

41. Os dados também podem ser corroborados por meio de pesquisas independentes com os beneficiários do Programa (por exemplo, professores e pais, usuários da rede rodoviária estadual, usuários do sistema de licenciamento ambiental, pequenos empresários).

## **C. Sustentabilidade**

42. O Governo do Rio Grande do Sul demonstrou seu comprometimento com este contrato ao financiar uma parcela substancial (50%) dos programas de despesas elegíveis. Essa forte apropriação está evidente na priorização dos projetos estratégicos na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual (PPA), que foram apresentados à Assembleia Legislativa e cuja implementação é monitorada de perto e comunicada ao público regularmente.

43. Ainda permanece um risco substancial de que os projetos apoiados pelo Programa, especialmente APL e serviços de extensão produtiva e inovação, que estão previstos no componente Desenvolvimento do Setor Privado, possam ser afetados pelo ciclo político. Sua sustentabilidade será fortalecida por meio da institucionalização da AGDI e do desenvolvimento de mecanismos de financiamento conjunto público-

privado, inclusive a criação de um fundo de contrapartida a financiamentos não reembolsáveis para investimento privado coletivo.

## VI. PRINCIPAIS RISCOS E MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

44. Risco de implementação nos órgãos executores: o risco de capacidade é Substancial. Os riscos de aquisições e de gestão financeira são Substanciais, refletindo a ausência de um sistema efetivo para a gestão de dados de contratos e de aquisições no âmbito da CELIC, a capacidade variável dos órgãos executores para elaborar especificações técnicas e a natureza inerente a uma operação SWAp. A classificação também reflete a relativamente recente criação de um dos principais órgãos executores, a AGDI. O Programa fortalecerá a capacidade da CELIC de gerenciar dados de aquisições, criará uma comissão especial de licitações na SEPLAG como condição para a efetividade e oferecerá treinamento sobre as diretrizes do Banco para aquisições antes da efetividade. Também oferecerá apoio provisório para a gestão da AGDI, sobretudo na contratação das atividades de assistência técnica.

45. Risco social e ambiental: o risco social e ambiental é Moderado. O Programa apoiará manutenção de rodovias, parques tecnológicos e reforma de escolas. Não se prevê nenhuma necessidade de aquisição de direitos de passagem ou reassentamentos, mas todas as atividades envolvem obras físicas e o consequente controle de ruídos e poeira e eliminação de resíduos. Será exigido das empreiteiras que cumpram a legislação estadual e nacional e atendam a quaisquer exigências adicionais impostas pelas políticas de salvaguardas do Banco (veja também os parágrafos 63 e 64).

46. Risco dos intervenientes: o risco dos intervenientes é Substancial. O Programa apoiará as atividades, prestando assistência técnica ou com programas de despesas elegíveis, de oito órgãos. Isso envolve um alto nível de coordenação e monitoramento na SEPLAG. Entretanto, a experiência em outras regiões no Brasil (por exemplo, no SWAp de Crescimento Inclusivo no Ceará II (P106765)) demonstrou que é viável, desde que haja comunicação formal e regular entre o órgão de planejamento e os órgãos executores. O Programa utilizará o “Sistema de Monitoramento e Avaliação de Projetos Estratégicos” do próprio governo estadual, que se reúne mensalmente e inclui representantes da alta direção de todas as secretarias e órgãos participantes do Programa.

**Tabela 4. Resumo das classificações de risco**

Risco	Classificação
Risco dos intervenientes	Substancial
<b>Risco dos órgãos executores</b>	
Capacidade	Substancial
Governança	Baixo
<b>Risco do Programa</b>	
Concepção	Moderado
Social e Ambiental	Moderado
Programa e Doador	Baixo
Monitoramento e Sustentabilidade da Execução	Moderado
<b>Risco geral de implementação</b>	Moderado

### A. Explicação da Classificação Geral de Risco

47. O risco geral de implementação do Programa é Moderado. Ver o ORAF no Anexo 4.

## VII. RESUMO DA AVALIAÇÃO

### A. Análise Econômica e Financeira

Nível do Programa:

48. As trajetórias fiscal e da dívida projetadas para o médio prazo para o Rio Grande do Sul são sustentáveis. O cenário básico se caracteriza pelo crescimento tanto da receita quanto da despesa. O crescimento da receita depende do ICMS e das transferências correntes do governo federal. Outras receitas correntes crescem mais lentamente e as transferências de capital são constantes em termos reais. O crescimento da despesa permanece principalmente associado às despesas correntes em médio prazo. As despesas correntes crescem em termos absolutos em decorrência de novos precatórios e aumentos em salários.

49. A dinâmica da dívida do Estado é sustentável. Com base em dados referentes à amortizações programadas e pagamentos de juros, projeta-se que a dívida consolidada líquida diminua em termos reais a médio prazo e se enquadre nos limites definidos pelo governo federal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os pagamentos do serviço da dívida alcançariam seu ponto máximo em 2013, caindo posteriormente 11,5% da receita corrente líquida em 2016. Estima-se que os custos da folha de pagamento se mantenham abaixo de 50% da receita corrente líquida durante todo o período da projeção.

**Tabela 5. Projeções no cenário básico**

	Projeções						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>I. Receitas (I)</b>	<b>33,893</b>	<b>32,069</b>	<b>33,585</b>	<b>35,326</b>	<b>37,141</b>	<b>38,455</b>	<b>39,683</b>
Impostos	21,420	19,949	20,672	21,643	22,693	23,580	24,543
Contribuições sociais	7,471	7,860	8,353	8,981	9,601	9,908	10,215
Transferências	6,185	5,737	6,122	6,386	6,680	6,923	7,020
Transferências correntes	5,972	5,556	5,754	6,024	6,319	6,565	6,834
Transferências de capital	214	181	182	184	185	185	185
Outras receitas correntes	2,031	1,815	1,847	1,883	1,909	1,932	1,953
Deduções	(3,214)	(3,291)	(3,408)	(3,568)	(3,743)	(3,888)	(4,048)
<b>II. Despesas (II)</b>	<b>30,152</b>	<b>31,632</b>	<b>32,757</b>	<b>34,368</b>	<b>36,058</b>	<b>37,121</b>	<b>38,150</b>
Remuneração de funcionários	6,999	7,092	7,472	8,034	8,588	8,863	9,138
Pensões	6,627	6,546	6,891	7,188	7,497	7,963	7,994
Pagamentos de juros	164	1,482	1,494	1,442	1,389	1,342	1,291
Transferências	5,360	4,940	5,116	5,356	5,618	5,837	6,076
Bens e serviços	4,902	4,517	4,678	4,898	5,138	5,338	5,557
Precatórios	-	809	639	681	725	398	412
<b>III. Saldo operacional bruto (I - II)</b>	<b>3,741</b>	<b>437</b>	<b>829</b>	<b>958</b>	<b>1,083</b>	<b>1,334</b>	<b>1,533</b>
% da RCL	18.4%	2.3%	4.1%	4.5%	4.9%	5.8%	6.4%
<b>IV. Transações em ativos não financeiros</b>	<b>1,937</b>	<b>835</b>	<b>856</b>	<b>878</b>	<b>916</b>	<b>1,003</b>	<b>1,115</b>
% da RCL	9.5%	4.3%	4.3%	4.2%	4.1%	4.4%	4.7%
<b>VI. Conc./contr. líq. de empréstimos (III-IV)</b>	<b>1,804</b>	<b>(398)</b>	<b>(28)</b>	<b>80</b>	<b>167</b>	<b>331</b>	<b>418</b>
% da RCL	8.9%	-2.1%	-0.1%	0.4%	0.7%	1.4%	1.8%
<b>V. Saldo primário (VI + pag. líquidos de juros)</b>	<b>1,520</b>	<b>726</b>	<b>1,175</b>	<b>1,283</b>	<b>1,375</b>	<b>1,580</b>	<b>1,694</b>
% da RCL	7.5%	3.5%	5.3%	5.2%	5.1%	5.4%	5.4%
<i>Item de memorando:</i>							
Receita corrente líquida (RCL)	20,298	19,241	20,081	21,166	22,273	23,037	23,839

50. As trajetórias fiscal e da dívida projetadas são resistentes a choques macroeconômicos adversos conjuntos (veja detalhes no Anexo 6). Taxas de crescimento mais baixas exercem grandes impactos negativos nas receitas correntes, que recuam mais do que as despesas correntes. O crescimento mais

acentuado da folha de pagamentos traduz-se em maiores despesas com remuneração de funcionários e os pagamentos de juros sobem em decorrência da desvalorização da taxa de câmbio. No entanto, tanto o balanço primário quanto o geral permanecem positivos durante todo o período, com espaço fiscal para a expansão dos investimentos. A relação dívida/receita corrente líquida cai de 214% em 2010 para 156% das receitas em 2020, comparado com 113% no cenário básico.

51. O modelo analisa os riscos associados a mudanças na fórmula de distribuição de transferências federais, a *royalties* e à reforma tributária das receitas dos Estados. A arrecadação de Imposto Sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) representou 50% da receita corrente do Estado em 2010, mas seu futuro é incerto. Em particular, a adoção do princípio do destino para a tributação do comércio interestadual - a tributação do consumo, não da produção - imporia grandes perdas para o Rio Grande do Sul. A receita corrente provavelmente também seria afetada pelas mudanças propostas nas regras de partilha, que determinam as transferências específicas aos Estados. Por outro lado, as mudanças na fórmula de distribuição de *royalties* atualmente sendo tratadas pelo Congresso trariam vantagens para o Estado, compensando as possíveis perdas de receitas provenientes de transferências e em decorrência da reforma tributária. Além disso, a eventual implementação de reformas seria gradual, minimizando os efeitos líquidos totais sobre as arrecadações e permitindo a realização de ajustes com antecedência. As projeções indicam que a sustentabilidade das trajetórias fiscal e da dívida no período 2010-20 continue resistente a essas mudanças.

## Transportes

52. Investimentos em recuperação e manutenção de estradas pavimentadas foram avaliados com o Modelo de Gestão e Desenvolvimento de Rodovias (HDM-4), utilizando uma análise de custo-benefício do excedente do consumidor, que calcula os benefícios em termos de redução dos custos operacionais de utilização de veículos e tempo do passageiro. A avaliação compara custos e benefícios do cenário do Programa (com a recuperação pelo CREMA) com um cenário básico, prevendo apenas a manutenção de rotina e uma restauração em grande escala, quando o pavimento chega a alguma condição mínima. A análise detalhada foi realizada em um segmento de cerca de 400 quilômetros de rodovias estaduais a serem reabilitadas na região de Bento Gonçalves. Nesse segmento, o investimento gera uma taxa interna de retorno de 36,1% para um valor presente líquido de aproximadamente US\$ 66 milhões, descontados à taxa de 12% ao longo de um período de avaliação de 20 anos. Pressupõe-se que os resultados obtidos nesse segmento da malha rodoviária representem o restante da malha rodoviária estadual que precisa de recuperação, dada a similaridade do volume de tráfego e das condições do pavimento. Assim, estima-se que a taxa interna de retorno e valor presente líquido para investimentos em transportes sejam de 36% e US\$ 260 milhões respectivamente.

## Educação

53. Um número crescente de estudos salienta o impacto do ambiente escolar, sobretudo a qualidade das instalações físicas, na eficácia dos professores e no desempenho dos alunos. A experiência internacional também demonstra que a manutenção preventiva muitas vezes é menos onerosa do que o custo de reformar e reconstruir escolas<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Barbara Bruns, Deon Filmer e Harry Patrinos. "Making the School Work: New Evidence on Accountability Reform." Banco, 2011.

## **Desenvolvimento do setor privado**

54. Evidências de estudos aleatórios demonstram que pode ser muito elevado o retorno dos investimentos em treinamento sobre gestão e práticas de trabalho, conforme previsto no componente de serviços de extensão produtiva. Também sugerem que as empresas não fazem esses investimentos parcialmente por falta de conscientização sobre as deficiências do seu próprio desempenho e pela ausência de informações sobre prestadores de serviços. Esses problemas adquirem especial vulto entre pequenas e médias empresas, que são o foco do componente desenvolvimento do setor privado.

## **B. Técnica**

### **Transportes**

55. A concepção de todas as obras de recuperação e manutenção de rodovias refletirá a experiência anterior do Estado com contratos CREMA, a experiência do Banco em outros estados brasileiros e as melhores práticas nacionais e internacionais. A recuperação e a manutenção incluirão uma gama completa de soluções técnicas, como reparos locais, lamas asfálticas, tratamento de superfície, revestimento de concreto asfáltico, reconstrução localizada da base, recuperação de pontes e modernização de sistemas de drenagem, melhorias de sinalização e resolução de cruzamentos e acessos perigosos. Um catálogo de soluções técnicas padronizadas para a recuperação foi definido de comum acordo com o DAER. Da mesma forma, foram definidas especificações técnicas para as obras a serem executadas por meio de contratos CREMA.

## **C. Gestão Financeira**

56. O projeto usará os mecanismos de gestão das finanças públicas do próprio Estado. Na avaliação inicial do Banco, atendem aos requisitos mínimos e são adequados para garantir que os recursos do empréstimo serão utilizados para os fins acordados. Também são suficientes para apoiar a gestão do programa no controle, planejamento, execução e acompanhamento do programa e no cumprimento de seus objetivos. O ambiente de gestão das finanças públicas no Rio Grande do Sul é regido por um forte marco legal e institucional, que se fundamenta na Constituição Federal e nas leis federais. Essas leis dispõem sobre os requisitos fundamentais nas áreas de planejamento e orçamento, contabilidade, relatórios financeiros, controles internos, auditorias e fiscalização externa dos processos de elaboração e execução. A implementação depende de um marco de controle interno caracterizado por processos e controles automatizados, procedimentos documentados nos quais os servidores são treinados, e mecanismos para a supervisão de gestão financeira. O Estado também observa a prática comum no Brasil ao usar várias meios de comunicação, inclusive a Internet, para permitir o acesso público a informações sobre o uso de recursos públicos, aumentando a transparência e a responsabilização.

## **D. Aquisições**

57. A Central de Licitações do Estado (CELIC) atualmente está sobrecarregada e sem a capacidade de processar trabalhos adicionais de aquisições que as regras do Banco determinam. Por esta razão, o Programa criará uma comissão especial de licitações para processar os contratos de serviços dos consultores e todas as atividades relacionadas a despesas elegíveis envolvendo licitação pública internacional (LPI) previstas no Programa. A CELIC também carece de um sistema para gerenciar e integrar os dados de aquisições, mas o Programa financiará a concepção e a implementação de um novo sistema de licitações e de gestão de contratos. Isso aumentará a capacidade da CELIC de realizar os pregões eletrônicos necessários para as aquisições incluídas nos programas de despesas elegíveis.

58. A capacidade dos órgãos executores (SEPLAG, DAER, AGDI, SARH, SCIT, SEDUC, SEINFRA e SEMA) de produzir especificações técnicas e termos de referência de qualidade razoável varia de boa para baixa. Em alguns casos (por exemplo, AGDI) o Programa apoiará a contratação de consultores externos para auxiliar na elaboração de especificações e termos. O controle de qualidade será responsabilidade da comissão especial de licitações. Antes da efetividade e depois, de acordo com a necessidade, o Banco oferecerá treinamento para todos os órgãos executores e para a comissão especial de licitações sobre as diretrizes de aquisições do Banco.

59. Foi dada atenção especial à capacidade da SEMA, já que será responsável por implementar US\$ 21 milhões do componente de assistência técnica. A SEMA já está implementando uma doação do GEF e está, portanto, familiarizada com as diretrizes e procedimentos de aquisições do Banco.

#### **E. Social (incluindo salvaguardas)**

60. O Governo realizou uma avaliação social que identifica os principais intervenientes do Programa, avalia a situação socioeconômica das populações indígenas do Rio Grande do Sul, destaca os potenciais impactos positivos e negativos do Programa, particularmente dos componentes de educação e transportes, e sugere medidas de mitigação. O Governo realizou consultas formais para assegurar um amplo apoio da comunidade ao Programa e definir, de comum acordo, sobre mecanismos permanentes de divulgação de informações, consultas adicionais, reclamações e resoluções. Essas consultas aconteceram em 10 de novembro de 2011 (Conselhos Regionais de Desenvolvimento-COREDEs), 15 de novembro de 2011 (Coordenadorias Regionais de Educação) e 18 de novembro de 2011 (Conselho dos Povos Indígenas).

OP/BP 4.10: Povos Indígenas:

61. Dada à possível presença de povos indígenas nas áreas do Programa, a SEPLAG elaborou um Marco de Planejamento dos Povos Indígenas em colaboração com a Coordenação de Gestão e Aprendizagem – Educação Indígena da Secretaria da Educação, a Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano e a Coordenação Executiva do Conselho Estadual dos Povos Indígenas da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos. O Marco foi publicado no país em 26 de janeiro de 2012 e no *site* do Banco Mundial no dia 1º de fevereiro de 2012.

OP/BP4.12: Reassentamento Involuntário:

62. O DAER e a SEDUC prepararam um Marco de Política de Reassentamento Involuntário para a implementação de contratos de recuperação e manutenção com base em desempenho (CREMA) e a reforma de escolas, incluindo aquelas em territórios indígenas. O Marco foi publicado no país em 26 de janeiro de 2012 e no *site* do Banco Mundial no dia 1º de fevereiro de 2012.

#### **F. Ambiental (incluindo salvaguardas)**

63. As políticas de salvaguardas do Banco Mundial aplicam-se tanto para o componente transversal de gestão do setor público quanto para o componente de programas de despesas elegíveis. As atividades em transportes (contratos de manutenção e recuperação baseados no desempenho), educação e desenvolvimento do setor privado apresentam todos algum nível de risco de salvaguardas. O Programa acionará e abordará as seguintes políticas de salvaguardas do Banco:

OP/BP 4.01: Avaliação Ambiental:

64. A classificação do Programa é Meio Ambiente Categoria B, uma vez que não apoiará grandes investimentos em infraestrutura. A avaliação ambiental concluiu que os potenciais impactos ambientais de

maior relevância referem-se à recuperação de rodovias, aos parques tecnológicos e à reforma de escolas. Elaborou-se um Marco de Gestão Ambiental e Social, que foi publicado no país no dia 5 de janeiro de 2012 e no *site* do Banco Mundial no dia 1º de fevereiro de 2012.

OP/BP 4.04: Habitats Naturais:

65. Esta política é acionada devido à importância do subcomponente de gestão ambiental para a proteção de habitats naturais em relação ao ordenamento do uso da terra. O Programa não prevê a criação de novas áreas de proteção.

OP/BP 4.11: Recursos físicos culturais:

66. Como o Programa envolve obras civis que podem exigir escavações com potencial impacto sobre os recursos físicos culturais, a política é acionada. Os critérios de seleção serão desenvolvidos no âmbito da gestão ambiental e todas as avaliações de impacto ambiental realizadas para subprojetos específicos assegurarão que medidas adequadas tenham condições de identificar os recursos físicos culturais e de tomar as devidas medidas para minimizar, evitar ou mitigar potenciais impactos adversos. Além disso, os contratos de obras civis incluirão cláusulas adequadas definindo os passos a serem tomados no caso de encontrarem recursos físicos culturais durante qualquer escavação ou terraplenagem.

## Anexo 1: Matriz de Resultados e Monitoramento

BRASIL - Rio Grande do Sul: SWAp de Fortalecimento do Investimento Público

Indicadores de resultados em nível de PDO	Núcleo	Unidade de medida	Linha de Base	Valores das Metas				Frequência	Fonte de dados / metodologia	Responsável pela coleta de dados	Descrição (definição do indicador, etc.)
				Ano fiscal 2013	Ano fiscal 2014	Ano fiscal 2015	Ano fiscal 2016				
<b>Indicador um:</b> implementação do sistema de gestão de pavimentação rodoviária.			Sistema inexistente	-	Sistema pronto	-	-	Única ocorrência		DAER	
<b>Indicador dois:</b> implementação de sistema de avaliação da aprendizagem nos níveis fundamental e médio.	X		Sistema inexistente	-	-	Sistema pronto	-	Única ocorrência		SEDUC	
<b>Indicador três:</b> conclusão da avaliação de impacto de serviços de extensão produtiva			Avaliação inexistente	-	Avaliação concluída	-	-	Única ocorrência		AGDI	
<b>Indicador quatro:</b> envio à Assembleia Legislativa de projeto de lei de gestão de ativos públicos.			Projeto de lei inexistente	-	-	Projeto de lei enviado	-	Única ocorrência		SARH	

Indicadores Ligados ao Desembolso (DLI):	Núcleo	Unidade de medida	Linha de Base	Valores das Metas <sup>8</sup>				Frequência	Fonte de dados / metodologia	Responsável pela coleta de dados	Descrição (definição do indicador, etc.)
				Ano fiscal 2013	Ano fiscal 2014	Ano fiscal 2015	Ano fiscal 2016				
<b>DLI um:</b> balanço fiscal primário		R\$ milhões	-	1.483	1.573	Meta PAF <sup>9</sup>	Meta PAF	Anual		SEFAZ	
<b>DLI dois:</b> despesas de investimento		R\$ milhões	882	944	1.010	1.100	1.200	Anual		SEFAZ	
<b>DLI três:</b> receita do ICMS		R\$ milhões	19.503	20.500	21.500	22.500	23.500	Anual		SEFAZ	
<b>DLI quatro:</b> percentagem cumulativa da malha rodoviária pavimentada sob contratos CREMA		Percentual	0	0	5%	15%	20%	Anual		DAER	
<b>DLI cinco:</b> número de projetos de construção ou reforma de escolas empreendido		Unidade	75	40	60	100	40	Anual		SEDUC	
<b>DLI seis:</b> convênios com APL assinados/renovados		Unidade	0	10	20	20	20	Anual		AGDI	
<b>DLI sete:</b> convênios com Núcleos de Extensão Produtiva e Inovação assinados/renovados		Unidade	0	10	20	20	20	Anual		AGDI	
<b>DLI oito:</b> novas alianças tripla hélice implementadas		Unidade	0	5	5	5	5	Anual		SCIT	

<sup>8</sup> Os indicadores fiscais (DLI um, dois e três) são mensurados e serão verificados a cada ano calendário, não por ano fiscal. Assim, para esses indicadores, a linha de base corresponde ao ano calendário 2011; o primeiro ano do Programa, ao ano calendário 2012; e assim por diante.

<sup>9</sup> O PAF é um acordo entre os Governos Federal e dos Estados para reforçar a disciplina fiscal subnacional. Ver Anexo 6. As metas de DLI para os anos calendário 2014 e 2015 corresponderão àqueles acordados no âmbito do PAF para esses anos; os DLI para 2012 e 2013 também poderão ser revisados de acordo com eventuais mudanças no PAF para tais anos, acordadas entre o Estado e o Governo Federal.

Indicadores de Desempenho:	Núcleo	Unidade de medida	Linha de Base	Valores das Metas <sup>8</sup>				Frequência	Fonte de dados / metodologia	Responsável pela coleta de dados	Descrição (definição do indicador, etc.)
				Ano fiscal 2013	Ano fiscal 2014	Ano fiscal 2015	Ano fiscal 2016				
<b>Indicador de Desempenho um:</b> dias para emissão de licença ambiental		Dias	532	-	-	426	319	Anual		SEMA	
<b>Indicador de Desempenho dois:</b> número cumulativo de ativos imobiliários no inventário		Unidade	0	2000	8000	11000		Anual		SARH	
<b>Indicador de Desempenho três:</b> política de risco de desastres formulada			-	-	-	Política formulada	-	Ocorrência única		SEPLAG	
<b>Indicador de Desempenho quatro:</b> sistema de dados de gestão de contratos operando			-	-	-	Sistema operando	-	Ocorrência única		CELIC	
<b>Indicador de Desempenho cinco:</b> implementação de sistema de gestão de pavimentação			Não operando	Levantamentos realizados	Sistemas pronto	1/3 dos levantamentos atualizados	1/3 dos levantamentos atualizados	Anual		DAER	
<b>Indicador de Desempenho seis:</b> Quantidade acumulada de km recuperados		km	0	0	450	750	1400	Anual		DAER	
<b>Indicador de Desempenho sete:</b> qualidade da infraestrutura educacional		escala 1-5	-	Avaliação das edificações realizada	Classificação inicial publicada (escala 1 a 5)	Redução de 10% na quantidade de escolas com classificação '1'	Redução de 20% na quantidade de escolas com classificação '1'	Anual		SEDUC, Secretaria de Obras Públicas	Conforme mensurado pelo Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa

Indicadores de Desempenho:	Núcleo	Unidade de medida	Linha de Base	Valores das Metas <sup>8</sup>				Frequência	Fonte de dados / metodologia	Responsável pela coleta de dados	Descrição (definição do indicador, etc.)
				Ano fiscal 2013	Ano fiscal 2014	Ano fiscal 2015	Ano fiscal 2016				
<b>Indicador de Desempenho oito:</b> qualidade dos resultados da aprendizagem		escala 1-5	-	Avaliação padronizada concluída	Relatório com resultados de aprendizagem publicado	Melhoria de 2% em Port. & Mat. nas 5 <sup>a</sup> & 9 <sup>a</sup> séries em relação à linha de base	Melhoria de 2% em Port. & Mat. nas 5 <sup>a</sup> & 9 <sup>a</sup> séries em relação à linha de base	Anual		SEDUC	Conforme mensurado pelo Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa
<b>Indicador de Desempenho nove:</b> número de ações coletivas entre participantes dos APL		Unidade	Medida inicial	5% aumento sobre a medida inicial	10% aumento sobre a medida inicial	15% aumento sobre a medida inicial	20% aumento sobre a medida inicial	Anual		AGDI	
<b>Indicador de Desempenho dez:</b> percentagem de empresas posteriormente contratando outros serviços de modernização			Medida inicial	5% aumento sobre a medida inicial	10% aumento sobre a medida inicial	20% aumento sobre a medida inicial	20% aumento sobre a medida inicial	Anual		AGDI	
<b>Indicador de Desempenho onze:</b> empregos diretos gerados pelos três parques consolidados			8200	8600	9050	9500	10000	Anual		SCIT	
<b>Indicador de Desempenho doze:</b> índice de participação do setor privado no investimento público			15	17,5	20	22,5	25	Anual		SCIT	Calculado para parques consolidados e polos

## **Anexo 2: Descrição Detalhada do Projeto**

BRASIL - Rio Grande do Sul: SWAp de Fortalecimento do Investimento Público

### **Objetivo de Desenvolvimento do Programa**

1. O Objetivo de Desenvolvimento do Programa é apoiar e aprimorar o planejamento e a implementação de investimentos públicos por meio do fortalecimento da capacidade do órgão estadual de planejamento e de secretarias setoriais selecionadas. Esses serão em educação, ciência e tecnologia, desenvolvimento econômico e infraestrutura. O Programa prestará assistência técnica para o planejamento de investimentos públicos e de recursos humanos, gestão de aquisições, gestão de contratos, avaliação de impacto, gestão ambiental e de risco de desastres e participação cidadã na tomada de decisões. Também apoiará, por meio de programas de despesas elegíveis, investimentos em educação (modernização tecnológica e reforma de escolas), transportes (manutenção de rodovias) e desenvolvimento do setor privado (programas de APL, serviços de extensão produtiva e inovação, e parques tecnológicos).

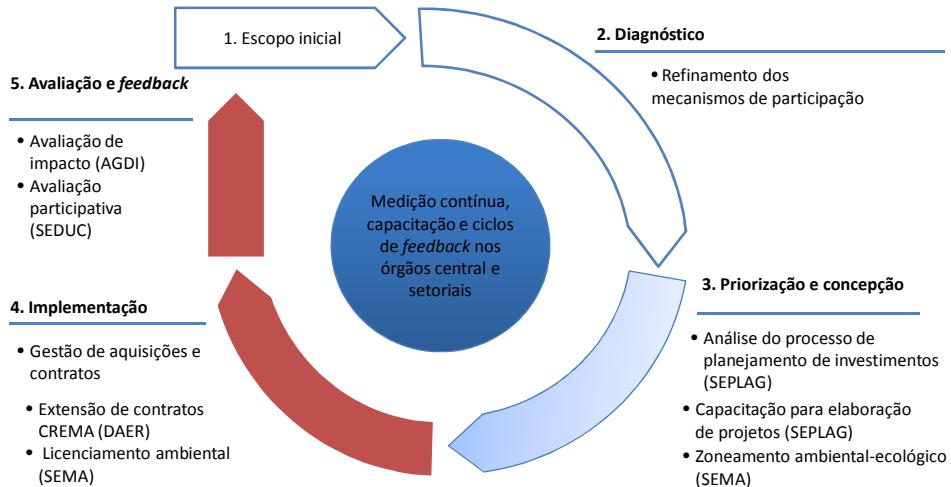
#### ***A: Gestão do Setor Público ('setor guarda-chuva'): assistência técnica transversal***

2. A Gestão do Setor Público (PSM) é um “setor” que abrange todos os outros. A operação terá foco em quatro aspectos transversais de PSM, a serem apoiados por meio de assistência técnica: gestão de investimentos, de contratos e de ativos; avaliação de impacto; gestão ambiental; e fortalecimento de mecanismos de participação. Essas atividades auxiliarão os órgãos setoriais (por ex., AGDI, DAER e SEDUC), assim como as unidades de planejamento e administração, SEPLAG, SEINFRA e SARH. O componente gestão do setor público também apoiará a consolidação fiscal do Estado prestando assistência técnica para modernização do sistema previdenciário do estado e incluindo metas fiscais como indicadores ligados ao desembolso. E incluirá um pequeno componente de assistência técnica específica por setor.

#### ***Gestão de investimentos públicos, contratos e ativos públicos***

3. O Governo reconhece que a qualidade de muitos de seus projetos atuais foi prejudicada devido a critérios de seleção inadequados, processos de contratação falhos, atrasos na execução pós-contrato e custos excedentes. Também lhe falta a capacidade de gerir imóveis públicos e outros ativos com eficácia. O Programa fortalecerá essas funções por meio da prestação de assistência técnica à SEPLAG e à SARH. A função de gestão de contratos também será reforçada com a inclusão de metas para indicadores ligados ao desembolso para cobertura baseada no desempenho(CREMA), no âmbito do componente de transportes. O Programa financiará as seguintes atividades:

**Figura 2: O Programa fortalecerá todos os estágios do ciclo de políticas**



### *Planejamento de investimentos públicos e de recursos humanos*

4. A SEPLAG carece de um processo padrão para apresentar, filtrar, avaliar e priorizar projetos de investimento. Na prática, há muito pouca priorização – projetos “estratégicos” frequentemente abrangem a maioria das atividades em um setor, inclusive programas de investimentos e de despesas correntes – e a distribuição efetiva dos recursos é feita semanalmente pela Junta de Orçamento. O resultado é que muitos projetos ficam sujeitos a custos excessivos e às vezes são abandonados (a implicação é que os esforços para monitoramento de prioridades realizado pela SGG são ineficazes). A SEPLAG e o Banco propuseram dois projetos para identificar e consolidar apoio político para medidas voltadas a reforçar o processo de avaliação e triagem de investimentos. O objetivo não é suplantar a função das autoridades políticas, mas dar-lhes as informações necessárias para assegurar o direcionamento dos recursos para prioridades que sejam compatíveis com seus compromissos programáticos. Isso permitiria uma integração maior entre o processo de planejamento e de priorização no âmbito da SEPLAG e o de monitoramento e implementação na SGG. Este componente também apoiará o desenvolvimento de um processo integrado de planejamento de infraestrutura de transportes no DAER, o planejamento de logística de transporte de longo prazo na SEINFRA, o desenvolvimento de um novo sistema de gestão de recursos humanos na SEDUC e apoio provisório à gestão na AGDI.

#### *A1: Análise do Processo de Planejamento de Investimentos (US\$ 0,12 milhão)*

5. Esta atividade fará um diagnóstico do processo atual de planejamento de projetos do Estado, analisando as prováveis vantagens para as autoridades políticas se fosse empreendida uma reforma e apontando possíveis aperfeiçoamentos (como um banco de dados de projetos). Também serão elaborados termos de referência para uma segunda consultoria concentrada no desenvolvimento de procedimentos e manuais (A2).

*A2: Metodologia e treinamento em elaboração de projetos (US\$ 0,78 milhão)*

6. Com base nas conclusões da consultoria anterior, essa atividade desenvolverá uma metodologia para padronizar a apresentação de projetos, os requisitos para avaliação de projetos e o processo de tomada de decisão. Também treinará a SEPLAG e outras secretarias na nova metodologia.

*A3: Apoio ao planejamento de longo prazo de infraestrutura integrada de transportes e logística (US\$ 6,0 milhões)*

7. Esta atividade apoiará o desenvolvimento de um novo plano estadual de logística de transporte para modelar e prever a demanda de transportes e logística a médio e longo prazos, baseada em cenários de crescimento da produção e necessidades de infraestrutura. O plano também vai abordar todas as questões relacionadas com o marco regulatório, as quais possam prejudicar o desenvolvimento do setor.

*A4: Apoio para a modernização institucional do DAER (US\$ 7,5 milhões)*

8. O Programa financiará as seguintes atividades de fortalecimento da capacidade do DAER: unidades de supervisão técnica e contratual para o programa de recuperação de rodovias com base em desempenho; uma ferramenta atualizada para o planejamento da infraestrutura rodoviária que reflita as conclusões do plano estratégico; e capacitação geral e aquisição de equipamentos técnicos para apoiar a modernização do órgão.

*A5: Diagnóstico do sistema de recursos humanos da SEDUC (US\$ 0,27 milhão):*

9. À SEDUC também falta um sistema adequado de recursos humanos. O Programa financiará um estudo diagnóstico para identificar formas de reduzir os atrasos e melhorar o fluxo de informações utilizando tecnologia de comunicação e automatizando os processos manuais.

*A6: Apoio à modernização da gestão do sistema previdenciário estadual (US\$ 1,2 milhão)*

10. Esta atividade apoiará a modernização do sistema previdenciário estadual, reformando a gestão de recursos humanos, melhorando a gestão eletrônica de documentos, implantando uma plataforma de serviços e-gov e adquirindo equipamentos a serem usados para recenseamento biométrico dos servidores públicos (o censo em si será financiado pelo Governo).

*A7: Apoio provisório à gestão da AGDI (US\$ 0,55 milhão)*

11. O Programa ajudará a estabelecer a AGDI oferecendo apoio provisório à gestão durante o primeiro ano de implementação.

***Gestão de aquisições e contratos***

12. O Estado não possui recursos para gerar dados confiáveis sobre processos licitatórios e contratos. A CELIC, o principal órgão de aquisições, possui um sistema de informações limitado sobre bens, mas não para serviços ou obras. Há dados sobre preços pagos por bens, serviços e obras, mas não são compartilhados ou utilizados para fins de aquisições. Como resultado, os custos estimados tendem a não ser realistas e

muitos processos de aquisições fracassam. É difícil encontrar informações sobre a execução de contratos e o Estado consequentemente não tem capacidade de avaliar o desempenho dos fornecedores. Como resultado, a CELIC não consegue formular estratégias de aquisições que gerem economia e melhorem a qualidade do gasto. Para sanar essas deficiências, o Governo propôs dois projetos de assistência técnica. Seu objetivo é fornecer à CELIC dados em tempo real sobre processos de aquisições e execução de contratos e, com base nesses dados, implementar processos que apoiem a gestão de aquisições baseadas no desempenho.

*A8: Desenvolvimento e implementação de um sistema de informações de gestão de contratos (US\$ 0,98 milhão)*

13. Esta atividade estabelecerá um sistema de gestão de contratos que servirá como um repositório central para todos os contratos de bens, obras e serviços. Os dados coletados permitirão que a CELIC tome decisões fundamentadas ao planejar e executar processos de aquisições. Os especialistas em aquisições poderão utilizar dados de contratos anteriores ao negociarem preços com os fornecedores. Espera-se que isso reduza o número de processos licitatórios fracassados e permita que o Estado monitore o desempenho dos fornecedores com mais eficácia.

*A9: Desenvolvimento e implementação de um sistema de gestão de licitações (US\$ 3,7 milhões)*

14. Esta atividade coletará dados sobre todos os processos licitatórios de bens, obras e serviços (p. ex., tempo decorrido até a assinatura, força da concorrência, processos fracassados, contratos sem licitação). Isso permitirá que a CELIC identifique as razões para os fracassos de processos licitatórios, limite as aquisições sem licitação e, em última análise, promova a melhoria da qualidade do gasto público.

### ***Gestão de ativos públicos***

15. Além de possuir sistemas de gestão de aquisições e contratos fracos, o Estado também carece de um modo eficaz de gestão de ativos públicos. Não há um inventário centralizado dos imóveis e nem informações confiáveis ou abrangentes sobre seu valor, situações de arrendamento e situação legal. Vários prédios parecem estar subutilizados ou ociosos. Entretanto, ativos não imobiliários, como veículos, máquinas e equipamentos, não são devidamente contabilizados (p.ex., não são aplicados critérios de amortização). Alguns outros ativos públicos importantes, como investimentos acionários em empresas, não são sequer registrados. Portanto, a SARH e o Banco decidiram criar um Sistema de Gestão de Ativos Públicos (PAM). Os benefícios fiscais da adoção de um processo mais ativo e sistemático deverão surgir, por exemplo, com a redução dos custos de manutenção e a alienação de ativos excedentes. Propõe-se o seguinte projeto de assistência técnica:

*A10: Sistema para gestão de ativos públicos e alienação de ativos imobiliários excedentes (US\$ 1,6 milhão)*

16. Esta atividade apoiará a atualização de um sistema de registro e informação de ativos públicos. Também irá elaborar uma lista de ativos públicos para alienação e criará um sistema para definir seus preços, por meio de pesquisa de mercado e parcerias com corretores de imóveis.

### ***Marcos de avaliação e monitoramento e avaliação de impacto***

17. O Rio Grande do Sul atualmente carece de sistemas integrados que permitam monitorar a implementação de itens do orçamento e projetos. Tampouco possui a capacidade de realizar avaliações regulares da qualidade da prestação de serviços públicos, embora a lei assim o determine. Este componente apoiará o desenvolvimento de estruturas de monitoramento e avaliação, integrando sistemas de TI entre os órgãos e da prestação de assistência na coleta e análise de dados. Também oferecerá treinamento em metodologias de avaliação de impacto e contribuirá para uma avaliação rigorosa de impacto das intervenções no desenvolvimento do setor privado.

*A11: Sistema multicanal para avaliação dos serviços públicos (US\$ 1,1 milhão)*

18. Esta atividade criará um sistema baseado em celulares e internet para coletar dados sobre as percepções do público em relação à qualidade dos serviços públicos. O sistema permitirá a implementação simultânea de levantamentos baseados em amostras aleatórias estratificadas por renda familiar e região. Os usuários também poderão visualizar dados em formatos agregado ou bruto, assim como visualizar e georreferenciar os resultados.

*A12: Treinamento em metodologia de benchmarking em nível de empresa (US\$ 0,6 milhão)*

19. O Programa treinará agentes de extensão brasileiros em técnicas de *benchmarking* em nível de empresa. A metodologia abrangerá os seguintes tópicos, entre outros: desempenho financeiro, controle de custos, qualidade, confiabilidade e flexibilidade da cadeia de valor. A coleta de dados envolverá uma combinação de questionários de gestão e visitas *in loco* e servirá para avaliar o impacto das intervenções públicas no desempenho das empresas (veja abaixo em desenvolvimento do setor privado). O Programa também dará às empresas participantes e à AGDI acesso aos dados sobre empresas em outros países, para fins de comparação, por setor e por porte.

### ***Gestão ambiental***

20. O Rio Grande do Sul possui legislação ambiental avançada, refletindo uma cultura política de forte proteção ao meio ambiente, porém necessita fortalecer seus sistemas de gestão e melhorar a educação ambiental. O Governo também procura melhorar a qualidade da tomada de decisões sobre o uso do solo para conciliar objetivos ambientais e econômicos nas áreas de alta biodiversidade e potencial de crescimento (por ex., o entorno do Polo Naval na região sul do Estado). Além disso, ao Rio Grande do Sul falta uma capacidade institucionalizada permanente para responder a eventos naturais adversos e induzidos por mudanças climáticas. Em vista da vulnerabilidade do estado a padrões climáticos extremos, inclusive enchentes, deslizamentos de terra, ciclones, secas e tempestades de granizo, o Governo entende que precisa de uma abordagem nova e mais sistemática. Finalmente, como outros Estados brasileiros, o Rio Grande do Sul enfrenta o desafio de implementar a lei federal de 2011, referente ao tratamento de resíduos sólidos (Lei dos Resíduos Sólidos), que obriga as empresas privadas a assumirem responsabilidade sobre a disposição final de resíduos industriais. O Programa financiará os seguintes projetos de assistência técnica nesta área:

*A13: Licenciamento ambiental e comunicações públicas (US\$ 9,0 milhões)*

21. Atualmente há um acúmulo de aproximadamente 16.500 pedidos de licenças ambientais a serem processados. O sistema de licenciamento ambiental assegurará a devida atribuição de responsabilidades pela conformidade com a legislação ambiental, assim como a atualização dos dados e sistemas necessários. Será utilizado para monitorar e controlar terras produtivas, vegetação em propriedades privadas, concessões de exploração madeireira e gestão de direitos do uso da água. O Programa financiará treinamento de gestores e pessoal operacional, investimentos em *hardware* e *software* e mapeamento e análise dos usuários, processos e fluxos de informação do sistema.

*A14: Zoneamento ecológico-econômico (US\$ 8,7 milhões)*

22. O sistema de zoneamento ecológico-econômico ampliará os critérios empregados na tomada de decisão sobre o uso da terra para incluir fatores socioeconômicos, ambientais e físicos. Funcionará em duas escalas: 1:100.000 para todo o estado; e 1:25.000 para algumas áreas prioritárias. Essas áreas prioritárias são definidas pelos limites dos municípios adjacentes: Lago Guaíba; Hidrovia São Gonçalo/Barra de Rio Grande; Litoral Norte do Rio Grande do Sul; Bacia do Rio Gravataí e Bacia do Rio dos Sinos. O Programa financiará assistência técnica para a organização das informações existentes, a aquisição de imagens de satélite e elaboração de um banco de dados cartográficos digitais. Também auxiliará nas negociações sobre o uso da terra, com uma campanha informativa, *workshops* e consultas públicas.

*A15: Coordenação da Gestão de Risco de Desastres (US\$ 0,48 milhão)*

23. O Governo criará um comitê para elaborar um plano participativo de gestão de risco de desastres e formular a política e os arranjos institucionais para sua implementação. O comitê será liderado pelas Secretarias do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, do Meio Ambiente e Defesa Civil, e também incluirá as de Habitação e Saneamento; Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano; Agricultura, Pecuária e Agronegócio; Infraestrutura e Logística; Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico; além de outras instituições governamentais e não-governamentais relevantes.

*A16: Sistema de Informação e Monitoramento de Risco de Desastres (US\$ 2,5 milhões)*

24. O Programa criará um sistema para identificar risco de desastres e oferecer alertas antecipados. Incluirá os seguintes módulos: coleta de dados sobre as condições relacionadas a eventos extremos (monitoramento); montagem de cenários e previsão (prevenção); advertências sobre mudanças em níveis de risco (alerta); identificação de áreas afetadas (resposta); coordenação entre as diversas áreas de conhecimento e ação dos diversos órgãos envolvidos no sistema (gestão).

*A17: Sala de Situação de Gestão de Risco de Desastres (US\$ 0,6 milhão)*

25. O Governo também criará uma Sala de Situação de Emergências e Desastres para melhorar a tomada de decisões e a coordenação durante as emergências. Será integrada ao Sistema de Informações e Monitoramento de Risco de Desastres.

*A18: Estudo de viabilidade da simbiose industrial (US\$ 1,0 milhão)*

26. A simbiose industrial facilita o direcionamento de resíduos de produção e subprodutos das empresas para servir de insumos de produção em outras empresas. O objetivo é ligar indústrias tradicionalmente separadas a uma rede que maximize o uso sustentável de recursos. Esse estudo identificará essas potenciais conexões em APL selecionados no Rio Grande do Sul e auxiliará o Governo a promover a conformidade com a Lei dos Resíduos Sólidos.

*A19: Treinamento em técnicas de redução de resíduos em nível de empresa (US\$ 0,6 milhão)*

27. Esta atividade treinará agentes de extensão na produção mais limpa e em outras técnicas de redução de resíduos a serem divulgadas por meio dos serviços de extensão produtiva e inovação apoiados como um programa de despesas elegíveis para o desenvolvimento do setor privado.

***Fortalecimento de mecanismos de participação***

28. O Rio Grande do Sul tem uma forte tradição de participação cidadã na gestão do setor público. Quando implementada de forma apropriada, a participação nos processos orçamentários pode auxiliar a melhor identificar as necessidades dos cidadãos, resultando em uma alocação de recursos mais baseada em evidências e aumentando a legitimidade das decisões sobre investimentos públicos. O orçamento participativo também já foi associado à redução da sonegação, pois permite que os cidadãos conectem os gastos do Governo à prestação de serviços públicos. Contudo, o sistema atual sofre com vários problemas, inclusive mecanismos inadequados de participação, que resultam em uma interface inadequada entre as contribuições dos cidadãos e as políticas mais estratégicas do Governo; falta de articulação entre o processo orçamentário e outras formas de participação cidadã (por ex., conselhos setoriais); e os custos de transação associados a reuniões presenciais, em decorrência das grandes dimensões geográficas e populacionais do Estado. Esse subcomponente fortalecerá o sistema participativo com os seguintes projetos de assistência técnica:

*A20: Concepção da estratégia de TIC, sistemas e apoio à implementação (US\$ 0,25 milhão)*

29. Esta atividade financiará a elaboração de uma estratégia de TIC, com enfoque na articulação entre os vários componentes do sistema para assegurar a interoperabilidade e a escalabilidade. Também formulará especificações detalhadas, incluindo a escolha da arquitetura, protótipos e outros requisitos, e apoiará a implementação da estratégia por três anos.

*A21: Plataforma multicanal de orçamento participativo e portal da participação (US\$ 2,0 milhões)*

30. Esta atividade conceberá e implementará uma plataforma baseada na internet, na qual os cidadãos poderão apresentar propostas, votar e acompanhar o progresso dos projetos em execução. A plataforma será concebida de modo a informar os participantes sobre as vantagens e desvantagens de diferentes opções. Também integrará os atuais sites de participação em um único portal, permitindo que os cidadãos se cadastrem e

recebam informações sobre as várias formas de participação e eventos relacionados por setor e região geográfica.

*A22: Racionalização de procedimentos participativos e monitoramento por terceiros  
(US\$ 0,6 million)*

31. O atual marco jurídico que rege a participação contém várias incoerências que resultam na duplicação de esforços entre os órgãos públicos. Essa atividade auxiliará na elaboração de um novo marco legal e apoiará a respectiva aplicação nos processos organizacionais. Também oferecerá treinamento aos servidores públicos e representantes dos cidadãos para fortalecer o monitoramento por terceiros.

**Assistência técnica adicional**

*A23: Estratégias de marketing e treinamento em gestão para APLs (US\$ 1,5 milhão)*

32. Esta atividade financiará a pesquisa e elaboração de planos de desenvolvimento para APL (por ex.: moda, móveis, pedras preciosas e processamento de alimentos), a identificação de novas oportunidades de mercado, restrições logísticas e de outra natureza, e o potencial de desenvolvimento de marca (*branding*) via marcas comerciais e outros instrumentos.

*A24: Promoção da segurança nas estradas (US\$ 2,1 milhões)*

33. Esta atividade financiará dois projetos destinados a melhorar a segurança nas estradas: um projeto de pontos críticos e um sistema de gerenciamento de obras de arte. O projeto de pontos críticos fará um levantamento das partes da malha viária que sejam particularmente propensas a acidentes, realizando uma avaliação das causas e propondo soluções de melhoria. As informações serão disponibilizadas por meio de um sistema de gestão de rodovias do DAER. O sistema de gerenciamento de obras de arte contribuirá para o projeto de pontos críticos.

*A25: Restrições à constituição de novas empresas e coordenação entre as intervenções para desenvolvimento do setor privado (US\$ 1,6 milhão)*

34. Esta atividade financiará um levantamento de novos empreendedores e empresas recém-constituídas no Rio Grande do Sul para entender as restrições impostas à constituição de empresas inovadoras, apoiar uma rede de gestores de parques tecnológicos para difundir suas experiências e assegurar que as lições aprendidas pelo primeiro grupo de parques sejam aplicadas no plano de expansão e financiar um estudo sobre o potencial de articulação entre os pólos tecnológicos e outros programas apoiados pelo poder público, tais como APL.

**B: Transportes, Educação, Desenvolvimento do Setor Privado e Gestão do Setor Público: Programas de Despesas Elegíveis**

**Setor 1: Transportes (R\$ 222,2 milhões)**

**Contexto do setor**

35. O Governo vê o setor de transportes e logística como um setor essencial de apoio ao crescimento econômico, contribuindo para aumentar a integração do mercado e

o desenvolvimento regional. Como ocorre em alguns estados brasileiros, a estratégia do Governo é reequilibrar a matriz de modais de transportes para favorecer meios mais eficientes e ecológicos. Entretanto, com aproximadamente 85% do transporte de cargas feito por caminhões (comparado aos 58% do Brasil como um todo), a prioridade a curto e médio prazo é melhorar a malha viária. As condições dos 6.700 km do sistema de rodovias pavimentadas piorou nos últimos anos, com consequências negativas para os custos de logística e a segurança nas estradas. O Governo respondeu identificando três áreas de atuação: a remoção de gargalos de infraestrutura por meio de novas obras; a melhoria do acesso a comunidades remotas com a modernização de acessos municipais; e a recuperação e a manutenção da rede rodoviária estadual. O Programa contribuirá para essa terceira área, financiando parcialmente a expansão do uso de contratos CREMA com base em desempenho.

### ***Programas a serem apoiados***

36. Este componente compreende investimentos em infraestrutura rodoviária.

*B1: Recuperação e Manutenção de Rodovias Estaduais Pavimentadas (CREMA) (US\$ 222.2 milhões)*

37. O Programa apoiará o programa de manutenção de rodovias estaduais, por meio da implementação de contratos de recuperação e manutenção baseados no desempenho (CREMA). O Rio Grande do Sul foi pioneiro na utilização de CREMA no Brasil; atualmente esse tipo de contrato é utilizado amplamente no Brasil, inclusive em cerca de um terço da malha federal de rodovias pavimentadas, e tem trazido ganhos significativos de eficiência. Na última década, contudo, sua expansão no Rio Grande do Sul tem sido prejudicada pela escassez crônica de recursos. Esforços recentes possibilitaram a recuperação de cerca de 1.000 km de rodovias, porém a um custo elevado e por apenas um ou dois anos. Ainda não foi identificada a malha rodoviária a ser administrada por contratos CREMA. Todavia, estima-se que o financiamento do Banco e a contrapartida poderiam recuperar e manter até 1.600 km da rede de rodovias estaduais nos próximos cinco anos. A localização aproximada dos primeiros 500 km a serem incluídos já foi decidida, embora os trechos exatos ainda não tenham sido identificados. A localização dos 1.200 km restantes será confirmada durante o primeiro ano do Programa. O Banco financiará até 100% dos respectivos EEP.

O cronograma das despesas deste programa é o seguinte (US\$):

	<b>AF 2013</b>	<b>AF 2014</b>	<b>AF 2015</b>	<b>AF 2016</b>
CREMA (US\$ 222.200.000)	0	53.800.000	100.000.000	68.400.000

### ***Setor 2: Educação (US\$ 126,8 milhões)***

#### ***Contexto do setor***

38. O Rio Grande do Sul sempre esteve entre os cinco melhores estados no que se refere ao sistema educacional brasileiro. Entretanto, avaliações padronizadas demonstram que essa posição vem caindo nos últimos anos. O Estado caiu da sexta para a nona posição nacional nas pontuações combinadas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para alunos das quarta e oitava séries do ensino fundamental em português e matemática entre 2007 e 2009; e da terceira para a quinta para alunos da

terceira série do ensino médio entre 2005 e 2009. A principal preocupação é a baixa eficiência interna. Os índices de repetência estão na faixa de dois dígitos: 17,8% em escolas estaduais e 13,8% em escolas municipais no ano de 2009. Em consequência, a distorção idade-série é muito alta em todos os níveis. Em 2010, 22,6% dos alunos no ensino fundamental e 30,5% daqueles no ensino médio estavam de dois a três anos acima da idade normal das respectivas séries. O Governo está empenhado em reverter essa tendência e deu prioridade à melhoria da qualidade da educação. A SEDUC identificou cinco áreas de enfoque: treinamento de professores, desenvolvimento profissional, democratização e participação, recuperação de prédios escolares e modernização tecnológica. O Programa apoiará duas dessas áreas: a modernização e a expansão do uso de TIC e melhorias no ambiente escolar por meio de reformas, reconstrução e expansão de prédios escolares. Também fortalecerá a capacidade de monitoramento e avaliação da SEDUC com a implementação de um sistema de avaliação participativa.

### ***Programas a serem apoiados***

39. O conteúdo dos programas de despesas elegíveis será o seguinte:

#### *B2: Modernização e expansão do uso de TIC na educação (US\$ 21,0 milhões)*

40. O Governo gostaria de expandir o acesso à TI nas escolas e treinar professores para usá-la com mais eficácia. Espera-se que essa ação melhore a qualidade do ensino e proporcione maior autonomia aos alunos na aquisição de conhecimento. A maioria das escolas possui laboratórios de informática, mas os equipamentos em geral são antigos, instalados em salas de aula mal adaptadas ou inadequadas. O Programa, portanto, apoiará duas atividades: a modernização dos laboratórios de informática e o projeto-piloto de um computador por aluno. A modernização exigirá a compra e instalação de novos computadores e servidores, a reforma física de laboratórios de informática, inclusive a ampliação do acesso à banda larga e a criação de um sistema de manutenção preventiva dos equipamentos. Prevê-se que beneficie 800 escolas, 400.000 alunos e 25.000 professores. O programa piloto de um computador por aluno beneficiará 160.000 alunos nas cinco primeiras séries. Seu enfoque será nas regiões que fazem fronteira com a Argentina e o Uruguai e os Territórios da Paz na região metropolitana de Porto Alegre.

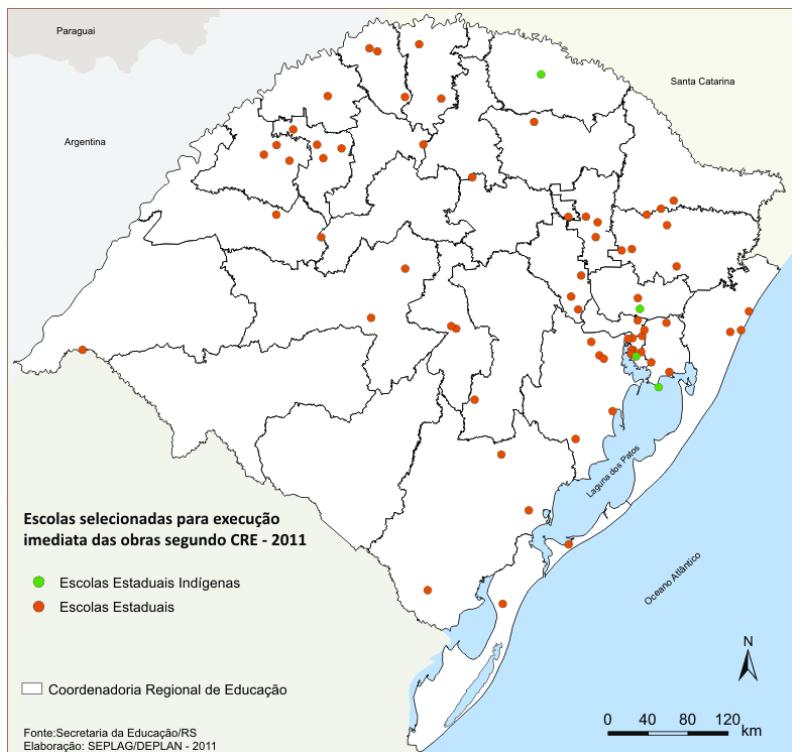
#### *B3: Reforma de instalações (US\$ 95,6 milhões)*

41. Um número crescente de estudos aponta o impacto do ambiente escolar na eficácia do professor e no aproveitamento do aluno. O Governo elaborou um programa plurianual de investimentos para recuperar as escolas existentes, construir novas instalações e desenvolver um sistema de manutenção preventiva<sup>10</sup>. O Programa apoiará renovação e reforma de instalações existentes. A SEDUC definiu uma lista preliminar de 65 escolas com reformas a serem financiadas pelo Programa, inclusive um pequeno número em áreas indígenas (veja o mapa abaixo). A lista inclui diversas escolas onde já foram realizadas avaliações detalhadas de obras civis, que podem ser iniciadas com rapidez. O custo unitário médio das obras civis está estimado em US\$ 200.000.

---

<sup>10</sup> Pequenos reparos e manutenção regular de prédios serão financiados com mais facilidade com um fundo rotativo que conceda pequenos financiamentos não-reembolsáveis às escolas, cujo valor foi recentemente aumentado de R\$ 8.000,00 para R\$ 150.000,00 por ano.

**Figura 3: Localização das obras planejadas**



*B4: Sistema de avaliação participativa (US\$ 10,2 milhões)*

42. Atualmente, a SEDUC não possui recursos para registrar e sistematizar dados sobre o desempenho do sistema educacional, o que complica o planejamento e impede a correção efetiva de eventuais deficiências. O Governo, portanto, está criando um sistema de avaliação participativa baseado na internet. O sistema está organizado em várias dimensões: condição da infraestrutura física e dos equipamentos em escolas; desempenho dos professores e critérios para promoção; desempenho dos diretores e vice-diretores; desempenho de outros prestadores de serviços; desempenho dos alunos em provas padronizadas; eficácia e qualidade do apoio prestado pela SEDUC. O trabalho em várias dessas dimensões está bem avançado e prevê-se que todo o sistema entre em operação em 2012. O Programa financiará a impressão e a distribuição de materiais, o treinamento de pessoal, a contratação de instituições de ensino superior, as avaliações padronizadas e quaisquer outros custos de logística.

43. O cronograma de despesas desses projetos é o seguinte (US\$):

	<b>AF 2013</b>	<b>AF 2014</b>	<b>AF 2015</b>	<b>AF 2016</b>
Modernização tecnológica (US\$ 21.000.000)	2.840.000	9.460.000	8.690.000	0
Renovação de instalações (US\$ 95.616.000)	56.000.000	15.700.000	10.500.000	13.416.000
Sistema de avaliação participativa (US\$ 10.200.000)	3.400.000	3.400.000	3.400.000	0

### **Setor 3: Desenvolvimento do setor privado (US\$ 65,3 milhões)**

#### ***Contexto do setor***

44. O Governo atribui a fragilidade da economia estadual em parte à falta de inovação do setor privado e à difusão limitada das modernas técnicas de gestão e produção. O Rio Grande do Sul possui um histórico de apoio ao desenvolvimento do setor privado por meio de programas de APL, serviços de extensão com subsídio público e polos tecnológicos. Entretanto, muitos desses programas estão em operação desde os anos 1990, alguns não tiveram continuidade nos anos 2000, e quase todos precisam ser avaliados e possivelmente ajustados. Alguns também estão com pouca participação, sem atrair uma quantidade suficiente de empresas para justificar seus orçamentos<sup>11</sup>. Além disso, falta coordenação entre os órgãos públicos estaduais e federais que prestam serviços de modernização. O desafio para o Governo é garantir que o conteúdo dos programas públicos de apoio empresarial reflitam as demandas reais por parte das empresas, que esses programas sejam periodicamente avaliados e que os resultados dessas avaliações sejam considerados em rodadas posteriores de concepção de programas. Os objetivos desse componente são: fortalecer a gestão interna e o monitoramento externo dos programas de APL; melhorar o nível de adequação dos serviços de extensão produtiva com subsídios públicos às demandas do setor privado, incluindo intervenções para apoiar o cumprimento da legislação ambiental; fortalecer mecanismos de aprendizagem e replicação de exemplos de parques tecnológicos bem-sucedidos; e melhorar a cooperação entre polos tecnológicos, APL e outras intervenções públicas voltadas a apoiar o desenvolvimento do setor privado.

#### ***Programas a serem apoiados***

45. O conteúdo dos programas de despesas elegíveis será o seguinte:

##### ***B5: Governança e monitoramento de APL (US\$ 6,2 milhões)***

46. O Governo identificou cinco arranjos produtivos locais (APL) que pretende apoiar como projetos-piloto e outros 15 a serem apoiados no decurso do Programa. Os cinco APL foram escolhidos com base em sua organização interna relativamente avançada, importância econômica e contribuição para o desenvolvimento regional. Todos atuam em setores estabelecidos que representam a vantagem comparativa do Estado (móvels, pedras preciosas, moda, indústria automotiva e maquinário agrícola). Os demais APL serão identificados e apoiados com base em sua importância econômica e capacidade para beneficiarem-se de eficiências coletivas. O Programa apoiará o desenvolvimento e a implementação de um plano estratégico para cada APL, a serem desenvolvidos pelas próprias instituições parceiras. Cada plano abrangerá o seguinte: i) governança e gestão de APL; ii) treinamento em gestão e assessoramento empresarial; iii) inovação tecnológica e organizacional; iv) sustentabilidade ambiental e social (inclusive redução de resíduos sólidos e oportunidades para simbiose industrial); v) desenvolvimento de mercados e exportações. O Programa também apoiará o desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação de atividades de APL no âmbito da AGDI, para coletar e difundir as lições aprendidas. Igualmente, apoiará a realização de um estudo para definir os possíveis pontos de intervenção para a política

---

<sup>11</sup> O serviço de extensão produtiva iniciou em 1999, atingindo 13.298 empresas em 2002, mas foi reduzido a partir de 2004 e totalmente eliminado do orçamento em 2010.

de desenvolvimento regional (por exemplo, APL, distritos industriais e serviços de extensão produtiva), tendo em conta as características socioeconômicas de cada região, as prioridades setoriais do Estado e a capacidade das empresas participantes para tirarem proveito de eficiências coletivas.

*B6: Prestação de serviços de extensão produtiva e inovação(US\$ 23,5 milhões)*

47. O Governo financiará serviços de extensão produtiva para pequenas e médias empresas por meio de convênios com instituições parceiras. Estes serviços combinarão apoio para o planejamento de investimentos e treinamento em produção ‘mais racional e limpa’ para melhorar a eficiência dos processos industriais, mas sem financiamento direto de quaisquer despesas de capital. Os serviços serão prestados com base na recuperação parcial dos custos (com a contribuição inicial das empresas estabelecida em 30% do custo) e em coordenação com outros prestadores de serviços públicos para pequenas e médias empresas e instituições financeiras locais. O projeto será estruturado em dois estágios: uma fase piloto de um ano envolvendo dez núcleos de extensão e aproximadamente 1000 empresas, ao fim da qual haverá uma avaliação formal do impacto; e uma segunda fase que, dependendo dos resultados da fase-piloto, ampliará o projeto para dez outros núcleos.

48. O Programa avaliará o impacto da fase piloto no desempenho das empresas utilizando dados de referência (*benchmark*) em nível de empresa e uma metodologia randomizada rigorosa, desenvolvida em conjunto pelo Governo e pelo Banco (veja abaixo). A avaliação terá dois objetivos: demonstrar as vantagens financeiras da participação para as empresas não-participantes e estimular a demanda por outras fases do projeto; e refinar o conteúdo dos serviços prestados. O Programa também apoiará a criação de uma unidade de monitoramento que analisará o progresso após a fase-piloto – inclusive os resultados de curto prazo da avaliação de impacto – e recomendará eventuais mudanças necessárias no conteúdo ou na execução do projeto. Cada núcleo de extensão será avaliado por um comitê regional, cuja composição incluirá representantes de alto nível do setor privado e as comunidades afetadas.

#### **Quadro 1: Avaliação de Impacto de Serviços de Extensão Produtiva e Inovação**

O Programa propõe utilizar um experimento aleatório, combinado com um exercício de *benchmarking*, para medir o impacto do programa de extensão produtiva. O programa criará 20 núcleos de extensão em cooperação com universidades locais. Cada núcleo terá 5 agentes que trabalharão com aproximadamente 20 empresas em cada ano. O programa terá duração de três anos, com os primeiros três núcleos sendo inaugurados em janeiro de 2012, outros 12 em meados de 2012 e os demais no início de 2013.

A avaliação de impacto será realizada com 10 dos núcleos que iniciarem o programa em meados de 2012. A avaliação comparará empresas associadas a esses núcleos com um grupo de controle do mesmo tamanho. Após a criação dos núcleos e o treinamento dos agentes de extensão, a AGDI fará uma convocação para participação no programa. Todas as empresas participantes receberão um relatório de *benchmarking* após cada entrevista, detalhando como a empresa está em comparação com suas homólogas locais e internacionais. Em seguida, metade será selecionada aleatoriamente para trabalhar com um agente de extensão que ajudará as empresas a melhorar qualquer deficiência identificada no exercício de *benchmarking* (o grupo de tratamento). As demais receberão apenas o *benchmark* (o grupo de controle). Todas as empresas participantes serão obrigadas a aceitar essas condições antes do início do projeto.

O Programa medirá o impacto do programa de extensão produtiva, comparando os resultados das empresas dos grupos de tratamento e de controle, um, dois e três anos após a implementação do programa (por essa razão as empresas excluídas do tratamento no primeiro ano não poderão participar nos anos subsequentes). Como a seleção para o tratamento será aleatória, o exercício deverá produzir uma estimativa imparcial do impacto do programa. O questionário de *benchmarking* abrangerá indicadores de competitividade em nível de empresa, como qualidade e eficácia da gestão, processos de produção, controle de custos e desempenho financeiro. Será elaborado por um consultor internacional, que treinará os agentes de extensão em sua aplicação (com os dados sujeitos a verificações aleatórias posteriores por terceiros quanto à sua precisão).

#### *B7: Apoio aos parques e polos tecnológicos (US\$ 35,6 milhões)*

49. O Rio Grande do Sul possui três parques tecnológicos em operação em diferentes estágios de desenvolvimento. Esses parques evoluíram a partir de uma combinação de contribuições de uma “tripla hélice” (município, universidade e empresa), que deve ser mantida. Esse componente fortalecerá a operação dos parques existentes e apoiará a consolidação de até sete outros parques por meio de processos de seleção, para os quais já foram recebidas manifestações de interesse (US\$ 21.400.000). Será importante garantir que as lições derivadas da primeira rodada de parques (p. ex.: zoneamento e distribuição física) sejam levadas em consideração. Entre os critérios de avaliação das propostas figuram até que ponto as atividades apoiadas representam as vantagens comparativas do Estado; sua potencial contribuição para reduzir as restrições impostas à competitividade do setor privado; e o grau de envolvimento de parcerias com outros parques. Será exigida uma contribuição mínima de 20% (a ser revista na revisão de meio-termo do Programa) das contrapartes privadas, seja financeira ou não financeira, durante o período da intervenção (tanto na fase inicial como na operação). O Programa também apoiará redes de inovação já estabelecidas entre universidades e empresas (*polos tecnológicos*) para estimular a adaptação e difusão de tecnologia (US\$14.230.000). Elas serão selecionadas com base no grau de envolvimento do setor privado e sua importância para o desenvolvimento das cadeias de valor locais.

50. O cronograma de despesas desses programas será o seguinte:

	<b>AF 2013</b>	<b>AF 2014</b>	<b>AF 2015</b>	<b>AF 2016</b>
Governança dos APL (US\$ 6.184.000)	1.682.000	1.816.000	1.462.000	1.234.000
Serviços de extensão produtiva e inovação (US\$ 23.495.000)	3.510.000	6.732.000	6.721.000	6.532.000
Apoio aos parques e polos tecnológicos (US\$ 35.590.000)	10.790.000	10.560.000	10.790.000	3.450.000

#### **Setor 4: Gestão do Setor Público (US\$ 9,3 milhões)**

##### ***Contexto do setor:***

51. O estado não tem capacidade para gerir imóveis e outros bens públicos de forma eficaz. Este componente apoiará o desenvolvimento de sistemas de gerenciamento e alienação de ativos públicos mobiliários e imobiliários.

##### ***Programa a ser apoiado***

*B8: Capacitação para a administração e a gestão de ativos públicos (US\$ 9,3 milhões)*

52. Esta atividade definirá e implementará um sistema de TI para gestão de ativos imobiliários, integrando o estoque com software de aplicações de gestão, assim como contabilidade e controle centralizados. Também criará um inventário de ativos móveis e a transferência do atual cadastro de veículos para um sistema baseado na internet.

53. O cronograma de despesas desse programa será o seguinte:

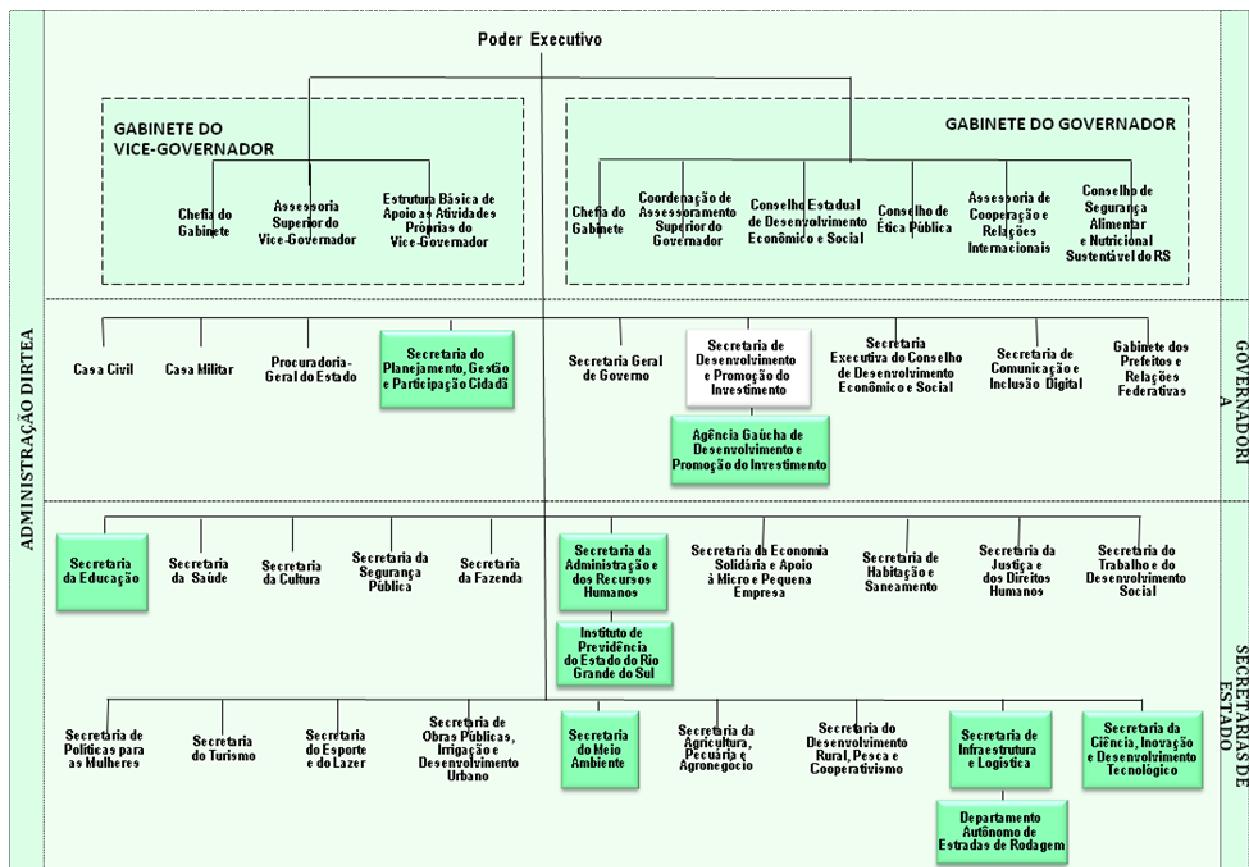
	<b>AF 2013</b>	<b>AF 2014</b>	<b>AF 2015</b>	<b>AF 2016</b>
Gestão de Ativos Públicos (US\$ 9.252.000)	2.440.000	2.230.000	1.872.000	2.710.000

### Anexo 3: Arranjos Institucional e de Implementação

#### BRASIL - Rio Grande do Sul: SWAp de Fortalecimento do Investimento Público

1. O empréstimo financia os programas de despesas elegíveis e presta assistência técnica a cinco órgãos (AGDI, DAER, SARH, SCIT e SEDUC) e presta apenas assistência técnica a outros quatro (IPERGS, SEINFRA, SEMA e SEPLAG). A SEPLAG será responsável pela implementação do Programa. Não se contempla nenhuma unidade distinta para a implementação. A SEPLAG formará uma equipe recrutada internamente para a gestão da contratação das atividades de assistência técnica financiadas pelo Programa. O relacionamento entre os órgãos executores mostrado na Figura 4 será regido por Convênios Interinstitucionais, cuja celebração será uma condição de efetividade.

**Figura 4: Estrutura do Governo do Rio Grande do Sul**



2. Além disso, deverão ser assinados Convênios Adicionais de Implementação entre a maioria dos órgãos executores e universidades públicas, sindicatos, municípios, organizações não governamentais, etc. Esses convênios serão regidos pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CAGE). Também devem estar em conformidade com as disposições do contrato de empréstimo entre o Governo e o Banco, inclusive no tocante a aquisições, gestão financeira, salvaguardas e combate à corrupção.

#### *Mecanismo de administração do Programa*

3. As responsabilidades da SEPLAG no Programa serão:

- Assegurar a coordenação geral entre o Banco, as várias secretarias e intervenientes governamentais e a implementação tempestiva de todas as atividades para assegurar a observância das condições do empréstimo;
- Monitorar e comunicar as atividades relacionadas ao empréstimo de forma tempestiva, inclusive a apresentação de relatórios financeiros e de desempenho, de acordo com a necessidade do Banco para realizar desembolsos e em conformidade com as exigências de supervisão fiduciária do Banco;
- Assegurar que as aquisições sejam realizadas segundo as regras do Banco para os componentes de EEP e de assistência técnica, inclusive na elaboração de planos de aquisições para a última. A SEPLAG também assessorará a elaboração de termos de referência quando necessário;
- Participar em reuniões regulares de monitoramento para acompanhar os resultados e assegurar a tomada de eventuais medidas corretivas para assegurar o cumprimento das condições do empréstimo;
- Receber e facilitar as missões de supervisão do Banco.

4. As responsabilidades dos vários órgãos executores serão:

1. Executar os EEP de forma tempestiva e eficiente para assegurar o cumprimento das exigências de desembolso de EEP e de indicadores ligados ao desembolso; elaborar termos de referência para as atividades de assistência técnica e gerir as respectivas aquisições e contratações;
2. Participar de atividades de supervisão do SWAp e colaborar estreitamente com a SEPLAG para comunicar resultados intermediários e finais, assim como eliminar eventuais obstáculos à implementação do programa (p. ex., atraso na liberação de recursos orçamentários, lentidão no processo de aquisições).

### ***Gestão Financeira, Desembolso e Aquisições***

#### ***Gestão financeira***

5. As atividades financiadas pelo Programa serão implementadas utilizando-se os sistemas de gestão das finanças públicas do Estado. A SEPLAG tem experiência em gestão de projetos do Banco e será responsável pelos arranjos de gestão financeira do Programa. Entre esses destacam-se a elaboração do orçamento do programa e dos relatórios financeiros periódicos, além da apresentação das demonstrações financeiras do programa para auditoria. As transações dos programas financiados pelo Banco serão lançadas no sistema de contabilidade do Estado pela equipe dos órgãos responsáveis pela implementação de cada projeto, a SEPLAG será responsável pela consolidação dessas informações durante a elaboração dos relatórios financeiros.

6. O Banco fará desembolsos periódicos baseado no percentual das despesas de EEP apoiados pelo Programa. As despesas dos EEP fazem parte do orçamento e do programa de investimentos do próprio Estado, denominado como Programas Estratégicos. As despesas com EEP atendem aos requisitos das políticas pertinentes do Banco, em particular os três pilares enumerados pela OP 6.0 que determinam: (a) que despesas sejam produtivas; (b) que o impacto das operações financiadas pelo empréstimo na sustentabilidade fiscal do país mutuário seja aceitável; e (c) que haja mecanismos aceitáveis de supervisão, inclusive mecanismos de supervisão fiduciária, para assegurar que a utilização dos recursos desse empréstimo sejam usados exclusivamente para os fins

para os quais o empréstimo foi concedido, dando-se a devida atenção a considerações de economia e eficiência.

### **Avaliação do Risco**

7. O principal objetivo dos mecanismos de gestão financeira é assegurar que os recursos do Programa sejam usados para os fins pretendidos e acordados entre o Banco e o Governo. O risco é avaliado como Substancial em grande parte devido ao fato de que, por ser uma operação de SWAP, os recursos do Programa serão usados para financiar um grande volume de transações. Os acertos relativos à coordenação dos mecanismos de gestão financeira no âmbito da SEPLAG e a utilização dos procedimentos de gestão financeira e do sistema integrado de gestão financeira do Estado ajudarão a mitigar esses riscos. A tabela abaixo resume a avaliação dos riscos de gestão financeira.

**Tabela 6: Avaliação do Risco da Gestão Financeira**

Risco	Classificação de Risco	Comentários
<b>Riscos Inerentes:</b>		
Nível de País	B	Há um marco legal e regulatório sólido que rege os sistemas de gestão das finanças públicas no Brasil.
Nível de Instituição	M	Várias secretarias estaduais estarão envolvidas na implementação das atividades do Programa. Mas, para mitigar isso, a maioria das funções de gestão financeira referente ao Programa será desempenhada pela SEPLAG. O uso de sistemas integrados de gestão financeira também facilitará a consolidação das informações relativas às transações do Programa. Finalmente, os arranjos institucionais incluirão mecanismos para a coordenação das ações dos órgãos executores.
Nível do Projeto	S	O Programa é um SWAp com um grande número de transações e projetos implementados por vários órgãos. A SEPLAG será responsável por assegurar a coordenação do Programa, e os sistemas de gestão das finanças públicas do Estado serão amplamente utilizados para o Programa.
Risco Inerente Geral	S	
Orçamento	M	Há um risco de que os vínculos entre os orçamentos e os planos setoriais sejam fracos. No entanto, os orçamentos são elaborados de acordo com procedimentos bem definidos.
Contabilidade	B	O Estado tem um robusto sistema integrado de gestão financeira que será utilizado para o Programa.
Relatórios Financeiros	B	O FPE será usado para a geração dos relatórios financeiros, a serem elaborados com base em um banco de dados consolidado.
Fluxo de Recursos	M	Serão utilizadas duas contas especiais para o Programa – uma para o componente de assistência técnica e outra para o componente de despesas elegíveis.
Auditoria Interna/Externa	M	O amplo escopo da auditoria pode aumentar riscos de detecção, mas o TCE tem número adequado de funcionários para oferecer uma cobertura de auditoria suficiente e em conformidade com os termos de referência a serem definidos de comum acordo com o Banco.
Risco Geral de Controle	M	
Risco Geral	S	

A – Alto    S - Substancial    M – Moderado    B – Baixo

### **Ciclo da execução orçamentária**

8. As despesas no âmbito de programas elegíveis serão efetuadas utilizando os regulamentos normais de execução orçamentária. Dessa forma, um decreto de execução orçamentária é emitido todos os anos para desencadear o ciclo de execução do orçamento. No Brasil, esse ciclo compõe-se

de três fases: empenho, liquidação e pagamento. Os órgãos executores encarregados da implementação dos programas elegíveis serão, portanto, responsáveis pelas duas primeiras fases do ciclo. Os dados das transações de todas as fases são registrados no sistema integrado de gestão financeira do Estado (Finanças Públicas do Estado - FPE) por cada órgão executor.

9. A fase de pagamento é iniciada com a emissão de um pedido de pagamento após terem sido tomadas as medidas necessárias para verificar a entrega dos bens ou serviços. O pedido é feito pelo órgão setorial para o Tesouro na SEFAZ, que faz os pagamentos necessários a partir da Conta Única do Tesouro.

10. As etapas acima serão aplicadas ao Programa. Além disso, a SEPLAG terá acesso aos dados de transações no sistema do FPE, com os quais produzirá relatórios financeiros periódicos. O diagrama abaixo mostra como o ciclo de execução orçamentária será aplicado ao Programa e a atribuição de responsabilidades pela contabilização e relatórios financeiros entre a SEFAZ, os órgãos setoriais e a unidade de coordenação do Programa.

**Tabela 7: Alocação das Responsabilidades pelos Relatórios Financeiros**

RESPONSABILIDADE DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS				
		Órgãos executores	SEFAZ	SEPLAG Unidade de Coordenação
Estágio da Execução Orçamentária	<b>Empenho</b>	Compra de bens ou e serviços de acordo com o plano de aquisições		
	<b>Liquidação</b>	Verificação da entrega dos bens ou serviços		
	<b>Pagamento</b>	Envio de solicitação de pagamento ao Tesouro	Tesouro faz os pagamentos aos fornecedores	
<b>Registros</b>	Registro das informações das transações no FPE	Registro das informações da transação no FPE	Acesso aos dados financeiros no FPE Solicitação de pedidos de desembolso ao Banco	
<b>Relatórios Financeiros</b>	Elaboração de relatórios financeiros periódicos		Elaboração de relatórios financeiros consolidados sobre o Programa	

### ***Contabilidade***

11. Os registros contábeis serão mantidos em conformidade com os procedimentos e as políticas contábeis do Estado, que refletem a Lei Fiscal e Orçamentária. O Estado tem aplicado consistentemente essas normas de contabilidade pública, que são aceitáveis para o Banco Mundial. Elas serão a base para a elaboração das Demonstrações Financeiras, que incluirão os programas financiados com os recursos do empréstimo do Banco. O Governo está em vias de implementar de um novo marco de contabilidade (plano de contas), de acordo com as diretrizes estabelecidas pela legislação federal (Lei 4320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal) e as normas ditadas pela Secretaria Federal de Controle e o Conselho Federal de Contabilidade. Esse marco baseia-se nas Normas Internacionais de Contabilidade. O novo regime contábil baseia-se em um Plano de Contas recentemente adotado que, por sua vez, baseia-se em uma norma federal que inclui aspectos adaptados às circunstâncias de cada entidade federal. Além disso, o Estado está modernizando seus sistemas de informações para atender aos requisitos do novo ambiente contábil.

## ***Manual de controles internos e procedimentos financeiros***

12. O ambiente e os procedimentos de controle interno sobre os quais se baseiam os arranjos de gestão financeira do Programa estão bem documentados. O Estado publicou recentemente um Manual do Gestor Público, que inclui procedimentos de gestão financeira a serem seguidos em uma operação. Um manual operacional também será elaborado para documentar os procedimentos específicos que se aplicam à operação. O sistema integrado de gestão financeira do Estado também será utilizado para registrar as transações dos EEP. Esse sistema possui controles internos que ajudam a garantir que as transações sejam devidamente autorizadas e que os pagamentos sejam efetuados apenas nas circunstâncias em que são devidos (por exemplo, quando se confirmou que os bens ou serviços foram entregues). Os arranjos e os procedimentos institucionais do Estado também prevêem uma segregação adequada das funções, o que melhora o ambiente de controle.

### ***Relatórios***

13. Relatórios Financeiros Intermediários (IFR) serão utilizados no monitoramento financeiro do Programa e seguirão o modelo dos relatórios atuais do governo, na medida do possível. Os IFR serão enviados ao Banco no prazo de sessenta (60) dias após o término de cada semestre calendário. A SEPLAG tem a capacidade de produzir IFR que atendam às exigências do Banco, em formato adequado para os relatórios necessários, conforme definidos de comum acordo nas negociações. A descrição dos IFR está indicada abaixo, e o formato final dos relatórios será incluído no Manual Operacional.

- IFR 1: Usos e fontes dos recursos, por categoria acumulada (acumulado do programa, acumulado do ano) e em referência ao último semestre calendário;
- IFR 2: Usos dos recursos por componente do programa (por setor e por linha orçamentária), acumulados (acumulado do programa, acumulado do ano) e em referência ao período, mostrando os valores orçados em comparação com as despesas reais (ou seja, despesas documentadas), inclusive uma análise de variância.

14. Os IFR do segundo semestre produzidos durante o ano, mostrando os valores cumulativos para o ano, podem ser usados como as demonstrações financeiras anuais do programa que seriam auditadas.

15. Os relatórios de gestão financeira do ano, refletindo as despesas dos programas de EEP, serão elaborados pela SEPLAG. Esses relatórios de gastos de EEP indicarão o cálculo e a demonstração de despesas dos EEP que são elegíveis para financiamento do Banco Mundial, inclusive a apresentação de despesas efetivas dos EEP para demonstrar que estas foram suficientes durante o período para justificar o Adiantamento feito anteriormente com base em estimativas de despesas dos EEP. Também fornecerão informações que confirmem o cumprimento da regra dos 70% sempre que necessário e o cumprimento de cada DLI relevante. O cumprimento dos requisitos dos DLI estará sujeito à confirmação da auditoria técnica independente. Esses relatórios de gastos dos EEP serão utilizados para documentar despesas elegíveis para as quais foram feitos adiantamentos do empréstimo. Definiu-se de comum acordo um formato adequado para os relatórios obrigatórios e verificou-se a capacidade da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã para produzi-los.

### ***Auditória Interna***

16. Recentemente o Estado reorganizou a sua função de auditoria interna, por meio da reestruturação da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE). Essa instituição tem status de secretaria, aumentando assim a independência da função. A CAGE está em vias de fortalecer sua

capacidade institucional para aumentar a eficácia de seus processos de auditoria interna. Em vista de sua independência, suas recomendações são geralmente implementadas.

### ***Auditoria Externa***

17. A instituição suprema de auditoria do Estado, o Tribunal de Contas do Estado (TCE), tem o mandato constitucional para auditar todas as despesas do Estado, inclusive as realizadas pelas operações atuais. O TCE tem a obrigação de verificar as contas do Governador anualmente e apresentar um relatório para a aprovação da Assembleia Legislativa. Recentemente, o TCE concluiu uma autoavaliação baseada nas normas da INTOSAI para identificar seus pontos fortes e fracos. O Banco está convencido de que o TCE tem capacidade de realizar uma auditoria baseada nos termos de referência definidos de comum acordo, cujo objetivo será dar-lhe a autoridade de emitir um parecer de auditoria relativo a suas demonstrações financeiras e uma carta à gestão identificando eventuais deficiências dos controles internos no que diz respeito especificamente às transações da operação. O relatório da auditoria será apresentado ao Banco dentro de seis meses após o término do Ano Fiscal.

### ***Supervisão da gestão financeira durante a execução***

18. Durante o primeiro ano de execução, a supervisão será intensificada e, considerando a complexidade do Programa, será realizada pelo menos duas vezes, na forma de assistência técnica (na área de gestão das finanças públicas) ao governo. Isso será complementado por análises dos Relatórios Financeiros Intermediários, dos Relatórios de Despesas de EEP e da auditoria anual do Estado. Posteriormente, a intensidade de supervisão poderá ser reduzida para uma missão de supervisão anual.

### ***Arranjos Bancários***

19. Os desembolsos relacionados a EEP serão feitos para uma Conta Especial no banco comercial estadual, o Banrisul, com exceção do primeiro desembolso apenas, que será um desembolso de reembolso de despesas retroativas. Os desembolsos relacionados ao componente de Assistência Técnica também serão depositados em uma Conta Especial no Banrisul. Esta Conta Especial para Assistência Técnica será em dólares americanos (US\$) e terá um Teto Fixo de US\$ 10.000.000,00. A Conta Especial para o componente EEP será em dólares americanos (US\$) e terá um Teto Variável conforme os limites estabelecidos na Seção IV (iv) da Carta de Desembolso. A freqüência para informar as despesas elegíveis pagas pela Conta Especial será pelo menos semestral. O Programa também terá a opção de ser reembolsado pelo componente de Assistência Técnica (para cobrir eventuais gastos retroativos, por exemplo), sendo que a conta a ser reembolsada será especificada em cada solicitação de desembolso.

### ***Desembolsos dos Programas de Despesas Elegíveis***

20. Os recursos do empréstimo serão aplicados para financiar programas de despesas elegíveis (EEP). Os EEP devem ser incluídos como projeto/atividade (rubricas) no PPA do governo e na LOA. Os desembolsos relativos ao empréstimo serão realizados conforme indicados na Tabela 8 e em conformidade com as seguintes regras:

- O primeiro desembolso, de até US\$ 10.000.000,00 será para cobrir despesas retroativas e será feito imediatamente após a efetividade do empréstimo, para cobrir as despesas pagas nos 12 meses (mas não antes de 1º de janeiro de 2012) antes da assinatura.

- A autorização para o quarto, sexto e oitavo desembolsos está condicionada ao cumprimento da ‘regra dos 70%’ para cada despesa orçamentária de EEP, assim como para os Indicadores Ligados ao Desembolso (DLI).
- Se a regra dos 70% não for cumprida por um EEP, o valor planejado do desembolso no período será reduzido em 12,5% (ou seja, o valor de cada um dos oito EEP). O montante não desembolsado será adicionado ao próximo desembolso programado.
- Depois de aplicar a regra dos 70%, o total de desembolso elegível será dividido pelo número de DLI a serem cumpridos no período. A mesma quantidade será retida para cada DLI não cumprido. Se todos os DLI forem cumpridos, o valor total será desembolsado. Caso o Banco não tenha recebido provas do cumprimento integral dos DLI em relação ao quarto, sexto e oitavo desembolsos, o Banco deverá: (i) deduzir um montante definido para cada DLI não-cumprido da quantia desembolsável planejada; (ii) solicitar que o Mutuário prepare um plano de ação com prazo para alcançar tal DLI ou DLIs de forma satisfatória ao Banco, e (iii) quando considerar que o DLI ou DLIs foram cumpridos e/ou tal plano de ação tenha sido implementado, autorizar que o valor não sacado, pelo qual o correspondente pagamento tinha sido reduzido, seja reembolsado no próximo desembolso.
- Valores adiantados e não documentados serão considerados disponíveis para cobrir as despesas de EEP no período seguinte e serão deduzidos do cálculo do valor a ser desembolsado (após a aplicação dos dois itens imediatamente acima).
- O Banco fará uma avaliação formal do progresso na execução do Programa e verificará o cumprimento dos DLI e da regra dos 70% durante as missões de supervisão realizadas antes dos desembolsos. Especialistas setoriais viajarão ao Rio Grande do Sul duas vezes por ano e manterão contato contínuo com as contrapartes em seus setores.
- Além disso, o Governo será responsável pela contratação de uma avaliação técnica independente do cumprimento dos DLI, a ser concluída até setembro de cada ano.

21. Os recursos do financiamento do Banco serão depositados periodicamente em uma Conta Especial, gerida pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ). O sistema estadual de contabilidade será utilizado para registrar o uso de recursos do Banco. Os recursos desembolsados pelo Banco serão registrados e contabilizados com o código orçamentário referente ao recebimento de fontes externas ou estrangeiras de recursos/financiamentos.

22. Com exceção do primeiro e do segundo desembolsos, as solicitações de desembolso serão acompanhadas de: uma Declaração de Gastos personalizada (Relatório de Despesas de EEP) referente a um semestre calendário (veja a Tabela 8), juntamente com uma lista de pagamentos realizados nos termos de contratos sujeitos à revisão prévia do Banco. Os Relatórios de Despesas de EEP incluirão as seguintes informações: o cálculo e a demonstração das despesas de EEP elegíveis para financiamento do Banco Mundial; inclusive a apresentação das despesas efetivas de EEP, para comprovar que as despesas efetivas de EEP incorridas no período foram suficientes para justificar o Adiantamento anterior realizado com base em estimativas de despesas de EEP; quando for o caso, confirmação de que o Governo gastou pelo menos 70% de cada orçamento de EEP; e a certificação de atendimento de cada DLI relevante, quando for o caso. No caso do primeiro desembolso, o Relatório de Despesas de EEP deverá informar despesas pagas no período de 12 meses anteriores à data da assinatura (mas, em qualquer caso, não anteriores a 1º de janeiro de 2012). No caso do segundo desembolso, o Relatório de Despesas de EEP deverá justificar (prever) a necessidade de adiantamento do valor total para ser gasto no período desde a data de assinatura até 31 de dezembro de 2012.

**Tabela 8: Cronograma de Desembolsos**

Desembolsos <sup>12</sup>				Requisitos de relatórios (veja a legenda abaixo)				
Nº	Data	Valor estimado (US\$m)	Tipo de desembolso	A	B	C	Previsão (conforme a necessidade)	Relatórios de despesas (conforme a necessidade)
1	Julho de 2012	10.000.000	Retroativo <sup>13</sup>	√			-	12 meses anteriores à data de assinatura (mas, em nenhum caso, anteriores a 1º de janeiro de 2012)
2	Julho de 2012	30.000.000	Adiantamentos referentes à previsão de despesas de EEP				Da data de assinatura a dezembro de 2012	-
3	Março de 2013	40.700.000					De janeiro a junho de 2013	Da data de assinatura a dezembro de 2012
4	Setembro de 2013	50.000.000			√	√	De julho a dezembro de 2013	De janeiro a junho de 2013
5	Março de 2014	53.700.000					De janeiro a junho de 2014	De julho a dezembro de 2013
6	Setembro de 2014	72.000.000			√	√	De julho a dezembro de 2014	De janeiro a junho de 2014
7	Março de 2015	71.400.000					De janeiro a julho de 2015	De julho a dezembro de 2014
8	Setembro de 2015	48.000.000			√	√	De julho a dezembro de 2015	De janeiro a junho de 2015
9	Março de 2016	47.700.000					De janeiro a junho de 2016	De julho a dezembro de 2015
10	Setembro de 2016	0						De janeiro a junho de 2016

**Legenda**

A	Até 50% das despesas elegíveis pagas nos doze meses anteriores à assinatura, mas não anteriores a 1º de janeiro de 2012.
B	Conformidade com a regra dos 70% para o período anterior de 1º de julho a 30 de junho.
C	Conformidade com os DLI referentes ao ano calendário anterior para os DLI fiscais e ao período de 1º de julho a 30 de junho para todos os demais DLI.

<sup>12</sup> Eses valores representam o máximo do adiantamento (ou reembolso, no caso do primeiro desembolso) com base no índice de financiamento de 55%. Assim, no primeiro desembolso, de US\$ 10.000.000, o Estado terá de apresentar um total de despesas equivalente ou superior a US\$ 18.181.818 e, no segundo desembolso, de US\$ 30.000.000, despesas previstas equivalentes ou superiores a US\$ 54.545.454.

<sup>13</sup> Caso o primeiro saque não atinja o valor total, o saldo a ser desembolsado será distribuído em partes iguais entre os oito desembolsos seguintes, assim aumentando os valores previstos para esses desembolsos.

23. A contribuição financeira do Banco para cada solicitação de desembolso corresponderá ao máximo de 55% da despesa global para todos os programas elegíveis. Para cada desembolso, o Mutuário será obrigado a apresentar prova ou um cálculo de que a contribuição financeira do Banco não ultrapassou 55% das despesas globais do programa para o período anterior.

#### **Desembolsos para o Componente de Assistência Técnica**

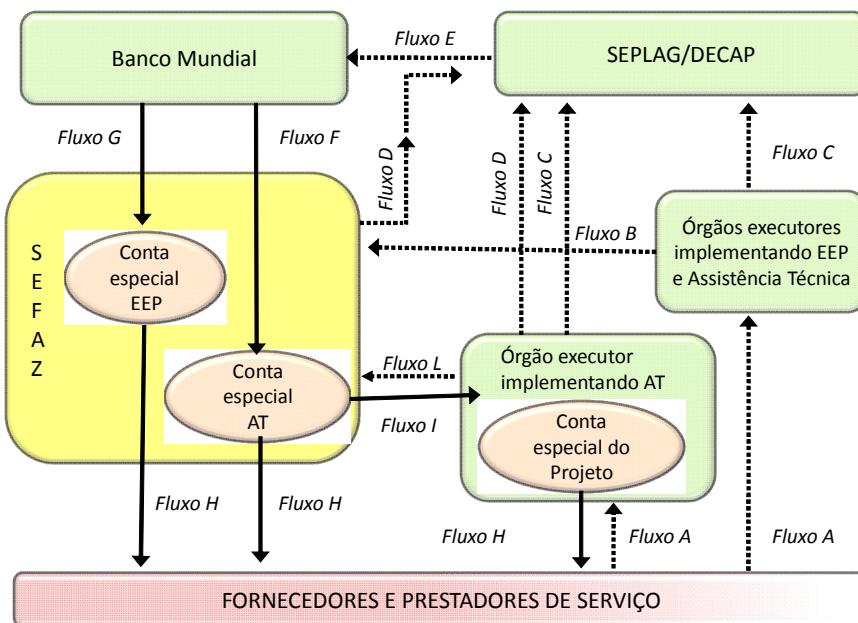
24. Os desembolsos para o componente de Assistência Técnica serão depositados em uma Conta Especial gerida pela SEFAZ em nome do Programa (Método de adiantamento-desembolso primário). O Programa também terá a opção de reembolso para o componente de Assistência Técnica (para cobrir eventuais gastos retroativos, por exemplo), sendo que a conta a ser reembolsada será especificada em cada pedido de saque. Há um valor de US\$ 1.000.000 para despesas retroativas no componente de Assistência Técnica. As despesas financiadas no âmbito deste componente serão documentadas ao Banco usando Declarações de Gastos tradicionais ou padrão ou e/ou Folhas Resumo com registros, conforme seja o caso. Os pedidos de saque serão feitas pela SEPLAG. Pagamentos a fornecedores e empreiteiras para atividades no âmbito do componente de Assistência Técnica serão realizados pela SEFAZ principalmente dessa Conta Especial. No entanto, o DAER manterá uma conta bancária específica para o projeto, para a qual a SEFAZ transferirá recursos do Programa para fins de pagamentos de contratos administrados pelo DAER. Essas transferências serão feitas mediante pedidos feitos pelo DAER e em conformidade com um cronograma de pagamentos correspondente ao plano de aquisições.

25. O Pedido Mínimo de Desembolso (tanto EEP como TA) será equivalente a US\$ 3.000.000, e o Programa terá um Período de Tolerância de 4 meses para que o programa possa ser concluído e a Conta de Empréstimo possa ser encerrada de forma ordenada, com a apresentação de pedidos de saque e comprovantes de despesas incorridas na ou por volta da Data de Encerramento.

**Tabela 9: Cronograma de Saques**

Categoria	Valor do empréstimo distribuído (em US\$)	Percentual de gastos a serem financiados (incluindo impostos)
(1) Bens, serviços técnicos, serviços de consultorias e treinamento no âmbito do componente A do Programa	55.300.000	100%
(2) Programas de Despesas Elegíveis do âmbito do componente B do Programa	423.500.000	Até 55%
(3) Taxa administrativa	1.200.000	Valor a pagar nos termos da Seção 2.03 do Contrato de Empréstimo em conformidade com a Seção 2.07 (b) das Condições Gerais
(4) Prêmio de <i>cap</i> ou <i>collar</i> de taxa de juros		Valor a pagar nos termos da Seção 2.07 (c) do Contrato de Empréstimo
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>480.000.000</b>	

**Figura 5: Fluxo dos Recursos**



#### Legenda

→	Fluxos envolvendo a movimentação de recursos
.....→	Fluxos envolvendo documentação ou fornecimento de bens e serviços
Fluxo A	Fornecedores fornecem bens e serviços e faturas relacionadas
Fluxo B	Órgãos setoriais submetem os pedidos de pagamento à SFAZ
Fluxo C	Dados da transação fornecidos à SEPLAG por meio de acesso ao FPE
Fluxo D	SEFAZ e DAER fornecem extratos bancários para SEPLAG
Fluxo E	Relatórios Financeiros Intermediários e pedidos de desembolso submetidos ao Banco pela SEPLAG
Fluxo F	Desembolsos referentes à Assistência Técnica
Fluxo G	Desembolsos referentes a EEP com base em adiantamentos
Fluxo H	Pagamento de fornecedores e prestadores de serviço
Fluxo I	Transferência de recursos da Conta Especial para a conta do Projeto DAER

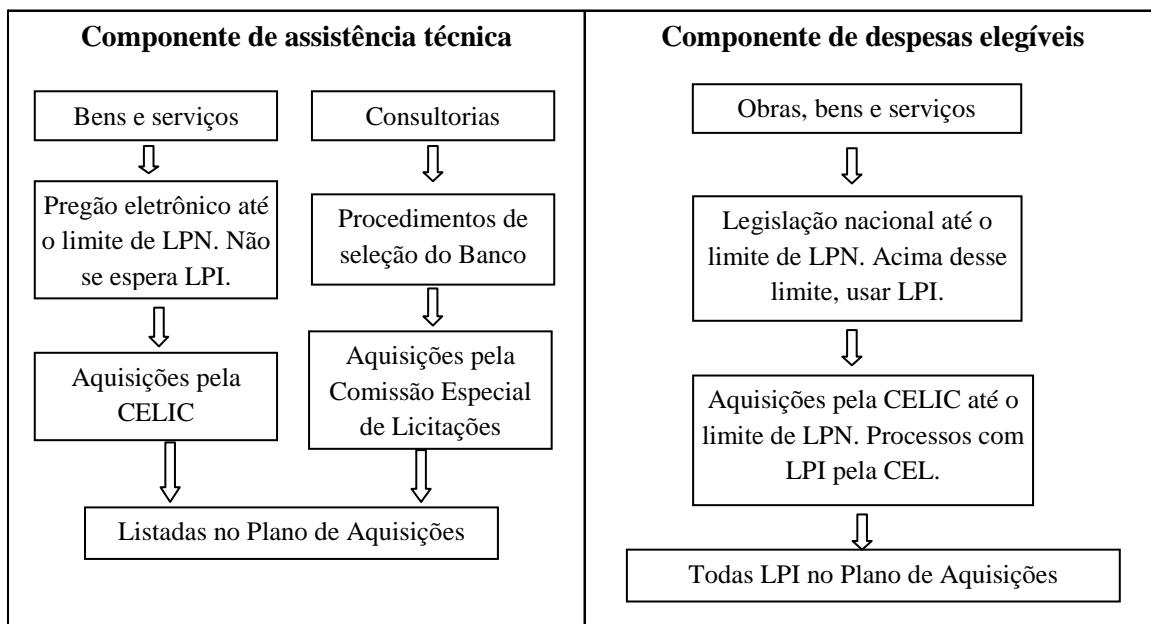
#### *Aquisições*

26. As aquisições serão realizadas de acordo com as “Diretrizes para Aquisições no Âmbito de Empréstimos do BIRD e Créditos da AID” do Banco Mundial, datadas de janeiro de 2011, as “Diretrizes para Seleção e Contratação de Consultores pelos Mutuários do Banco Mundial”, datadas de janeiro de 2011, e as disposições previstas no Contrato Legal. Os métodos de aquisição ou seleção de consultores, as necessidades de pré-qualificação, custos estimados, requisitos de revisão prévia e cronograma serão definidos de comum acordo no Plano de Aquisições. O Plano será atualizado, conforme a necessidade, para refletir as necessidades reais da implementação do Programa e melhorias na capacidade institucional.

27. Esta operação é uma Abordagem Setorial Ampla (SWAp) com nove órgãos executores: SEPLAG, DAER, AGDI, IPERGS, SARH, SCIT, SEDUC, SEINFRA, e SEMA. A implementação será realizada por cada um dos órgãos executores, mas com aquisição centralizada e mecanismos

para seleção de consultores. O Programa compreende dois componentes: um componente transversal de gestão do setor público, com US\$ 55,3 milhões em assistência técnica, e um componente EEP, de US\$ 423,5 milhões. Os arranjos para aquisições para cada componente são os seguintes:

**Tabela 10: Arranjos para Aquisições**



28. Componente A – Assistência Técnica: as aquisições deste componente utilizarão os métodos de aquisição do Banco. Para produtos de linha/bens e serviços prontamente disponíveis, que não sejam de consultoria, até o limite para licitação pública nacional (LPN) de US\$ 5.000.000, o método de aquisição conhecido como pregão eletrônico pode ser utilizado, conforme previsto na legislação brasileira, por meio do COMPRASNET, o portal de aquisições do Governo Federal, do COMPRAS RS, o portal de aquisições do Estado do Rio Grande do Sul, ou qualquer outro meio eletrônico de aquisições aprovado pelo Banco. Os pregões eletrônicos serão conduzidos pela CELIC, a unidade centralizada de aquisições do Estado. Todas as seleções de consultores serão conduzidas pelas Comissões Especiais de Licitações da SEPLAG, a ser criada. Todas as aquisições do Componente A devem estar listados no plano de aquisições do programa.

29. Componente B – Despesas Elegíveis - SWAp: as aquisições deste componente aplicarão os métodos nacionais de aquisição e não requerem um plano de aquisições. No entanto, qualquer aquisição estimada acima do limite de licitação pública nacional de US\$ 5.000.000 para bens e serviços técnicos ou acima de US\$ 25.000.000 para obras devem ser realizadas por licitação pública internacional (LPI), precisa estar listada no plano de aquisições e seguirá os procedimentos do Banco para licitação pública internacional. Além disso, quaisquer serviços de consultoria desse componente, com valor estimado acima de US\$ 500.000 deve ser contratado por meio de Seleção Baseada na Qualidade e no Custo (SBQC). Em tais casos, a Comissão Especial de Licitações será responsável pelo processo. Essas consultorias também devem estar listadas no plano de aquisições.

30. Cada órgão executor será responsável por estabelecer uma equipe técnica para preparar suas especificações técnicas e termos de referência e a mesma equipe será convidada a integrar a

Comissão Especial de Licitações e a fazer parte da comissão de avaliação. A criação da Comissão Especial de Licitações é uma condição de efetividade.

31. Licitação de Obras: licitações de obras, como as de recuperação de estradas, são esperadas apenas para o componente B. O DAER deverá ter LPI estimadas em mais de US\$ 25.000.000 e a aquisição será conduzida pela Comissão Especial de Licitações. Todos os contratos com estimativa de custo superior a US\$ 25.000.000 estarão sujeitos à revisão prévia pelo Banco.

32. Aquisição de Bens: aquisições de bens estão previstas em ambos componentes do Programa e incluirão equipamentos de TI e outros. No componente A, as aquisições podem ser feitas por *shopping*, LPN, LPI ou contratação direta, mas é muito provável que todos eles sejam realizados por pregão eletrônico, conforme previsto na legislação brasileira, por meio do COMPRAS RS, o portal de aquisições do Estado do Rio Grande do Sul. No componente B, bens, obras e serviços dentro dos limites para LPN estarão sujeitos às regras nacionais de aquisições. Para serem elegíveis para financiamento, todos os documentos das licitações e contratos resultantes são obrigados a incluir cláusula do Banco de prevenção e combate a fraude e corrupção. Todos os contratos no âmbito do componente A com estimativa de custo superior a US\$ 2.000.000 estarão sujeitos à revisão prévia pelo Banco. Apenas LPI no componente B estará submetida à revisão prévia pelo Banco.

33. Aquisição de serviços técnicos (que não sejam de consultoria): está previsto que a aquisição de serviços, exceto consultoria, aconteça em ambos os componentes do Programa e incluirão logística de treinamento (serviços de hotel, alimentação, viagem, impressão), oficinas, seminários, eventos, serviços de impressão e assim por diante. No componente A, podem ser adquiridos por meio de *shopping*, LPN, LPI ou Contratação Direta, mas é bem provável que todos ocorram por meio de pregão eletrônico, conforme previsto na legislação brasileira, por meio do COMPRAS RS, o portal de compras do Estado. No componente B, obras e serviços dentro do limite para LPN estarão sujeitos às regras nacionais de licitação. Todos os documentos de licitação e contratos resultantes deverão conter a cláusula do Banco de prevenção à fraude e à corrupção para serem elegíveis para o financiamento. Todos os contratos no componente A com estimativa de custo superior a US\$ 2.000.000 por contrato estarão sujeitos à revisão prévia do Banco. Somente LPI no componente B estará sujeita à revisão prévia pelo Banco.

34. Seleção de consultores: haverá seleção de consultores apenas no componente A do Programa, incluindo estudos, pesquisas e assim por diante. Esses serviços serão contratados por meio de Seleção Baseada na Qualidade e no Custo (SBQC), Seleção Baseada nas Qualificações do Consultor (SQC), Seleção pelo Menor Custo (SMC), Seleção com Orçamento Fixo (SOF), Seleção por Fonte Única/Contratação Direta (com a devida não-objeção do Banco caso a caso) e consultores individuais. As listas curtas de consultores para serviços com valor estimado em menos de US\$ 500.000 por contrato poderão ser compostas inteiramente por consultores nacionais, de acordo com as disposições do parágrafo 2.7 das Diretrizes para Contratação de Consultores.

35. Convênios: No componente B há previsão de que convênios sejam assinados entre a maioria dos órgãos executores e universidades, sindicatos, municípios e organizações não-governamentais, entre outros. Esses convênios serão regidos pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) por meio da Instrução Normativa IN 01/06, de 21/03/2006.<sup>14</sup> As aquisições de quem receber fundos por meio de convênio seguirá um dos dois arranjos a seguir: (i) beneficiários que sejam órgãos públicos seguirão regras nacionais de licitação e (ii) beneficiários do setor privado seguirão o disposto na IN 01/06 para adotar regras de aquisições comercialmente aceitáveis, apresentando pelo

---

<sup>14</sup><http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=108475&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=>

menos três orçamentos para cada aquisição. Os beneficiários privados também devem: (a) nomear uma pessoa responsável pelos recursos, que deverá justificar o método de aquisição escolhido e que seja responsabilizado por qualquer irregularidade na aquisição; (b) ter a declaração de um contador público sobre o uso correto dos recursos com relação aos objetivos propostos no convênio. Esses e todos os procedimentos previstos na IN 01/06 da CAGE foram analisados e considerados aceitáveis pelo Banco até os limites de licitação pública nacional. Acima desses limites, deverá ser realizada uma licitação pública internacional. Todos os convênios devem incluir a cláusula de combate à fraude e corrupção do Banco.

36. Em vista da necessidade de desenvolver conhecimento sobre as diretrizes do Banco nos órgãos executores, o risco de aquisições foi classificado como Substancial e a revisão prévia e os limites para métodos de aquisições foram definidos da seguinte forma:

**Tabela 11: Limites de Aquisições**

Categorias de Despesas	Valor Limite do Contrato (US\$ mil)	Métodos de Aquisições	Processos Submetidos à Revisão Prévia
Obras	$\geq 25.000$	LPI	Todos os processos
	$< 25.000 \geq 200$	LPN	Nenhum, uma vez que serão do componente B
	$< 200$	Shopping	Nenhum, uma vez que serão do componente B
Bens	$\geq 5.000$	LPI	Todos os processos
	$< 5.000 \geq 100$	LPN	Primeiro processo e todos os processos acima de US\$2 milhões
	$< 100$	Shopping	Primeiro processo
Serviços técnicos (que não sejam consultoria)	$\geq 5.000$	LPI	Todos os processos
	$< 5.000 \geq 100$	LPN	Primeiro processo e todos os processos acima de US\$2 milhões
	$< 100$	Shopping	Primeiro processo
Consultoria (empresa)	$\geq 200$	SBQC/SBQ/ SMC/SOF	Primeiro processo para cada método de seleção e todos os processos acima de US\$500.000
	$< 200 \geq 100$	SOF/SMC	
	$< 100$	SQC	
Consultor individual		Seção V das Diretrizes	Primeiro processo
Contratação direta			Todos os casos, independentemente do valor

**Legenda:**

SBQC: Seleção Baseada na Qualidade e no Custo

SBQ: Seleção Baseada na Qualidade

SMC: Seleção pelo Menor Custo

SOF: Seleção com Orçamento Fixo

SQC: Seleção Baseada nas Qualificações do Consultor

LPI: Licitação Pública Internacional

LPN: Licitação Pública Nacional

Shopping: Comparaçao de Preços

37. Plano de Aquisições: a SEPLAG consolidou as necessidades de aquisições de todos os órgãos executores em um único plano de aquisições. Esse plano de aquisições, para os primeiros 18 meses do Programa, oferece a base para os métodos de aquisição, que foram elaborados de comum

acordo entre os executores e a Equipe de Programa. O plano estará disponível no banco de dados do Programa e no *site* externo do Banco. O plano de aquisições será atualizado conforme a necessidade para refletir a execução efetiva das necessidades do Programa e as melhorias na capacidade institucional.

38. Frequência da Supervisão de Aquisições: além da supervisão de revisão prévia a ser efetuada pelo Banco, a avaliação da capacidade dos órgãos executores sugere a necessidade de missões anuais de supervisão para fazer visitas em campo e análises posteriores das aquisições. A realização anual de uma auditoria externa de aquisições que seja satisfatória para o Banco ou Revisões Independentes de Aquisições (IPR) foi definida de comum acordo como um compromisso no contrato de empréstimo, e terá de avaliar e verificar uma amostra dos processos executados no componente B. Como resultado das análises posteriores, IPR e de auditorias externas de aquisições, o Banco estaria em condições de identificar casos de não-conformidade e aplicar as medidas previstas no contrato de empréstimo.

### ***Políticas de Salvaguardas***

39. O SWAp do Rio do Grande Sul foi classificado na Categoria B de acordo com as Salvaguardas Sociais e Ambientais do Banco. As políticas de salvaguardas do Banco Mundial aplicam-se aos programas de despesas elegíveis para SWAp como um todo, embora as atividades de transportes, parques tecnológicos e educação apresentem os maiores riscos. As políticas específicas acionadas são OP 4.01 – Avaliação Ambiental, OP 4.04 – Habitats Naturais, OP4.10 – Povos Indígenas, OP 4.11 – Recursos Culturais Físicos, e OP 4.12 – Reassentamento Involuntário.

40. Considerando que: (i) os projetos a serem financiados pelo componente de transportes oferecem certos riscos ambientais; (ii) há um alto grau de variação na natureza das atividades planejadas e na capacidade de implementação pelos diversos órgãos setoriais; e (iii) a contraparte tem familiaridade apenas limitada com as políticas de salvaguardas do Banco, elaborou-se um Marco de Gestão Ambiental e Social para o Programa como um todo. Esse documento foi publicado no país em 21 de janeiro de 2012 e no *site* do Banco Mundial em 1º de fevereiro de 2012.

41. Durante as negociações, nenhum dos investimentos a serem apoiados pelo Programa foram identificados com certeza suficiente para permitir ou justificar a elaboração de planos de gestão ambiental ou social. Contudo, os esboços do Marco de Gestão Ambiental e Social descreviam os impactos esperados e arranjos a serem utilizados para a realização de consultas com os intervenientes. Além disso, nos casos em que será fornecida assistência técnica, os respectivos termos de referência incluirão objetivos ambientais e sociais compatíveis com as políticas de salvaguardas do Banco.

42. As autoridades planejam consultar ou já consultaram as partes envolvidas com relação às seguintes atividades: i) educação – por meio das Coordenadorias Regionais e, para os povos indígenas, por meio do Conselho Estadual dos Povos Indígenas; ii) desenvolvimento do setor privado – por vários meios, inclusive audiências especiais com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE), destinadas a intervenientes específicos.

#### **OP 4.01 Avaliação Ambiental:**

43. *Gestão de Risco de Desastres:* o Programa apoiará o desenvolvimento e a aprovação de uma política de gestão de risco de desastres e não terá implicações ambientais diretas. Entretanto, os termos de referência para a elaboração da política assegurarão um processo de consulta robusto que leve em consideração quaisquer preocupações ambientais relevantes.

44. *Transportes*: o Programa apoiará as atividades de manutenção e recuperação de rodovias (CREMA). Essas ocorrerão nas rodovias estaduais com direitos de passagem estabelecidos e nos locais associados a obras civis. Estima-se, portanto, que o Programa não terá nenhum impacto ambiental negativo significativo. Os impactos ambientais das obras viárias são principalmente relativos a pedreiras e escavações, disposição de materiais de pavimentação usados e outros resíduos, bem como atividades das equipes de trabalho. O Marco de Gestão Ambiental e Social oferecerá orientações, de acordo com as legislações estadual e federal, sobre a concepção e implementação das medidas de mitigação. O Programa também prestará assistência técnica para fortalecer a capacidade do DAER de reduzir e administrar os impactos ambientais adversos causados pelos programas de rodovias estaduais, inclusive atividades que não fazem parte do SWAp.

45. *Educação*: o Governo, por meio da SEDUC, pretende investir R\$ 90 milhões na reforma das instalações escolares. Como ainda não se sabe com clareza a localização de todas as escolas, o Marco Ambiental oferecerá orientações sobre como minimizar o impacto das obras à medida que se definam. Medidas mitigadoras serão tornadas públicas e, onde for apropriado, incluídas nos documentos de licitação. Essas consistirão em: critérios de qualificação de subprojetos, medidas de eliminação de resíduos, critérios de gestão de canteiros de obras, incluindo o uso de equipamentos de proteção pelos trabalhadores, e medidas para controlar poeira e ruído e prevenir quaisquer efeitos adversos em professores e alunos. O Marco Ambiental especifica os arranjos institucionais para supervisionar sua implementação.

#### OP 4.04 Habitats Naturais:

46. *Gestão ambiental*: o Governo deseja melhorar a qualidade da tomada de decisões sobre o uso do solo para conciliar objetivos ambientais e econômicos nas áreas de alta biodiversidade e potencial de crescimento. Também reconhece que a conservação dos habitats naturais é essencial para a salvaguarda de sua biodiversidade e para o desenvolvimento sustentável do estado no longo prazo. Portanto, adotará uma abordagem preventiva para a gestão de recursos naturais. O Marco de Gestão Ambiental e Social inclui critérios específicos para identificação e mitigação de potenciais impactos em habitats durante a implementação. Também descreve medidas que levem em conta as implicações ambientais e sociais de quaisquer novas áreas protegidas que possam ser criadas como resultado do processo de tomada de decisões sobre o uso do solo.

#### OP 4.10 Povos Indígenas:

47. A população indígena do estado está em torno de 33.000 pessoas ou 0,3% do total, sendo a maioria Guarani e Kaingang. Não foi possível identificar exatamente o impacto sobre essa população durante a preparação do Programa, mas dados os benefícios potenciais, especialmente do componente educação, a OP 4.10 foi acionada. Em colaboração com a Coordenação de Gestão e Aprendizagem-Educação Indígena, da Secretaria da Educação, a Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano e a Coordenação Executiva do Conselho Estadual dos Povos Indígenas, da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, a SEPLAG esboçou um Marco de Planejamento sobre Povos Indígenas (IPPF), com base nas análises e consultas com intervenientes na Avaliação Social. O Marco inclui: (a) uma descrição das atividades do Programa que possam acionar a política e seus possíveis efeitos nas populações indígenas e quilombolas; (b) procedimentos para elaboração, apresentação e aprovação dos Planos para Povos Indígenas (IPP) para eventuais subprojetos; (c) disposições para garantir consultas livres e informadas durante a preparação e implementação do Programa, inclusive uma descrição das instituições envolvidas e mecanismos para reclamações e correções; (d) uma descrição de métodos de divulgação de IPP. O Marco Indígena foi publicado no país em 26 de janeiro de 2012 e no site do Banco Mundial no dia 1º de fevereiro de 2012.

#### OP 4.11 Recursos Culturais Físicos:

47. Como o Programa envolve obras civis que podem exigir escavações, com impacto potencial sobre recursos culturais físicos, a política é acionada. Critérios de triagem foram elaborados no Marco Ambiental e serão elaborados no âmbito de qualquer EIA realizado para subprojetos específicos, visando a garantir que medidas adequadas sejam adotadas para identificar recursos culturais físicos e para realizar as ações necessárias a fim de minimizar, evitar ou mitigar potenciais impactos adversos. Além disso, os contratos para obras civis incluirão cláusulas apropriadas definindo os passos a serem adotados caso recursos culturais físicos sejam encontrados durante escavações e terraplenagem.

#### OP 4.12 Reassentamento Involuntário:

48. Em princípio, a operação evitará aquisições de terras e reassentamento involuntário sempre que possível. Todavia, no caso de qualquer atividade do Programa (como reforma de escolas ou manutenção de rodovias) envolver a aquisição de prédios e o consequente reassentamento de famílias ou empresas, a OP 4.12 será aplicada. A OP 4.12 protege contra impactos sociais e econômicos causados por: (a) realocação ou perda de abrigo; (b) perda de bens ou de acesso a bens; (c) perda de fontes de renda ou meios de subsistência; (d) restrição involuntária de acesso a parques e áreas protegidas. Também apoia o envolvimento daqueles que provavelmente serão afetados no planejamento e na implementação do reassentamento. Para assegurar a observância, a SEPLAG preparou ou preparará os seguintes documentos:

- Um Marco de Política de Reassentamento (RPF) aplicável a todo o Programa, com seções para cada fonte de impacto previsto (como manutenção de rodovias, reforma de escolas, gestão de risco de desastres, etc.). O marco aponta discrepâncias entre a OP 4.12 e a legislação estadual e oferece recomendações para solucioná-las. Descreve os procedimentos para: (a) identificar povos e bens afetados e estabelecer meios de consulta; (b) realizar um censo dos povos afetados e estabelecer uma data limite; (c) coletar dados socioeconômicos básicos; (d) estabelecer uma metodologia para avaliar o valor dos bens afetados e acordar sobre um processo para indenização com reembolso total; (e) estabelecer um cronograma para obras públicas, reassentamento e indenização; (f) monitorar, avaliar e acompanhar. O marco estabelece as responsabilidades institucionais e financeiras quanto a aquisições de terras e reassentamento. Também especifica as metodologias a serem usadas no desenvolvimento de planos de ação de reassentamento.
- Planos de ação de reassentamento para cada grupo afetado de mais de 200 pessoas e planos de ação resumidos para grupos menores. Ambos deverão ser apresentados ao Banco Mundial para aprovação antes do início das obras.

O IPPF e o IRF foram aprovados pelo Banco e publicados no *site* do Banco Mundial no dia 1º de fevereiro de 2012, e no *site* da SEPLAG e outros *sites* do Governo foram publicados em 26 de janeiro de 2012.

#### **Anexo 4: Marco de Análise de Riscos Operacionais (ORAF)**

BRASIL - Rio Grande do Sul: SWAp de Fortalecimento do Investimento Público

<b>Riscos de intervenientes</b>	<b>Classificação: Moderado</b>			
<p>Descrição:</p> <p>A operação envolve oito órgãos executores e atribui um ônus substancial de coordenação à SEPLAG.</p> <p>Os servidores e professores da SEDUC poderão rejeitar a nova avaliação de desempenho proposta no Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa.</p> <p>O programa do Governo depende de fontes adicionais de recursos (p. ex., BNDES).</p>	<p>Gestão do Risco:</p> <p>O mecanismo de monitoramento do Governo para projetos estratégicos é composto por representantes de alto nível de todos os órgãos, que se reúnem mensalmente para monitorar o progresso e tomar ações corretivas quando necessário.</p> <p>A SEDUC consultou amplamente os intervenientes e os sindicatos de professores sobre o novo sistema de avaliação de desempenho.</p>			
Riscos dos Órgãos Executores (inclusive risco fiduciário)				
<b>Capacidade</b>	<b>Classificação: Substancial</b>			
<p>Descrição:</p> <p>Aquisições: o risco de aquisição é Substancial, dada a falta de um sistema eficaz de gestão de dados de aquisições e de contratação e a capacidade variável dos órgãos executores para elaborar termos de referência técnicos.</p> <p>Gestão financeira: o risco de gestão financeira é Substancial, dada a natureza SWAp da operação e o envolvimento de múltiplos órgãos.</p> <p>Técnico: AGDI foi criada recentemente e necessitará de tempo para adquirir a capacidade de supervisionar os programas pelos quais é responsável.</p>	<p>Gestão do Risco:</p> <p>O Programa reforçará a capacidade da CELIC de gerenciar dados de aquisições. Também será criada uma comissão especial de licitações na SEPLAG como condição de efetividade e será fornecido treinamento sobre as diretrizes de aquisição do Banco antes da efetividade do contrato.</p> <p>Os mecanismos de gestão financeira estarão baseados nos sólidos procedimentos do Estado. O uso de um sistema integrado de gestão financeira vai ajudar a garantir que apenas as transações aprovadas sejam realizadas e registradas e que relatórios financeiros sejam regularmente apresentados ao Banco. Os pagamentos serão realizados utilizando os mecanismos bancários do Estado e serão monitorados pela SEFAZ.</p> <p>O projeto dará apoio provisório de gestão à AGDI e, a mais longo prazo, treinamento sobre gestão de projetos.</p>			
<p>Resp: SEPLAG, SEDUC</p> <p>Estágio: Elaboração/Implementação</p> <p>Prazo: Contínuo</p> <p>Situação: Em andamento</p>				

<b>Governança</b>	<b>Classificação: Baixo</b>			
Descrição: Não há riscos relacionados à governança associada ao mutuário ou a qualquer dos órgãos executores que possam precisar de mitigação.	Gestão do Risco: ND			
	Resp:	Estágio:	Prazo:	Situação:
	Resp:	Estágio:	Prazo:	Situação:
Riscos do Programa				
<b>Concepção</b>	<b>Classificação: Substancial</b>			
Descrição: Os intervenientes podem não aderir ao processo de zoneamento ecológico econômico. A quantidade de empresas que utilizarão os serviços de extensão produtiva poderá ser insuficiente para que a avaliação de impacto seja eficaz. As Coordenadorias Regionais de Educação poderão não ter capacidade para implementar o Sistema Estadual Articulado de Avaliação Participativa com eficácia. Os desembolsos de assistência técnica poderão não ser tempestivos.	Gestão do Risco:  O Programa realizará uma campanha para sensibilizar e mobilizar produtores, associações e governos locais sobre os benefícios da participação no processo de zoneamento. Experiência com um programa anterior de extensão sugere que a demanda potencial é grande. O Programa irá colaborar com as organizações da indústria local para divulgar o programa. A SEDUC fará um piloto da utilização dos vários módulos de avaliação antes de lançar o sistema e fará eventuais ajustes necessários. Na concepção do Programa, DLIs ficaram desvinculados de projetos de assistência técnica: foi feito um treinamento sobre os métodos de aquisição do Banco.			
	Resp: SEMA/AGDI/SEDUC	Estágio: Implementação	Prazo: Concluir até 2014	Situação: Futura
<b>Social e Ambiental</b>	<b>Classificação: Moderado</b>			
Descrição: Órgãos executores não terem familiaridade com as exigências de salvaguardas do Banco. Os componentes de educação e transportes envolverem obras físicas com impactos ambientais.	Gestão do Risco:  O Banco oferecerá treinamento sobre as políticas de salvaguardas durante a implementação. Os editais de licitação mencionarão explicitamente as condições ambientais e sociais a serem cumpridas pelos contratantes, incluindo o cumprimento da legislação estadual e federal do Brasil.			
	Resp: Banco/DAER/SEDUC	Estágio: Elaboração e implementação	Prazo: Final de 2012	Situação: Em andamento
<b>Programa e Doador</b>	<b>Classificação: Baixo</b>			
Descrição: Não há doações adicionais.	Gestão do Risco: NA			
	Resp:	Estágio:	Prazo:	Situação:

<b>Monitoramento e Sustentabilidade da Execução</b>	<b>Classificação: Moderado</b>				
<p>Descrição:</p> <p>Há um risco de que os programas de desenvolvimento do setor privado não sejam sustentáveis sem o financiamento público fornecido pelo Programa.</p> <p>Há um risco de que SEDUC não seja capaz de sustentar novos investimentos em infraestrutura educacional e de TIC.</p> <p>O Governo atual foi eleito em novembro de 2010, o que significa que a maior parte do período do projeto coincide com seu mandato de quatro anos.</p>	<p>Gestão do Risco:</p> <p>O Programa exigirá que as empresas participantes contribuam para custear o programa e procurará aumentar a proporção de fontes privadas ao longo do tempo.</p> <p>A SEDUC vai desenvolver um sistema de manutenção preventiva para todas as escolas públicas e treinar equipe para isso. Também treinará as equipes das Coordenadorias Regionais de Educação para manter os investimentos em TIC.</p>				
<b>Risco geral de implementação</b>	<table border="1"> <tr> <td>Resp: AGDI/SEDUC</td> <td>Estágio: Implementação</td> <td>Prazo: Final de 2014</td> <td>Situação: Futura</td> </tr> </table>	Resp: AGDI/SEDUC	Estágio: Implementação	Prazo: Final de 2014	Situação: Futura
Resp: AGDI/SEDUC	Estágio: Implementação	Prazo: Final de 2014	Situação: Futura		

## Anexo 5: Plano de Apoio à Implementação

BRASIL - Rio Grande do Sul: SWAp de Fortalecimento do Investimento Público

1. A estratégia de apoio à implementação reflete a natureza do Programa e seu perfil de risco Moderado. Seu foco está nas medidas de mitigação de riscos definidas no ORAF, particularmente às relacionadas a salvaguardas e aquisições.
2. O Banco realizará missões formais de supervisão duas vezes por ano, com foco no cumprimento das exigências referentes aos EEP e aos indicadores vinculados ao desembolso, bem como na execução dos projetos de assistência técnica. Especialistas setoriais realizarão revisões técnicas de termos de referência e documentos de licitação, e fornecerão declarações de Não-Objeção quando necessário. Além disso, o Banco supervisionará os seguintes aspectos da execução do Programa:
  - a. Salvaguardas: especialistas ambientais e sociais revisarão o cumprimento das exigências detalhadas no Marco Ambiental (ESMF), no Marco Indígena (IPPF) e no Marco de Reassentamento Involuntário (RPF), oferecendo treinamento adicional quando necessário.
  - b. Exigências fiduciárias: o especialista de gestão financeira revisará o cumprimento das obrigações do empréstimo duas vezes durante o primeiro ano de implementação do Programa e uma vez ao ano posteriormente. Essas visitas de campo serão complementadas por revisões documentais dos Relatórios Financeiros Intermediários e de auditorias anuais do Estado.
  - c. Aquisições: dado o risco substancial associado a essa ação, o especialista em aquisições do Banco oferecerá treinamento antes e, se necessário, após a efetividade do contrato. O especialista também realizará uma missão anual de revisão posterior de licitações.
3. O plano de apoio à implementação é o seguinte:

**Tabela 12: Plano de Apoio à Implementação**

Especialidade	Número de semanas de funcionário/ano	Número de viagens de campo por ano
Gerente de Equipe	8 semanas de pessoal	Duas
Especialista em Transportes	4 semanas de pessoal	Duas
Especialista em Rodovias	2 semanas de pessoal	Duas
Especialista em Educação	4 semanas de pessoal	Duas
Especialista em Desenvolvimento do Setor Privado	4 semanas de pessoal	Duas
Especialista em Gestão do Setor Público	4 semanas de pessoal	Duas
Especialista em Meio Ambiente (assistência técnica)	2 semanas de pessoal	Uma
Especialista em Aquisições (baseado no país)	4 semanas de pessoal	Uma
Especialista em Gestão Financeira (baseado no país)	2/4 semanas de pessoal	Duas no primeiro ano; uma nos anos seguintes
Especialista na Área Social (salvaguardas)	2 semanas de pessoal	Uma
Especialista em Meio Ambiente (salvaguardas)	2 semanas de pessoal	Uma

O Banco fará a revisão do plano pelo menos uma vez ao ano, para assegurar que permanece adequado às necessidades do Programa e ao cumprimento das exigências fiduciárias e de salvaguardas.

## Anexo 6: Análise de Sustentabilidade Fiscal

### BRASIL - Rio Grande do Sul: SWAp de Fortalecimento do Investimento Público

#### Introdução

1. Cinco anos de iniciativas coerentes de ajuste fiscal transformaram as finanças do Rio Grande do Sul. Em 2003, a situação fiscal do Rio Grande Do Sul era das mais difíceis no Brasil. O Estado não cumpriu os indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com um índice de 280% de dívida consolidada líquida em relação à receita corrente – bem acima do teto de 200% da LRF, e um índice de 14,4% em termos de obrigações de serviço da dívida em relação à receita corrente líquida (acima do limite de 11,5% da LRF). O Estado estava com dificuldade de cumprir com suas obrigações de gasto permanente, inclusive salários do funcionalismo público, manutenção de infraestrutura, pagamentos de pensões do funcionalismo público e serviço da dívida. Assim, e para evitar uma crise fiscal, reduziu significativamente os gastos em investimentos. O novo governo eleito em 2007 adotou medidas rigorosas para promover a recuperação das contas fiscais. O governo estadual iniciou um conjunto de medidas de reforma voltadas a frear a tendência de aumento das despesas correntes, por meio do controle rigoroso dos custos da folha de pagamentos. No lado da receita, foram dados passos para aumentar a eficiência da arrecadação de impostos. Como resultado, o Estado tem gerado saldos fiscais positivos e cada vez maiores, e os níveis de endividamento tiveram uma redução pronunciada.

2. De modo geral, as medidas de ajuste fiscal foram bem-sucedidas. As reformas, apoiadas pelo Banco Mundial, tiveram como resultado uma melhoria significativa na posição fiscal do RS, como demonstram os indicadores da LRF (ver Quadro 1). A dívida consolidada líquida caiu de 280% da RCL em 2003 para 214% da RCL em 2010. As despesas de pessoal como parcela da RCL caíram de 58% em 2003 para 47% em 2010, abaixo do limite de 60% da RCL. Enquanto o nível da dívida ainda permanece acima do limite da LRF, estima-se que caia abaixo de 200% da RCL ao fim de 2013. Essa melhoria levou a STN a autorizar o RS a contratar novas operações de crédito pela primeira vez desde a renegociação da dívida com o governo federal em 1997.

3. As projeções básicas para o período 2011-2020 apresentam uma evolução favorável com relação aos principais indicadores fiscais. Projeta-se que os níveis de endividamento se estabilizarão abaixo do patamar de 200% da RCL e que os saldos do orçamento anual aumentarão. Em médio prazo, projeta-se redução significativa na pressão relacionada ao serviço da dívida, após um período de pagamentos acelerados de amortização da dívida extralímite<sup>15</sup>. Entretanto, para manter a solidez da posição fiscal, o RS terá de sustentar o alto desempenho de sua própria arrecadação com melhorias adicionais na eficiência. O RS também terá de dar continuidade a suas iniciativas de controle dos gastos.

---

<sup>15</sup> Dívida que não está no âmbito do acordo de renegociação da dívida com o governo federal.

## **Quadro 2: Resultados do Empréstimo de Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento do Rio Grande do Sul**

O Empréstimo de Apoio à Política de Desenvolvimento de Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento do RS apoiou reformas essenciais em quatro áreas: sustentabilidade fiscal, reestruturação da dívida, previdência social e modernização do setor público do Estado. Em termos gerais, a implementação do programa foi satisfatória e produziu resultados substanciais. Os objetivos do programa nas áreas de reforma da sustentabilidade fiscal e reestruturação da dívida foram plenamente alcançados, mas não houve regularidade na consecução dos objetivos nas áreas de política de reforma da previdência social e gestão do setor público. Entre os resultados específicos da operação destacam-se:

Sustentabilidade fiscal:

- Superávits primários sustentados
- Redução adicional dos custos da folha de pagamentos, caindo abaixo do limite de 60% da receita corrente líquida
- Redução do encargo da dívida estadual
- Reestruturação do sistema de compras

Reestruturação da dívida:

- O perfil de endividamento do Estado (padrão de prazo, valor presente líquido e serviço da dívida) melhorou com o pagamento da dívida extralímite.

Previdência social do funcionalismo público:

- Redução do déficit do sistema de pensões para os funcionários do Estado.

Fonte: ICR do Empréstimo Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento do Rio Grande do Sul (2011)

## **Contexto do Estado e Desenvolvimento Econômico Recente**

4. Com um PIB de R\$ 199 bilhões (US\$109 bilhões<sup>16</sup>), o Rio Grande do Sul é a quarta maior economia estadual no Brasil. O Estado é um importante centro industrial e sua contribuição para o PIB nacional é estimada em cerca de 6,6%. Indústria e serviços combinados representam 90% do PIB estadual, enquanto a agricultura contribui com os 10% restantes. A atividade econômica é alavancada por setores exportadores<sup>17</sup>, agronegócio de alto desempenho e um setor industrial desenvolvido. O RGS é o quinto estado mais populoso do Brasil. Sua população atual é de 11 milhões de habitantes, o que representa 4,6% da população brasileira.

5. O Rio Grande do Sul é um estado bem desenvolvido e desfruta de elevado bem-estar socioeconômico no contexto brasileiro. O PIB per capita era de US\$ 10.006 em 2008, o quarto no país, e 15% acima da média nacional. O estado está entre os quatro melhores estados em termos de desenvolvimento socioeconômico no Brasil, com indicadores sociais bem acima das médias nacionais. Em 2009, a taxa de pobreza era 13,7%, enquanto a taxa nacional atingia 25,6%. Com índice de Gini de 0,49 em 2009, a desigualdade no Rio Grande do Sul é a quarta menor no Brasil, cujo índice de Gini atinge 0,54. Os indicadores de saúde e educação estão bem acima da média

<sup>16</sup> O PIB foi convertido utilizando-se a taxa de câmbio média prevalente em 2008 (1 US\$ = R\$ 1,83).

<sup>17</sup> O Rio Grande do Sul é o quarto estado exportador no país, após São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em 2010, o valor das exportações estaduais atingiu US\$15,4 bilhões, chegando a 7,6% do total exportado pelo Brasil. Os principais produtos exportados pelo estado em 2010 alimentos e bebidas (25,1%), soja (13,6%), tabaco (13%), produtos químicos (11,4%), couro, produtos de couro e calçados (8,7%), veículos automotores (4,9%). (Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE).

nacional. O acesso da população a serviços públicos, incluindo saneamento, água, eletricidade e coleta de lixo posiciona o Rio Grande do Sul entre os melhores estados brasileiros em termos de cobertura de serviços públicos.

6. A economia do estado vem crescendo moderadamente desde 2003. Em termos reais, a economia cresceu 1,7% durante o período de 2002-2006 e nos últimos quatro anos, esta taxa aumentou para 4,1% ao ano, por conta do crescimento de base ampla em todos os setores da indústria, agricultura e serviços. Mas apesar das melhorias ao longo dos anos, o desempenho de crescimento do Rio Grande do Sul, de 2,8% nos últimos 8 anos (2002-2010) cai abaixo da taxa média nacional de crescimento de 3,9%. O desempenho de crescimento do estado foi afetado pela difícil situação fiscal, que reduziu sua capacidade de investimento; o crescimento tem sido, e continua a ser restrinido por gargalos de infraestrutura, e os esforços para aumentar o investimento em infraestrutura pública estão apenas começando a dar frutos. Como resultado, a participação do RGS do PIB nacional caiu de 8,9% em 1996 para 6,6% em 2008.

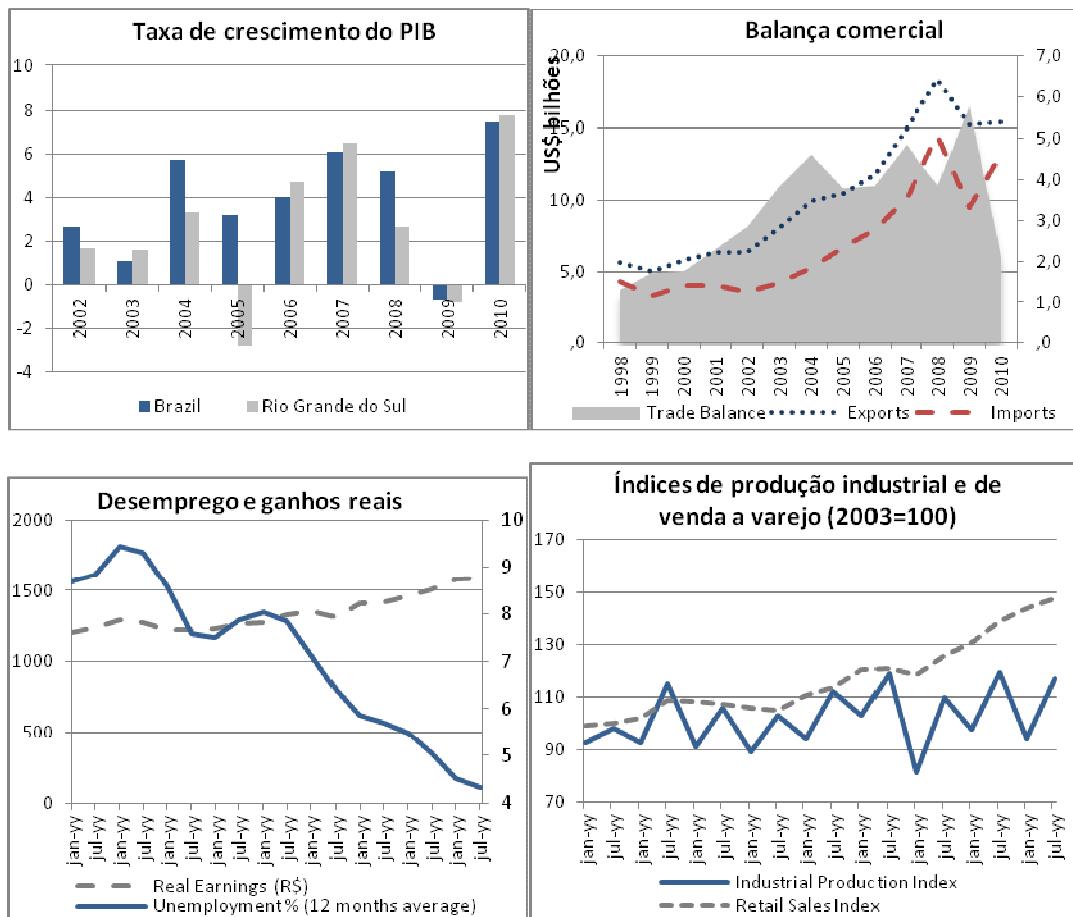
7. Além disso, o desempenho recente do crescimento no Rio Grande do Sul continua a apresentar uma volatilidade considerável, bem maior do que em outros estados brasileiros e no país como um todo, devido à alta participação das exportações em sua produção econômica. A economia estadual é muito vulnerável a efeitos climáticos relacionados a recursos hídricos (chuvas), movimentos da taxa de câmbio, demanda global e flutuações em preços de commodities que afetam os setores de agronegócio e industrial orientados a exportações. Ao passo que tendências de longo prazo são similares, em curto prazo o ciclo de crescimento possui uma variação duas vezes maior do que a nacional. Em termos gerais, a volatilidade da produção apresenta um desafio para o Governo do Estado na manutenção de uma perspectiva fiscal positiva e um alto nível de desenvolvimento socioeconômico<sup>18</sup>.

8. A economia do estado recuperou-se muito bem da crise financeira global. A forte recuperação está refletida em indicadores de atividade econômica, muitos dos quais ultrapassaram seus níveis pré-crise. As estimativas para o PIB de 2010 mostram que a economia cresceu 7,8%. O setor industrial, o mais duramente atingido durante a crise, recuperou seus níveis pré-crise. A produção industrial aumentou 10,3% em 2010 comparado com o ano anterior. O índice de vendas a varejo aumentou em uma taxa anual de 6,2% em 2010, beneficiando-se da expansão de empregos formais e aumentos reais no salário mínimo. As exportações também cresceram modestamente em 2010, atingindo 1%.

---

<sup>18</sup> A evolução dos indicadores socioeconômicos mostra uma marcada deterioração no desenvolvimento socioeconômico. Em 1990, o Rio Grande do Sul ocupava a segunda posição no Brasil em termos de Indicadores de Desenvolvimento Humano, enquanto em 2000 o estado estava em quarto e, atualmente, ocupa a quinta posição conforme o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (2008).

**Figura 6: Indicadores Econômicos do Rio Grande do Sul**



Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, 2004-2010

## Balanço Fiscal

9. Nos últimos seis anos, a situação fiscal do Estado do Rio Grande do Sul melhorou notavelmente. Os balanços fiscais apresentaram melhorias substanciais, passando de déficits primários no período 1970-2004 para superávits desde então. A situação melhorou ainda mais após 2007, quando os baixos saldos primário e operacional tiveram superávits volumosos em um período marcado por vigorosas medidas de ajuste fiscal. Os superávits operacionais aumentaram 9% em relação à RCL em 2007 e 18% em 2010, e o balanço primário triplicou. Em 2007, foi obtido um balanço total positivo, que foi mantido e expandido, apesar de um aumento nos pagamentos de amortização da dívida. Entretanto, em 2010, os balanços totais foram negativos, principalmente em função de um forte aumento no nível de investimentos (ver Tabela 16).

## Evolução das Receitas Fiscais, 2004-2010

10. O crescimento robusto da receita é fator importante no alcance da situação fiscal melhorada do Estado. Entre 2004 e 2010, as receitas totais aumentaram em 80% em termos reais. A arrecadação de impostos, o item mais importante da receita (63,2% das receitas em 2010), cresceu 47%, como resultado de medidas para aumentar a eficiência da arrecadação, tais como o sistema de nota fiscal eletrônica (NF-e), o regime de substituição de tributos pela arrecadação de ICMS

(Substituição Tributária) <sup>19</sup> e o gerenciamento matricial das receitas. Além disso, o forte desempenho da arrecadação foi impulsionado pelo aumento da demanda interna, que ampliou a arrecadação de ICMS. Como resultado, o desempenho do ICMS continuou resistente quando a demanda externa recuou durante a crise econômica global de 2009.

11. As transferências federais também apresentaram um crescimento robusto (59%) entre 2004 e 2010. A elevação deveu-se, em grande medida, ao aumento das transferências do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação ) e do Fundo de Participação dos Estados. O FUNDEB aumentou 103%, e o Fundo de Participação dos Estados teve um crescimento acumulado de 53%. As contribuições sociais tiveram uma alta acentuada em 2009, chegando a 37% da RCL, em decorrência da inclusão do fundo de previdência social dos funcionários estaduais nas contas do Estado. Ao mesmo tempo, outras receitas correntes, inclusive rendimentos de juros, alugueis, taxas de serviço e outras fontes diversas, cresceram 61% no período.

12. O desempenho do ICMS ainda sofre pelo fato de que o Rio Grande do Sul possui impostos mais baixos e exporta mais do que outros estados. Como um percentual do PIB, o ICMS – a principal fonte de tributos do Rio Grande do Sul, representando 80% das receitas tributárias e 50% das receitas correntes – permanece muito abaixo do que em outros estados<sup>20</sup>, devido a (i) alíquotas internas mais baixas (17% comparado a 18% em São Paulo, Minas Gerais e Paraná e 19% no Rio de Janeiro)<sup>21</sup> e (ii) alta taxa de exportações, que são isentas de ICMS. Em função dessas limitações ao potencial de aumento da receita tributária, incremento no ICMS dependerá amplamente da habilidade das autoridades aprimorarem a eficiência da arrecadação tributária e expandirem o comércio interestadual. Se, ao invés de vender para mercados externos, o Rio Grande do Sul vendesse para outros estados, sua receita tributária adicional poderia atingir entre R\$ ,15 bilhões e R\$ 1,98 bilhões, superior à parcela de reembolso de R\$ 300 milhões que o Estado recebe do governo federal como compensação pela isenção de ICMS nas exportações. A capacidade de recuperação das receitas de ICMS durante a crise fiscal de 2009 reflete as oportunidades potenciais desse direcionamento para o mercado doméstico.

## Evolução das Despesas, 2004-2010

13. O desempenho fiscal melhorado do Rio Grande do Sul também se baseou no controle das despesas públicas. De 2004 a 2010, as despesas totais cresceram a uma taxa média anual de 9,4%, levemente inferior à taxa de crescimento tributário total de 10,5%. As despesas com pessoal, a maior categoria de despesa, teve um aumento real de 13,9% entre 2004 e 2007, e essa taxa foi reduzida a 12,1% entre 2008 e 2010. As despesas com pessoal incluem remuneração e salários para pessoal ativo, contribuições sociais e aposentadorias. Entre 2007 e 2010, remunerações e salários e contribuições sociais cresceram a uma taxa anual de 2%, enquanto as aposentadorias subiram 4,5%. O controle de despesas com pessoal ativo permitiu ao Estado reduzir seu índice de gastos com pessoal de 54% em 2004 para 47% em 2010, cumprindo as exigências da LRF.

<sup>19</sup> Substituição tributária é um mecanismo de arrecadação de ICMS que aloca a obrigação de recolhimento do imposto na primeira empresa da cadeia produtiva, para evitar a evasão fiscal.

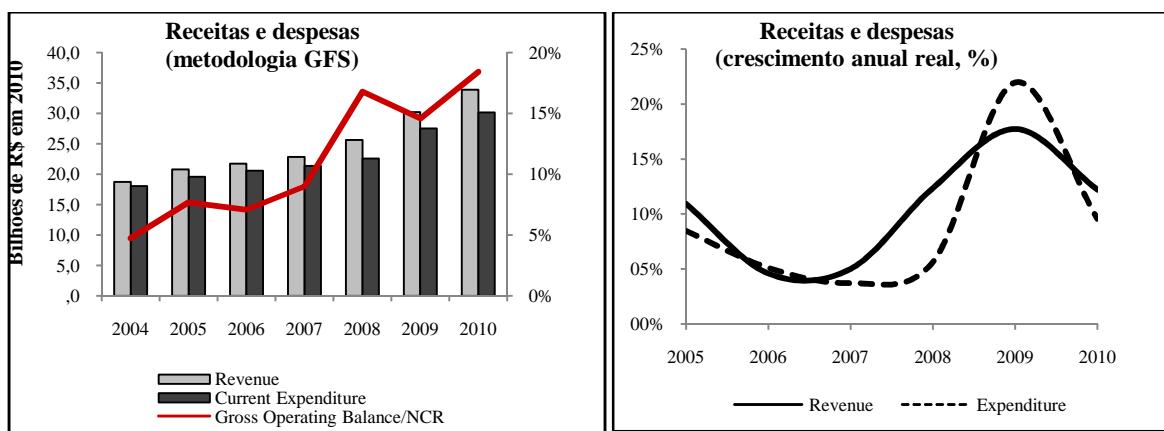
<sup>20</sup> Conforme dados disponíveis para 2010, o Rio Grande do Sul estava em 16º entre os 27 estados, com uma relação entre arrecadação de ICMS e PIB em 7%.

<sup>21</sup> Ademais, alíquotas especiais aplicadas a produtos específicos, como bebidas alcoólicas, armas, munição e outros bens e serviços, conforme determinado pela legislação estadual, estão em 25%, mas variam de 25% a 30% em outros Estados brasileiros.

14. O segundo componente mais importante das despesas correntes corresponde a despesas operacionais, que incluem compras de bens e serviços, bem como operações e manutenção. O crescimento anual dessa categoria de despesa também foi baixo (3,6% desde 2004). Em contraste, o crescimento das transferências constitucionais para os municípios foi relativamente alto (9,1% de 2004 a 2010). O aumento robusto dessas transferências reflete o bom desempenho das receitas tributárias do Estado, já que os valores são definidos pela Constituição como uma proporção da receita tributária<sup>22</sup>. Os pagamentos de juros sobre a dívida estadual caíram 44% como resultado das medidas adotadas para reestruturar a dívida como parte do apoio do Banco Mundial.

15. O investimento público caiu de 6,1% da receita corrente líquida em 2004 para 2,9% em 2007. Contudo, desde 2007, tem havido um aumento modesto no investimento, a uma média anual de 3,2%, e, em 2010, os volumes de despesas com investimentos triplicaram para 9,5% da receita corrente líquida. O aumento do investimento em 2010 é atribuído em parte às iniciativas de consolidação fiscal empreendidas pelo governo estadual em 2007, mas também deveu-se às arrecadações extraordinárias do ano. A aprovação, em maio de 2011, da lei que criou um fundo complementar de pensão controlará o crescimento dos custos das pensões a médio prazo, impondo um teto aos benefícios de pensão – uma das principais fontes estruturais de desequilíbrios fiscais no RS.

**Figura 7. Receita e Despesa Corrente**



Fonte: SEFAZ

### Evolução da Dívida Consolidada, 2004-2010

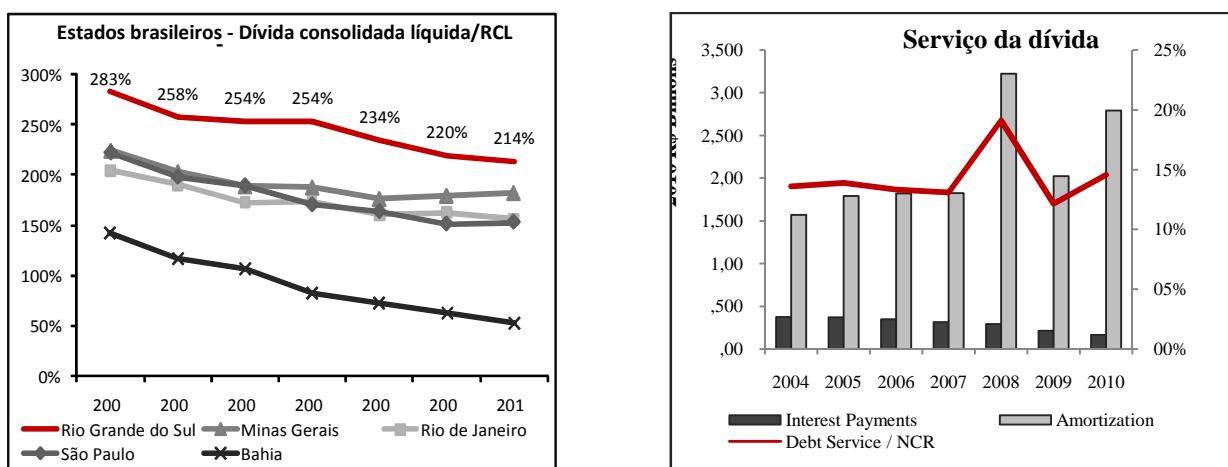
16. A posição fiscal do Estado foi reforçada nos últimos quatro anos, em parte como resultado das medidas de reestruturação da dívida, que reduziram a taxa de juros e melhoraram o perfil de vencimentos. A dívida em relação à receita corrente líquida tem caído (de 254% em 2007 para 214% em 2010), com maior rapidez do que em qualquer outro Estado brasileiro. Esse avanço levou o Tesouro Nacional a autorizar o RS a contratar até BRL 2,3 bilhões em novas obrigações pela primeira vez desde a celebração do contrato de renegociação da dívida com o governo federal em 1997. Desde a operação de reestruturação da dívida extralimite com o Banco Mundial, os

<sup>22</sup> Dois dos três impostos arrecadados pelo Estado (ICMS, IPVA e ITCMD) são divididos com os municípios, que recebem 25% do ICMS e 50% do IPVA.

pagamentos de serviço da dívida consistem principalmente em amortização, em vista da redução dos pagamentos de juros e das quitações aceleradas de amortização.

17. Em 2010, a dívida consolidada líquida do RS estava no patamar de R\$ 43,4 milhões, ou 214% da receita corrente líquida. A dívida pública contratada é o principal componente, com um volume de R\$ 40,6 bilhões, seguida de precatórios no valor de R\$ 3,3 bilhões. A maioria da dívida contratada (92,1%) é devida ao Sindicato/Tesouro e foi renegociada nos termos da N° 9496/97, denominada ‘intralímite’. Essa dívida está indexada à inflação (IGP-DI) e observa a regra de limitar os pagamentos de serviço da dívida a 13% das receitas reais líquidas. O restante, em grande medida, refere-se a dívidas externas ao BIRD e dívidas internas ao Tesouro e ao INSS.

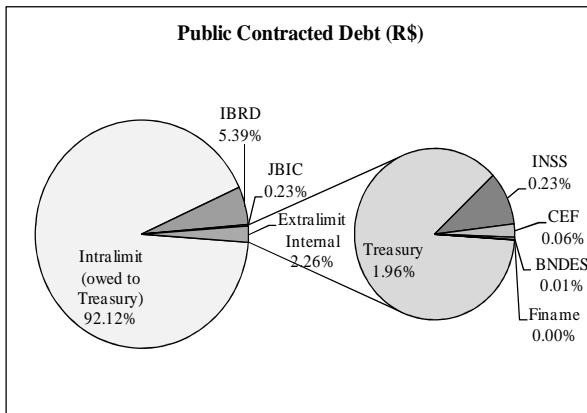
**Figura 8: Dívida e serviço da dívida**



Fonte: SEFAZ, cálculos do Banco Mundial

**Tabela 13: Dívida Pública**

	2009	2010
<b>CONSOLIDATED DEBT</b>	<b>39,645,535,000</b>	<b>44,412,294,000</b>
Public Contracted Debt	<b>36,929,741,187</b>	<b>40,617,442,737</b>
Intralimit (owed to Treasury)	33,646,732,393	37,417,491,023
Extralimit	3,283,008,794	3,199,951,715
Internal	1,627,187,832	917,200,365
Treasury	1,501,941,971	796,671,048
INSS	97,567,815	92,488,029
Caixa Econômica Federal (CEF)	26,973,196	22,919,838
BNDES	-	4,416,600
Finame	704,851	704,851
External	1,655,820,962	2,282,751,349
World Bank (IBRD)	1,558,140,792	2,189,597,964
JBIC	97,680,170	93,153,385
Judicial Debt (Precatórios) after 5/5/2000	<b>2,537,347,000</b>	<b>3,344,389,000</b>
Residual (Dívida Mobiliaria and Other)	178,446,813	450,462,263
Deductions of Net Financial Assets	1,474,858,000	975,268,000
<b>NET CONSOLIDATED DEBT</b>	<b>38,170,677,000</b>	<b>43,437,026,000</b>
% of NCR	220%	214%



### Conformidade com os Indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2004-2010

18. Não obstante os avanços em sua posição fiscal, o Rio Grande do Sul não tem cumprido os limites definidos pela LRF para o estoque da dívida consolidada líquida e os pagamentos de serviço da dívida, que têm ultrapassado os tetos definidos na LRF, respectivamente de 200 e 11,5% da receita corrente líquida (veja Tabela 14). Contudo, prevê-se que a dívida consolidada líquida caia

abaixo do limite até o fim de 2013. Além disso, projeta-se que o serviço da dívida se reduza após o fim do período de concentração de pagamentos da dívida extralimite<sup>23</sup>, uma vez que o elevado nível atual é deve-se às quitações aceleradas de amortização.

19. Salvo nos indicadores fiscais da dívida e do serviço da dívida, o RS atendeu a todas as principais exigências de indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal. O índice de despesas com folha de pagamentos em relação à receita corrente líquida caiu de 54% em 2004 para 47% em 2010, abaixo do limite de 60%. As operações e garantias de crédito ficaram bem abaixo dos limites legais de 16 e 22% da receita corrente líquida, respectivamente.

**Tabela 14: Indicadores da LRF, milhares de R\$, 2010**

FISCAL RESPONSIBILITY LAW Indicators	Legal Limit % NCR	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
		Value	% NCR												
Personnel Expenditures	≤ 60%	7,752,020	54.2%	7,830,290	50.3%	8,337,739	51.3%	8,497,116	60.7%	8,531,789	51.2%	9,088,053	52.3%	9,549,109	47.0%
Executive	≤ 54%	6,190,705	43.3%	6,231,365	40.0%	6,719,007	41.3%	6,925,376	49.5%	7,013,420	42.1%	7,450,378	42.8%	7,825,737	38.6%
Legislative	≤ 3%	350,123	2.4%	372,316	2.4%	404,580	2.5%	386,038	2.8%	380,879	2.3%	381,779	2.2%	394,634	1.9%
Judiciary	≤ 6%	904,093	6.3%	918,601	5.9%	903,582	5.6%	884,741	6.3%	842,405	5.1%	928,510	5.3%	984,936	4.9%
Public Ministry	≤ 2%	307,098	2.1%	308,007	2.0%	310,570	1.9%	300,961	2.2%	295,085	1.8%	327,387	1.9%	343,802	1.7%
Net Consolidated Debt	≤ 200%	40,437,211	282.7%	40,128,866	257.8%	41,263,027	253.6%	41,550,482	253.8%	43,149,955	234.5%	40,426,063	219.5%	43,437,026	214.0%
Guarantees	≤ 22%	784,006	5.5%	607,224	3.9%	487,121	3.0%	390,847	2.8%	360,259	2.2%	263,515	1.5%	201,104	1.0%
Credit Operations	≤ 16%	306,511	2.1%	160,493	1.0%	35,944	0.2%	-	0.0%	1,316,874	7.9%	-	0.0%	786,825	3.9%
Debt Service	≤ 11,5%	1,943,719	13.6%	2,160,893	13.9%	2,169,815	13.3%	2,141,473	15.3%	3,515,963	21.1%	2,237,131	12.9%	2,955,751	14.6%
<b>Net Current Revenue (NCR)</b>		<b>14,303,690</b>		<b>15,566,447</b>		<b>16,269,241</b>		<b>16,369,351</b>		<b>18,402,709</b>		<b>18,414,648</b>		<b>20,297,847</b>	

Fonte: SEFAZ

<sup>23</sup> Os pagamentos de serviço da dívida extralimite, de acordo com as projeções da operação de reestruturação da dívida de 2008, mostram um forte acúmulo de pagamentos de dívida durante o período de 2008-2012 (alcançando seu ponto máximo de 5% da receita corrente líquida em 2008 e caindo posteriormente para 2% em 2015).

**Tabela 15: Balanços, Metodologia EFG**

GFS – Saldos do governo	(Milhões de R\$ 2010)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>I. RECEITAS</b>	<b>18,734</b>	<b>20,783</b>	<b>21,739</b>	<b>22,830</b>	<b>25,654</b>	<b>30,203</b>	<b>33,893</b>
Impostos	14,583	15,928	16,501	16,660	18,890	18,914	21,420
Contribuições sociais	1,156	1,184	1,236	2,103	2,249	6,518	7,471
Transferências	3,891	4,208	4,611	4,907	5,680	5,798	6,185
Outras receitas correntes	1,255	1,306	1,237	1,250	1,492	1,852	2,031
<b>II. DESPESA</b>	<b>18,058</b>	<b>19,587</b>	<b>20,589</b>	<b>21,358</b>	<b>22,562</b>	<b>27,519</b>	<b>30,152</b>
Remuneração de funcionários	5,510	5,667	6,128	6,039	6,227	6,583	6,999
Pensões	4,923	5,100	5,552	5,845	5,927	6,239	6,627
Pagamentos de juros	374	370	349	316	294	215	164
Bens e serviços	3,994	4,269	4,314	4,092	4,362	4,410	4,902
Transferências	3,257	4,181	4,245	4,257	4,815	4,903	5,360
Despesas intraorçamentárias	-	-	-	809	937	5,170	6,099
<b>III. SALDO OPERACIONAL BRUTO (I- II)</b>	<b>6762</b>	<b>1,195,7</b>	<b>1,150,0</b>	<b>1,472,8</b>	<b>3,091,7</b>	<b>2,684,1</b>	<b>3,741,2</b>
( <i>com o % da RCL</i> )	4.7%	7.7%	7.1%	9.0%	16.8%	14.6%	18.4%
<b>IV. TRANSAÇÕES EM ATIVOS NÃO FINANCEIROS</b>	<b>877</b>	<b>776</b>	<b>812</b>	<b>469</b>	<b>730</b>	<b>701</b>	<b>1,937</b>
Aquisição líquida de ativos não financeiros	760	684	749	432	658	633	1,864
Outros investimentos em ativos	117	92	63	37	72	68	72
( <i>com o % da RCL</i> )	6.1%	5.0%	5.0%	2.9%	4.0%	3.8%	9.5%
<b>V. CONC./CONTR. LÍQ. DE EMPRÉSTIMOS (III - IV)</b>	<b>(201)</b>	<b>420</b>	<b>338</b>	<b>1,004</b>	<b>2,362</b>	<b>1,983</b>	<b>1,804</b>
<b>VI. SALDO PRIMÁRIO (V + pagamentos líquidos de juros)</b>	<b>(36)</b>	<b>509</b>	<b>263</b>	<b>1,006</b>	<b>2,191</b>	<b>1,631</b>	<b>1,520</b>
( <i>com o % da RCL</i> )	-0.3%	3.3%	1.6%	6.1%	11.9%	8.9%	7.5%
<b>VII. TRANSAÇÕES EM ATIVOS E PASSIVOS FINANC.</b>	<b>(1,025)</b>	<b>(1,578)</b>	<b>(1,437)</b>	<b>(275)</b>	<b>(1,873)</b>	<b>(1,971)</b>	<b>(1,961)</b>
Novos empréstimos	307	160	36	-	1,317	-	791
Amortizações, líquidas	(1,556)	(1,775)	(1,757)	(1,784)	(3,194)	(2,004)	(2,756)
Vendas de ativos	225	37	283	1,509	5	32	4
<b>SALDO TOTAL (incl. intraorçamentário) (VI + VII)</b>	<b>(1,225)</b>	<b>(1,158)</b>	<b>(1,099)</b>	<b>729</b>	<b>489</b>	<b>11</b>	<b>(157)</b>
<i>Item de memorando:</i>							
Receita corrente líquida (RCL)	14,304	15,566	16,269	16,369	18,403	18,415	20,298

Fonte: SEFAZ, cálculos do BIRD

### Sustentabilidade Fiscal e da Dívida em Médio Prazo

20. As trajetórias fiscal e da dívida, de acordo com as projeções, do Estado do Rio Grande do Sul são consideradas sustentáveis a médio prazo. As projeções do cenário básico indicam que a trajetória é sustentável, com saldos fiscais primários positivos. Prevê-se que o saldo operacional do Rio Grande do Sul registre um superávit crescente no decorrer do período do Projeto, abrindo espaço fiscal para investimentos do Estado, e projeta-se que a dívida consolidada líquida caia de 214% da receita corrente líquida em 2010 para 113% até 2020.

21. Em particular, as projeções básicas para o período 2010-2020 mostram um quadro fiscal marcado por crescimento tanto na receita como na despesa. Os principais componentes do crescimento da receita são impostos (principalmente o ICMS, que depende muito do crescimento econômico) e as transferências correntes do governo federal (de Convênios, FPE e FUNDEB). Outras receitas correntes também estão aumentando, mas a um ritmo menor, e as transferências de capital são constantes em termos reais. No lado da despesa, o crescimento decorrem, em grande medida, das despesas correntes a médio prazo. As despesas correntes aumentam principalmente por conta de novos precatórios, aumentos na remuneração dos funcionários e bens e serviços, assim como transferências subnacionais para os municípios e o FUNDEB. As despesas de capital terão

um aumento modesto a médio prazo, mas prevê-se que chegarão a 4,7% da receita corrente líquida até 2016.

22. No cenário básico, a dinâmica da dívida é sustentável e está em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Com base em dados sobre as amortizações e os pagamentos de juros programados, projeta-se uma redução da dívida consolidada líquida em termos reais a médio prazo. Como porcentagem da receita corrente líquida, a dívida consolidada líquida e o serviço da dívida deverão cair para níveis compatíveis com os limites definidos pelo governo federal na Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pagamentos de serviço da dívida alcançariam seu nível máximo em 2013 e cairiam posteriormente para 11,5% da receita corrente líquida em 2016. Prevê-se que os custos da folha de pagamentos continuem abaixo de 50% da receita corrente líquida durante todo o período da projeção (Tabela 16).

**Tabela 16 – Projeções sobre os Indicadores da LRF 2011-16**

Billions R\$ 2010 Constant Prices	Legal Limit	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
		% RCL	Amount	% RCL				Amount	% RCL	Amount	% RCL	Amount	% RCL
Total Personnel Expenses	60	6,999	34.5	7,092	36.9	7,472	37.2	8,034	38.0	8,588	38.6	8,863	38.5
Net Consolidated Debt	200	43,409	213.9	43,898	228.1	43,048	214.4	42,017	198.5	40,964	183.9	39,809	172.8
Debt Service	11.5	2,956	14.6	2,379	12.4	2,676	13.3	2,734	12.9	2,722	12.2	2,650	11.5
Net Current Revenue		20,298		19,241		20,081		21,166		22,273		23,037	

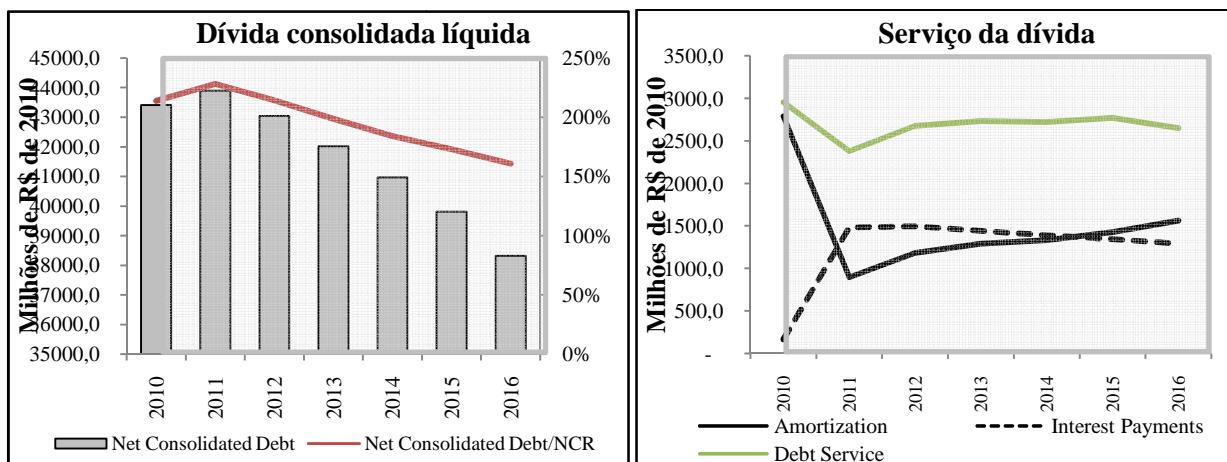
23. Os dados referentes ao ano base de 2010 foram obtidos junto à SEFAZ e foram reclassificados de acordo com a classificação das Estatísticas Financeiras do Governo (EFG). Os valores apresentados na conta fiscal do Estado diferem tanto das estimativas das EFG como dos valores compilados pelo governo federal e apresentados no programa de ajuste fiscal (PAF)<sup>24</sup>. Segundo a metodologia de classificação das EFG, a receita corrente líquida inclui receitas de transferências de capital (como informam as estatísticas brasileiras), que são excluídas da definição do Banco Central do Brasil para receitas correntes. Os resultados da projeção fiscal básica para 2010 a 2016 estão apresentados na Tabela 17, e os pressupostos usados nas projeções encontram-se na Tabela 18.

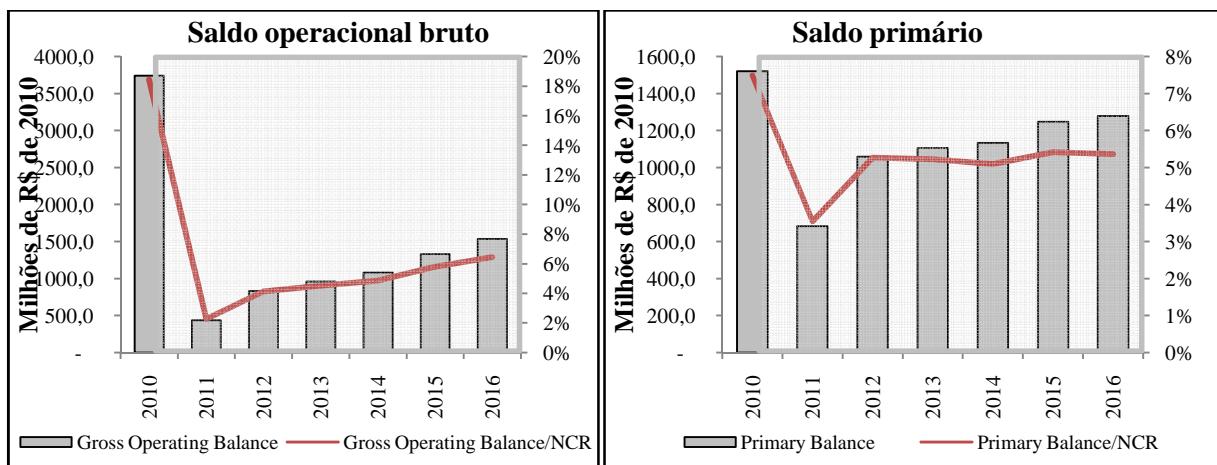
<sup>24</sup> O PAF acordado entre os 25 governos estaduais no Programa de Reestruturação da Dívida foi um instrumento utilizado pelo governo federal para reforçar a disciplina fiscal para governos subnacionais. O atingimento das metas capacita os estados a acessarem novos financiamentos.

**Tabela 17 – Projeções Fiscais no cenário básico 2010-2016, milhões de R\$**

	Projeções						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>I. Receita (I)</b>	<b>33,893</b>	<b>32,069</b>	<b>33,585</b>	<b>35,326</b>	<b>37,141</b>	<b>38,455</b>	<b>39,683</b>
Impostos	21,420	19,949	20,672	21,643	22,693	23,580	24,543
Contribuições sociais	7,471	7,860	8,353	8,981	9,601	9,908	10,215
Transferências	6,185	5,737	6,122	6,386	6,680	6,923	7,020
Transferências correntes	5,972	5,556	5,754	6,024	6,319	6,565	6,834
Transferências de capital	214	181	182	184	185	185	185
Outras receitas correntes	2,031	1,815	1,847	1,883	1,909	1,932	1,953
Deduções	(3,214)	(3,291)	(3,408)	(3,568)	(3,743)	(3,888)	(4,048)
<b>II. Despesa (II)</b>	<b>30,152</b>	<b>31,632</b>	<b>32,757</b>	<b>34,368</b>	<b>36,058</b>	<b>37,121</b>	<b>38,150</b>
Remuneração de funcionários	6,999	7,092	7,472	8,034	8,588	8,863	9,138
Pensões	6,627	6,546	6,891	7,188	7,497	7,963	7,994
Pagamentos de juros	164	1,482	1,494	1,442	1,389	1,342	1,291
Transferências	5,360	4,940	5,116	5,356	5,618	5,837	6,076
Bens e serviços	4,902	4,517	4,678	4,898	5,138	5,338	5,557
Precatórios	-	809	639	681	725	398	412
<b>III. Saldo operacional bruto (I - II)</b>	<b>3,741</b>	<b>437</b>	<b>829</b>	<b>958</b>	<b>1,083</b>	<b>1,334</b>	<b>1,533</b>
% da RCL	18.4%	2.3%	4.1%	4.5%	4.9%	5.8%	6.4%
<b>IV. Transações em ativos não financeiros</b>	<b>1,937</b>	<b>835</b>	<b>856</b>	<b>878</b>	<b>916</b>	<b>1,003</b>	<b>1,115</b>
% da RCL	9.5%	4.3%	4.3%	4.2%	4.1%	4.4%	4.7%
<b>VI. Contr./conc. líq. de empréstimos (III-IV)</b>	<b>1,804</b>	<b>(398)</b>	<b>(28)</b>	<b>80</b>	<b>167</b>	<b>331</b>	<b>418</b>
% da RCL	8.9%	-2.1%	-0.1%	0.4%	0.7%	1.4%	1.8%
<b>V. Saldo primário (VI + pagamentos líq. de juros)</b>	<b>1,520</b>	<b>726</b>	<b>1,175</b>	<b>1,283</b>	<b>1,375</b>	<b>1,580</b>	<b>1,694</b>
% da RCL	7.5%	3.5%	5.3%	5.2%	5.1%	5.4%	5.4%
<i>Item de memorando:</i>							
Receita corrente líquida (RCL)	20,298	19,241	20,081	21,166	22,273	23,037	23,839

**Figura 8. Dívida Consolidada Líquida e Serviço da Dívida – Projeções Básicas**





Fonte: SEFAZ, projeções do BIRD

**Tabela 18 – Pressupostos para as Projeções de Linha de Base Fiscal e da Dívida do Rio Grande do Sul**

Variáveis	Pressupostos para após 2012
Valores do ano base - 2010	
<b>RECEITA</b>	
<b>Arrecadações</b>	
ICMS	Aumento com inflação do IPCA, crescimento do PIB do Estado and a tax collection efficiency gain
IPVA	Aumento com inflação do IPCA e crescimento de veículos matriculados.
Outras arrecadações	Aumento com inflação do IPCA.
<b>Contribuições sociais</b>	Aumento com inflação do IPCA e expansão da folha de pagamentos.
<b>Transferências correntes</b>	
Transferências federais correntes	Aumento com inflação do IPCA e crescimento do PIB do Estado
Convênios	Aumento com inflação do IPCA e crescimento do PIB do Estado
FUNDEB	Aumento com inflação do IPCA e crescimento do PIB do Estado
Transferências privadas	Aumento com inflação do IPCA e crescimento do PIB do Estado
<b>Transferências de capital</b>	Aumento com inflação do IPCA
<b>Outras receitas correntes</b>	
Receitas de juros	Aumento com inflação do IPCA
Ativos não financeiros	Aumento com inflação do IPCA e crescimento do PIB do Estado
Diversos	Aumento com inflação do IPCA e crescimento do PIB do Estado
<b>Deduções à receita</b>	Aumento com inflação do IPCA e crescimento do PIB do Estado
<b>Receita corrente líquida (RCL)</b>	Receita corrente menos deduções à receita (rubrica acima).
<b>Receita real líquida (RRL)</b>	Receita corrente líquida multiplicada por 0,7862 (relação média NRR/NCR p/ 2004-10).
<b>DESPESA</b>	
<b>Despesa corrente</b>	
Salários	Aumento com expansão da folha de pagamentos e inflação do IPCA.
Pensões	Aumento com expansão da folha de pagamentos e inflação do IPCA.
Pagamentos de juros	Calculado com base em dados fornecidos pelo Departamento da Dívida da SEFAZ.
Bens e serviços	Aumento com crescimento do PIB do Estado e inflação do IPCA.
Precatórios	Valores efetivos fornecidos pela SEFAZ.
Transferências subnacionais	Aumento com crescimento do PIB do Estado e inflação do IPCA.
<b>Despesa de capital</b>	
Invest. em ativos não financeiros	Calculado com base em dados fornecidos pela SEFAZ.
Outros investimentos	Aumento com o crescimento real do PIB do Estado e inflação do IPCA.
Amortização	Calculado com base em dados fornecidos pelo Departamento da Dívida da SEFAZ.
<b>Empréstimo do BIRD</b>	Total US\$480 milhões. US\$120 milhões desembolsados por ano entre 2012 e 2016.

**Tabela 19. Pressupostos Macroeconômicos para Análise de Sustentabilidade Fiscal**

Ano	Cresc. real do PIB		Variável de cresc.		Inflação do IPCA		Taxa de câmbio		Personnel Growth	
	Alternativa		Alternativa		Alternativa		Alternativa		Alternativa	
	Linha base (Inferior)	Linha base (Inferior)	Linha base (Inferior)	Linha base (Superior)						
2010	7.5%	7.5%	0.5%	0.0%	5.9%	5.9%	1.76	1.76	5.0%	6.0%
2011	2.7%	1.6%	0.9%	0.0%	6.5%	7.8%	1.68	1.66	5.0%	6.0%
2012	3.3%	2.2%	0.9%	0.0%	5.3%	6.6%	1.72	1.71	5.5%	6.5%
2013	4.2%	3.1%	0.9%	0.0%	5.5%	6.8%	1.73	1.72	6.5%	7.5%
2014	5.0%	3.9%	0.9%	0.0%	4.9%	6.2%	1.78	1.78	6.5%	7.5%
2015	4.2%	3.1%	0.9%	0.0%	4.7%	6.0%	1.83	1.84	3.0%	3.0%
2016	4.5%	3.4%	0.9%	0.0%	4.7%	6.0%	1.89	1.92	3.0%	3.0%

Fonte: Unidade de Inteligência da *The Economist*, BCB Focus, cálculos do BIRD

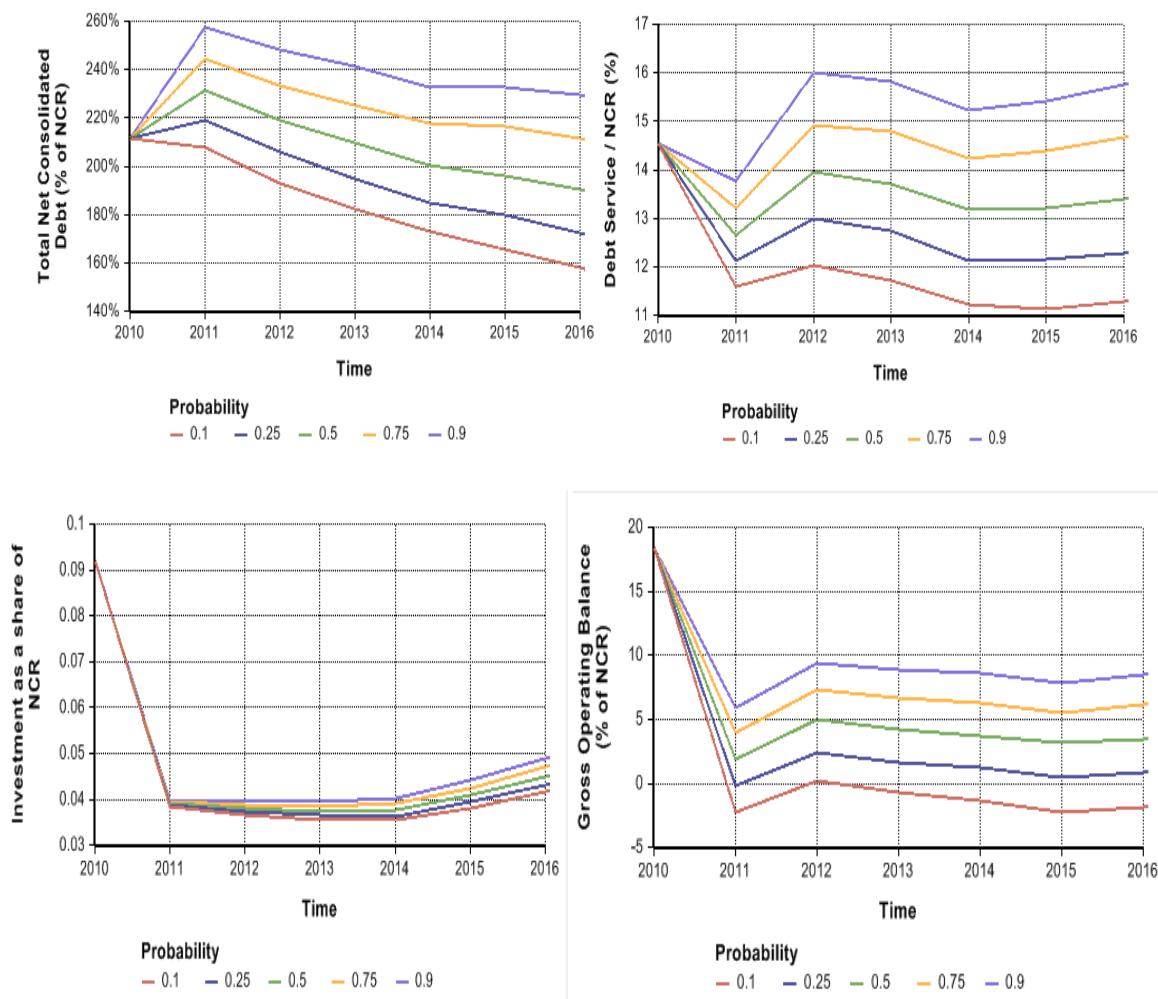
### Análise de Risco

24. A análise de risco avalia o impacto da incerteza em torno das variáveis fundamentais das perspectivas fiscais do RS. Especificamente, a análise examina o impacto das flutuações nas principais variáveis macroeconômicas (taxa de câmbio, inflação do IPCA e IGP, crescimento do PIB real e expansão da folha de pagamentos) sobre os agregados fiscal e da dívida projetados. O objetivo da análise é estabelecer se qualquer choque específico teria um impacto negativo nas receitas ou se aumentaria as despesas e comprometeria a sustentabilidade fiscal e da dívida. Foram modelados cenários alternativos para cada variável, sendo que o resultado combinado produz o choque conjunto sob análise, delineando uma visão extremamente pessimista do ambiente macroeconômico.

25. Os pressupostos macroeconômicos subjacente aos cenários alternativos encontram-se na Tabela 18 e suas explicações estão abaixo. Os pressupostos básicos para as variáveis baseiam-se em previsões feitas pelo Banco Central do Brasil (BCB), pela Economist Intelligence Unit (EIU) e pela World Economic Outlook (WEO) do FMI. Em particular, as estimativas de crescimento do PIB real, a taxa de câmbio e a inflação do IPCA foram obtidos do Relatório Focus do BCB (de 16 de março de 2012) para 2010-2013 e da EIU para 2014-16, pressupondo-se que se manterão nos níveis de 2016 em 2017-20 (exceto a taxa de câmbio, para qual se pressupõe uma desvalorização de 3,3%). Os pressupostos do cenário alternativo foram o nível básico menos (ou mais) 0,5 vezes o desvio padrão da variável no período de 2000-09 para os respectivos cenários inferior (ou superior) para as variáveis do crescimento do PIB e da inflação. A taxa de câmbio alternativa pressupõe uma desvalorização adicional de 30% a cada ano. As estimativas de expansão da folha de pagamento foram fornecidas pela SEFAZ, pressupondo-se que a alternativa fosse 1% superior.

26. As trajetórias fiscal e da dívida projetadas são consideradas sustentáveis no cenário de choques macroeconômicos adversos conjuntos. Esse cenário pessimista produz uma alta tanto nas receitas como nas despesas em termos nominais (devido ao componente da inflação), mas ambas caem em termos reais. Taxas de crescimento mais baixas exercem grandes impactos negativos nas receitas correntes, que recuam mais do que as despesas correntes. O crescimento mais acentuado da folha de pagamentos traduz-se em maiores despesas com remuneração de funcionários, e os pagamentos de juros sobem em decorrência da desvalorização da taxa de câmbio. Não obstante esses efeitos adversos, ambos os saldos primário e geral continuam positivos durante todo o período, com espaço fiscal para a expansão dos investimentos. A relação dívida/receita corrente líquida cai para 156% da RCL até 2020, comparada com 113% da RCL no cenário básico.

**Figura 10. Análise de Risco do Impacto das Flutuações das Variáveis Macroeconômicas**



Fonte: estimativas da equipe do Banco Mundial

### Impacto da reformas tributária e das transferências federais sobre as receitas

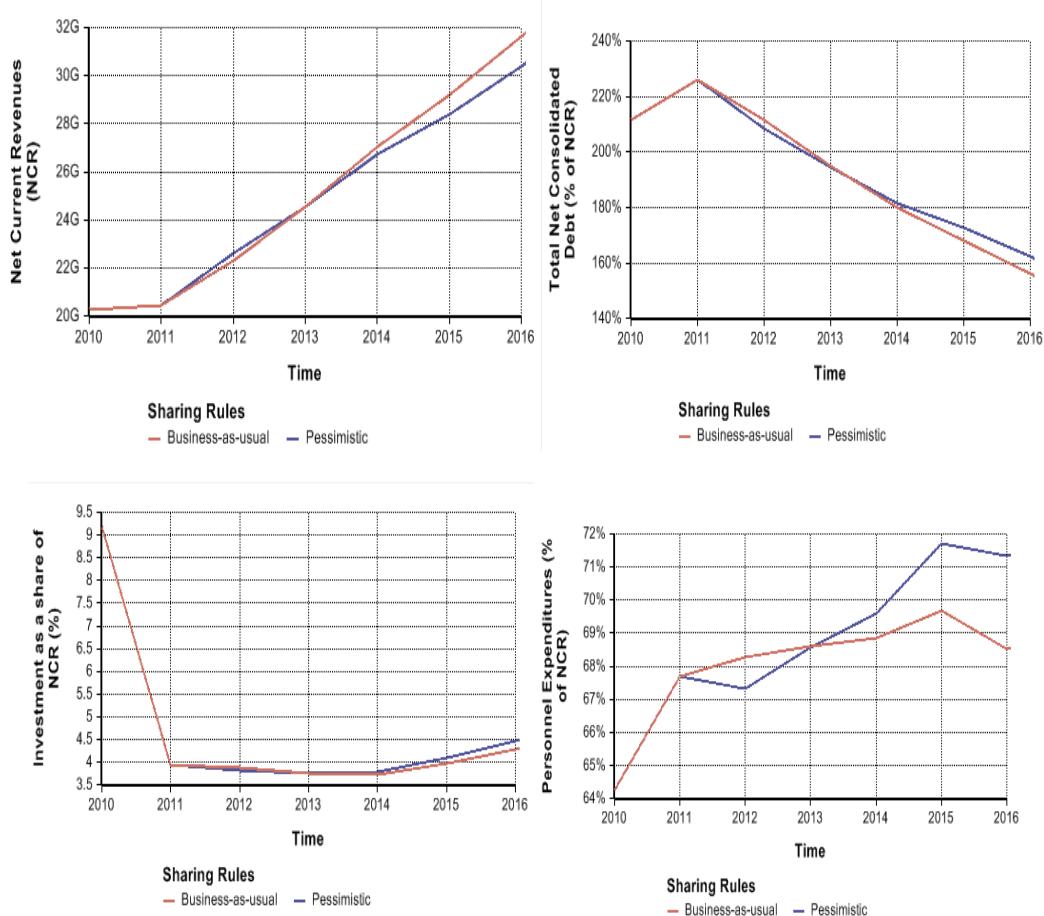
27. Essa análise modela os riscos associados a mudanças na fórmula de distribuição de transferências das FPE, royalties e reforma tributária sobre as receitas do Estado. As receitas do ICMS representaram 50% da receita corrente do RS em 2010, mas a reforma tributária em discussão no Congresso criou dúvidas a respeito de seu futuro. A adoção do princípio do destino para a tributação do comércio interestadual – um aspecto chave das discussões – imporia grandes perdas para o Rio Grande do Sul. Por ser um importante centro de produção industrial no Brasil, o Estado perderia receitas com a tributação do consumo, em vez da produção. As receitas correntes do Rio Grande do Sul provavelmente também seriam afetadas pelas mudanças propostas nas regras de partilha das FPE, que determinam as transferências específicas aos Estados. Em contraste, espera-se que a reforma dos royalties, a que está em estágio mais avançado, resulte em uma vantagem na concepção de distribuição em relação à situação atual. As mudanças na fórmula de distribuição de royalties, conforme apresentadas no projeto de lei de *royalties*<sup>25</sup>, preveem uma distribuição maior de royalties para todos os Estados, compensando as possíveis perdas de receitas

<sup>25</sup> A revisão dos critérios de distribuição dos royalties está bem avançada, tendo passado pelo Senado em outubro de 2011.

em decorrência da reforma das FPE e da reforma tributária. Ademais, a implementação das mudanças será gradual, minimizando os efeitos líquidos totais sobre as arrecadações. É importante observar que as receitas de royalties serão transferidas um ano antes, compensando quaisquer problemas criados para as receitas e os investimentos em 2012.

28. Os valores projetados indicam trajetórias fiscal e da dívida sustentáveis no período de 2010-20, pressupondo-se a implementação das mudanças nas regras de partilha das receitas e das reformas tributárias. A implementação de reformas tributárias teria um impacto significativo no total de arrecadações. Nesse cenário pessimista, não obstante a redução das receitas, aumentos nas transferências correntes (de royalties) compensam as perdas de arrecadação, resultando em uma redução modesta nas receitas correntes (4%) durante o período do Projeto. Como resultado, o espaço fiscal para investimento continua positivo. A trajetória do índice da dívida consolidada líquida continua com viés negativo, caindo para um valor mediano de 116% até 2020. A Figura 11 ilustra o efeito combinado dos choques da reforma tributária e da mudança nas regras de partilha das receitas sobre os principais indicadores fiscais e da dívida no caso das variáveis macroeconômicas do cenário básico.

**Figura 11 – Análise de risco do impacto de mudanças nas regras de partilha das receitas e da reforma tributária**



Fonte: estimativas da equipe do Banco Mundial