

PROGRAMA PROREDES-BIRD

RS SWAp para o Programa de Fortalecimento do Investimento Público

(Contrato de Empréstimo N° 8155-BR)

Relatório

AUDITORIA TÉCNICA DO PRIMEIRO ANO DO PROGRAMA DE APOIO À
RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL –
PROREDES BIRD

Consultor: Túlio Antonio Cravo

Dezembro 2013

Sumário

| | |
|---|-----------|
| 2. Metodologia | 3 |
| 2.1. Breve Descrição das Orientações de Monitoramento e Avaliação dos Projetos | 4 |
| 2.2. Descrição dos instrumentos de avaliação utilizados | 5 |
| 3. Descrição e análise das Propriedades dos Indicadores do Projeto | 7 |
| 3.1. Gestão Pública | 8 |
| 3.2. Transportes | 9 |
| 3.3 Educação | 10 |
| 3.4 Desenvolvimento do Setor Privado | 11 |
| 4. Verificação dos dados dos DLIs e desafios para o alcance das metas | 12 |
| 4.1. Gestão Pública | 13 |
| 4.2. Transportes | 14 |
| 4.3 Educação | 14 |
| 4.4 Desenvolvimento do Setor Privado | 15 |
| 5. Os indicadores contribuem para melhorar o monitoramento e implementação do projeto? | 16 |
| 5.1. Gestão Pública | 16 |
| 5.2. Transportes | 17 |
| 5.3 Educação | 17 |
| 5.4 Desenvolvimento do Setor Privado | 17 |
| 6. Considerações Finais | 18 |
| Referências | 19 |
| Anexos | 20 |
| A.1 – Lista de Reuniões com Entidades Executoras | 20 |
| A.2 Visitas de Campo | 21 |
| A.3 - Comprovativos - Visitas de Campo | 23 |

Introdução

O relatório de auditoria técnica do primeiro ano do programa de apoio à retomada do desenvolvimento do Rio Grande do Sul – PROREDES BIRD tem como objetivo principal a aferição do cumprimento dos Indicadores Ligados ao Desembolso (DLI). O relatório pretende explorar e determinar a natureza dos aspectos quantitativos alcançados em cada um dos DLIs acordados entre o BIRD e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Serão analisados os componentes do Programa de Despesas Elegíveis (EEP) relacionados aos DLIs nas áreas de transporte, educação e desenvolvimento do setor privado. A análise dos indicadores utilizará principalmente as orientações do ECG (2012), IEG (2012) e OECD (1991), que fornecem diretrizes sobre as boas práticas e procedimentos e relacionados ao monitoramento e avaliação de projetos. A utilização destas referências é importante, pois permite uma avaliação dos DLIs com base nos critérios utilizados pelos organismos multilaterais. Além disso, o relatório apresenta uma apreciação sobre os atributos dos indicadores de acordo com o chamado critério SMART (specific, measurable, attributable/achievable, relevant and time-bound), tal como descrito em IEG (2012). Aspectos do desempenho fiscal do Estado definidos como DLIs serão também analisados. Assim, o relatório de auditoria técnica irá buscar evidências para aferição dos DLIs para contribuir para a transparência dos desembolsos do projeto.

2. Metodologia

Esta seção descreve as diretrizes baseadas em publicações, orientações e análises produzidas pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras instituições multilaterais (e.g. ECG, 2012, IEG, 2012, OECD, 1991) que serão utilizadas para avaliar os indicadores. Além disso, fornece uma breve descrição dos instrumentos que serão utilizados na avaliação. Com o intuito de fornecer evidências sobre aspectos relacionados aos DLIs do projeto, o relatório de auditoria técnica utiliza os seguintes instrumentos: revisão dos documentos principais relativos ao PROREDES-BIRD, revisão dos documentos relacionados à mensuração dos DLIs, coleta dos dados e resultados dos indicadores (DLI) quantitativos definidos,

entrevistas com os gestores públicos dos órgãos responsáveis pela coleta dos dados dos indicadores DLIs e visitas de campo e reuniões com as entidades executoras locais.

2.1. Breve Descrição das Orientações de Monitoramento e Avaliação dos Projetos

O documento ECG (2012) fornece o manual de melhores práticas para a avaliação de operações de Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) com o setor público. Essa relação de melhores práticas é bastante útil no contexto deste relatório que analisa uma operação do BIRD com o setor público. ECG (2012) foca em quatro aspectos de melhores práticas: auto-avaliação, preparação de relatórios e processos, abordagem da avaliação e metodologia e disseminação e utilização.

Para analisar o cumprimento dos Indicadores Ligados ao Desembolso (DLI), este relatório utiliza principalmente orientações sobre auto-avaliação e abordagem da avaliação e metodologia. As melhores práticas para auto-avaliação estão relacionadas a aspectos críticos para a qualidade da avaliação independente, enquanto que as melhores práticas sobre a abordagem da avaliação e metodologia estão relacionadas aos objetivos que formam a base de um critério de avaliação.

As melhores práticas para auto-avaliação estão relacionadas ao princípio de avaliação¹ que requer que o desenho do projeto inclua um conjunto mínimo de elementos que garantam a condição de avaliação do projeto. Por exemplo, o desenho do projeto deve incluir indicadores de desempenho relevantes, que sejam claramente definidos e mensuráveis.

Complementarmente, as melhores práticas sobre a abordagem da avaliação e metodologia estão relacionadas com o princípio de que avaliações são baseadas em objetivos. Por exemplo, projetos são avaliados contra resultados desejáveis e relacionados à cadeia de resultados do projeto.

É importante ressaltar que ECG (2012) não indica uma lista de melhores práticas específica para indicadores de desembolso. Portanto, os conceitos empregados serão os conceitos gerais utilizados para avaliação de indicadores de uma matriz de resultados e monitoramento em geral.

¹ Os princípios de avaliação articulam o conceito ou propósito relacionado às melhores práticas (ver ECG, 2012).

2.2. Descrição dos instrumentos de avaliação utilizados

2.2.1. Revisão dos documentos relativos ao PROREDES BIRD.

Para a preparação do relatório, foram revisados os documentos principais relativos ao PROREDES BIRD descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Principais Documentos

- Contrato de Empréstimo
- Carta de Desembolso
- Documento de Avaliação do Projeto-PAD BIRD
- Condições Gerais BIRD-2010 (inglês)
- Diretrizes de Desembolso para Projetos (BIRD)
- Convênios Interinstitucionais (SCIT, SEDUC, SARH, SEMA, AGDI, SEINFRA, DAER, IPERGS).
- Relatórios de monitoramento (SEPLAG)
- Manual Operacional

Além disso, documentos relacionados ao projeto colocados à disposição do consultor foram analisados (e.g. relatórios das atividades realizadas e os relatórios de operação).

2.2.2. Revisão dos documentos relacionados à mensuração dos DLI

Foram revisados documentos oficiais dos órgãos de governo responsáveis pela coleta dos indicadores e que permitem verificar o registro e veracidade dos valores dos DLI. Os editais de obras e seleção de APLs, núcleo de extensão produtiva e novas alianças tripla hélices implementadas são publicados no Diário Oficial do Estado (DOE), assim como a súmula dos convênios firmados.

2.2.3. Coleta dos dados e resultados dos indicadores (DLI) quantitativos definidos.

Os resultados dos indicadores (DLIs) foram aferidos com base nos documentos oficiais publicados no DOE e diretamente com os órgãos responsáveis pela produção de indicadores e entidades beneficiadas.

2.2.4. Entrevistas com os gestores públicos dos órgãos responsáveis pela coleta dos dados dos indicadores DLIs

Entrevistas estruturadas com os gestores e quadro técnico dos órgãos responsáveis pela produção dos DLI (SEDUC, AGDI, SCIT, SEFAZ e DAER) foram realizadas para obter informações e esclarecimentos sobre cada um dos DLIs.

2.2.5. Visitas de campo

Visitas de campo foram efetuadas e a implementação do projeto (em termos do alcance dos DLIs) foi discutida com a equipe técnica responsável pela execução dos projetos beneficiados pelos recursos do PROREDES.

No âmbito dos DLIs do PROREDES relacionados à entidade executora AGDI foram visitados:

- i) APL de Agricultura Familiar – Região das Missões em Santo Ângelo. O APL foi escolhido para visita de campo devido ao fato de que 5 dos 20 APLs apoiados com recursos do PROREDES são desta natureza.
- ii) Núcleo Extensão Produtiva e Inovação (NEPI) Missões em Santo Ângelo. A visita ao NEPI foi definida, em parte, para aproveitar os esforços logísticos para visitar Santo Ângelo. Além disso, no mesmo dia da visita de campo, houve a realização do Fórum Participativo do NEPI Missões, que contou com a participação de vários produtores da região.
- iii) APL Eletroeletrônico de Automação e Controle em Porto Alegre. Optou-se por fazer outra visita de campo à um APL localizado na região metropolitana de Porto Alegre.

No âmbito dos DLIs do projeto de responsabilidade da SCIT, relacionado aos acordos de tripla hélice, foi visitado o UPF Parque em Passo Fundo.² Finalizando as visitas de campo, duas escolas na região metropolitana de Porto Alegre foram visitadas para verificar como são realizadas as obras da SEDUC que estão relacionadas com o cumprimento do DLI relacionado aos projetos de reforma e construção de escolas.

² Aproveitando a visita a Passo Fundo, uma rápida visita informal foi feita ao NEPI PRODUÇÃO, ALTO DA SERRA DO BOTUCARAÍ, NORDESTE E RÍO DA VÁRZEA sediado na UFP. O gestor do respectivo NEPI apresentou o grupo de trabalho, a lista de visitas efetuadas e estratégia de trabalho.

Baseado na utilização dos 5 instrumentos quantitativos e qualitativos de avaliação descritos, o relatório da auditoria técnica busca incluir: (i) evidências sobre o alcance das metas, com datas; (ii) desafios para o alcance de metas; e (iii) recomendações e possível plano de ação para as metas não alcançadas. O relatório faz considerações sobre a relação dos DLI com os objetivos de desenvolvimento do projeto PROREDES-BIRD utilizando as orientações do ECG (2012).

3. Descrição e análise das Propriedades dos Indicadores do Projeto

Esta seção tem o objetivo de descrever os indicadores e analisar se baseado nas orientações das instituições multilaterais os indicadores propostos são avaliáveis. O IEG (2012) fornece indicações valiosas sobre características desejáveis dos indicadores. Segundo IEG (2012), objetivos estratégicos e resultados intermediários precisam ser definidos em um conjunto de indicadores mensuráveis para acompanhar o avanço de um projeto. Indicadores podem ser de insumo, atividade, resultados intermediários e finais e de impacto. Uma matriz de resultados deve, portanto, focar na efetividade de desenvolvimento das intervenções e exigem indicadores de resultado e impacto de curto e longo prazo.

Os indicadores para cada nível (desde insumos até impactos) na cadeia de resultados devem permitir uma avaliação de como o progresso em direção ao objetivo estratégico vai ser medido. Assim, os DLIs são interpretados como um indicador de curto-prazo da fase de implementação do projeto e que deve estar relacionado com a cadeia de resultados causais relacionados aos indicadores de impacto (PDO).

O IEG (2012) sugere que indicadores devem estar relacionados a resultados pretendidos pelo projeto e o critério SMART expressa se o indicador tem as propriedades desejáveis (Quadro 2). As propriedades dos DLIs do projeto serão analisada segundo esses critérios, para que na seção seguinte o resultado dos indicadores possam ser interpretados à luz da qualidade dos mesmos.

Quadro 2 – Características de Indicadores SMART

Specific (específico) – Indicadores devem caracterizar informações simples que sejam comunicáveis e facilmente entendidos.

Measurable (**mensurável**) – Devem ser realisticamente mensuráveis.

Achievable/Attributable (**alcançável/atribuível**) – Os indicadores e suas unidades de medida devem ser alcançáveis, sensíveis a mudanças durante o ciclo de vida do projeto e capazes de serem atribuídos ao projeto.

Relevante (**relevante**) – Os indicadores devem refletir informações que sejam importantes para o gerenciamento do projeto e análises relativas ao projeto.

Time bound (**delimitado no tempo**) – O progresso do indicador deve ser monitorado a uma frequência desejada por um período de tempo.

Source: IEG (2012) e OVE (2012)

3.1. Gestão Pública

3.1.1 Balanço fiscal primário, Despesas de investimento e Receita do ICMS

Os indicadores de gestão pública são **específicos, mensuráveis e delimitados no tempo**. Os indicadores fiscais são, em geral, **relevantes** no sentido de que indicam que a questão da responsabilidade fiscal é um fator importante para a capacidade de investimentos públicos. A busca constante pela responsabilidade fiscal insere-se no âmbito da operação de reestruturação da dívida estadual através de um empréstimo do BIRD de US\$ 1,1 bilhão em setembro de 2008 (Dívida Pública Estadual, Relatório Anual 2002) que contribuiu para esforços de melhoria da situação fiscal do Rio Grande do Sul. Em um contexto em que o valor das operações de crédito do estado do Rio Grande do Sul para o período 2012-2016 é de 4.426.980(R\$ mil)³, o estado é o maior interessando em estar apto a buscar empréstimos para investimento.

Em termos de relevância específica de cada indicador, a “despesa com investimento” é um indicador absoluto e que pode não ser o mais relevante para medir o esforço de investimento do estado. O indicador relativo da participação das “despesas de investimento na receita líquida real” poderia ser um indicador mais adequado para medir o esforço de investimento. Além disso, o indicador “despesa com investimento” não indica limite para o investimento, indica apenas que

³ O valor das operações de crédito do estado do Rio Grande do Sul com o BIRD representa 20.3% deste montante.

despesas com investimento devem alcançar, no mínimo, um determinado valor durante a execução do projeto (ver “Loan Agreement”, página 24).⁴

Os demais indicadores fiscais são mais relevantes no sentido de indicar a importância da responsabilidade fiscal, contudo, é importante mencionar que todos os indicadores fiscais são medidos em termos nominais e têm sua relevância reduzida em um contexto de uma economia com inflação de cerca de 6% ao ano (o índice de inflação oficial do Brasil foi de 5,84% em 2012), aparentes avanços poderiam estar refletindo apenas a inflação.

A Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997, estabelece que a assunção e o refinanciamento pela União, entre outras obrigações, da dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, dependerão do estabelecimento de Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), que conterá metas e compromissos das unidades da Federação, estabelecidos de comum acordo. O fato de que as metas relacionadas ao balanço fiscal primário estão em linha com esforços do PAF, acordado entre estados e os governos federais e em linha com a lei de Diretrizes Orçamentárias do estado (LEI N.º 14.069, DE 26 DE JULHO DE 2012) aumentam a probabilidade de que o seja **alcançável**. As metas para as receitas de ICMS são compatíveis com estimativas oficiais da Secretaria da Fazenda.⁵ Por fim, cabe destacar que os esforços de adequação fiscal, indicados a partir dos DLIs, não podem ser **atribuíveis** ao PROREDES.

3.2. Transportes

3.2.1 Percentagem cumulativa da rede de rodovias pavimentadas sob contratos CREMA

O indicador é **mensurável e delimitado no tempo**. O indicador é **relevante** na medida em que fornece evidência importante para o gerenciamento e análise da progressão das intervenções na infraestrutura de transportes. Os esforços de recuperação dos 1600km de pavimentação previstos no âmbito do projeto podem ser diretamente **atribuíveis** ao programa. As intervenções sob

⁴ O presente documento não entra no mérito da discussão se restringir despesa com investimento é uma medida adequada. O documento apenas indica que o DLI “despesa com investimento” não tem relevância para indicar que a questão da responsabilidade fiscal é um fator importante para a capacidade de investimentos públicos, uma vez que não limita o gasto em investimento.

⁵ Os demonstrativos do ICMS retirados diretamente da SEFAZ indicam que para o ano fiscal 2012 a arrecadação nominal foi de R\$ 21.378.208.630,63.

contratos CREMA contemplam apenas restauração e manutenção de vias existentes e que necessitam de intervenções de magnitude consideráveis. Assim, o indicador é específico, pois os trechos de malha rodoviária a serem pavimentadas estão em estado similar de conservação. Entretanto, mesmo que a situação de conservação das estradas seja parecido, podem existir diferenças significativas de custos implementação da obra, pois o grau de dificuldade de intervenção é muito distinto dependendo do tipo geografia (i.e. serra, planície). Assim, o indicador não estaria diretamente relacionado com o valor desembolsado.

3.3 Educação

3.3.1 Número de projetos de construção ou reforma de escolas empreendido

O indicador está relacionado com o componente de reforma de instalações escolares (US\$ 95,6 milhões) é **mensurável**, **delimitado no tempo** e da maneira em que está redigido é **específico**, no sentido em que mede o número de obras realizadas. A Secretaria de Educação (SEDUC) está em processo de implementação do Plano de Necessidade de Obras (PNO), que visa revitalizar a rede estadual por meio da formulação de um novo padrão arquitetônico de escola, permitindo espaços de acessibilidade e que atendam aos novos paradigmas pedagógicos. As intervenções contabilizadas para o ano fiscal 2013 ainda não estão no âmbito do PNO e são baseadas em demandas isoladas das escolas.⁶

A partir de 2014, quando se iniciarem as obras no padrão PNO, a mensuração passará a contabilizar obras do tipo PNO. Os resultados de intervenções do ano calendário 2013 e o processo de licitação da SEDUC, relacionadas às intervenções no âmbito do PNO, sugerem que as metas devem ser **alcançadas** nos próximos anos e o indicador é **relevante** para gerenciar e produzir análises sobre a evolução do projeto. Além disso, o alcance das metas dos DLIs podem ser **atribuídos** ao PROREDES pois estão relacionados às intervenções executadas com recursos do PROREDES. É importante ressaltar que os recursos do BIRD são a terceira fonte mais importante de recursos para obras físicas de escolas.⁷

⁶ Dado que as demandas específicas de obras das escolas são distintas, o indicador não expressa diretamente o tipo de obra realizada.

⁷ As fontes mais importantes de financiamento são o Salário Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

3.4 Desenvolvimento do Setor Privado

3.4.1 Convênios com APLs assinados/renovados e Convênios com Núcleos de Extensão Produtiva assinados/renovados

Estes dois indicadores, que pertencem ao componente do PROREDES de responsabilidade da AGDI, apresentam características similares. São **delimitados no tempo, mensuráveis** através dos processos de editais e são **alcançáveis** de acordo com as evidências do ano calendário 2013. Os resultados atrelados a estes DLIs podem ser **atribuídos** ao PROREDES, uma vez que a assinatura dos convênios esta diretamente ligada ao recurso do BIRD.⁸ Contudo, os indicadores não são **específicos** uma vez que consideram dois aspectos distintos, convênios assinados e renovados. Assim, dada à falta de especificidade, o indicador pode apresentar **relevância** distinta ao longo dos anos. A assinatura de um convênio no primeiro ano pode ser mais relevante que a renovação do convênio no segundo ano, não refletindo de maneira clara aspectos que sejam importantes para o gerenciamento do projeto e análises relativas ao projeto.

3.4.2 Novas alianças tripla hélice implementadas

Diferentemente dos outros dois DLIs relacionados ao desenvolvimento do setor privado, este indicador é específico, pois mede apenas novas alianças tripla hélice implementadas. Assim, o indicador se torna mais relevante, pois reflete de maneira mais clara aspectos que sejam importantes para o gerenciamento do projeto e análises relativas ao projeto. O indicador é **delimitado no tempo, mensurável** através dos processos de editais e **alcançável** de acordo com as evidências do ano 2013. Tal como os indicadores analisados na seção 3.4.6, os resultados atrelados a este DLI podem ser **atribuídos** ao PROREDES.

⁸ Gestores da agencia executora (AGDI), mencionaram na entrevista que sem os recursos do BIRD não seria possível assinar e apoiar o número atual de APLs e NEPIs. Essa afirmação esta em linha com a argumentação de que o indicador pode ser atribuído ao projeto.

4. Verificação dos dados dos DLIs e desafios para o alcance das metas

A verificação dos valores dos DLIs é uma tarefa relativamente simples. Todos os DLIs relacionados aos componentes do Programa de Despesas Elegíveis (EEP) são objeto de procedimentos padrão de abertura de edital, publicado no DOE, para licitação, contratação e seleção de propostas para serem enquadradas e acessarem os recursos destinados às iniciativas do projeto. De maneira similar, os resultados dos editais de contratação e seleção também são divulgados no DOE.

Os DLIs fiscais também são de fácil aferição. O estado do Rio Grande do Sul possui um sistema de contas públicas capaz de produzir estatísticas públicas confiáveis, o próprio Project Appraisal Document (PAD) (na página 20 da versão em português) indica que o BIRD contará com os sistemas de monitoramento e avaliação do estado. Os dados relacionados aos DLIs fiscais estão indicados na LDO 2013 e LDO 2014, demonstrativos disponibilizados pela SEFAZ, documentos da Secretaria de Tesouro Nacional e relatórios do PAF⁹.

A Tabela 1 apresenta os valores dos DLIs aferidos pela auditoria técnica em fontes de dados oficiais e comprovadas com as visitas de campo aos beneficiários dos PROREDES.

Tabela 1 – Resultados Aferidos dos Indicadores Ligados ao Desembolso

| DLI | Unidade de medida | Ano fiscal 2013 Meta | Ano fiscal 2013 Observado | Meio de Verificação | Responsável pela coleta de dados |
|---|--------------------------|-----------------------------|----------------------------------|--|---|
| DLI um: balanço fiscal primário | R\$ milhões | Meta PAF – 522 | 1004 | Secretaria do Tesouro Nacional. Ofício 236/2013/COREM/SU RIN/STN/MF-DF | SEFAZ |
| DLI dois: despesas de investimento | R\$ milhões | 944 | 980 | Relatório de execução orçamentária | SEFAZ |
| DLI três: receita do ICMS | R\$ milhões | 20.500 | 20.730* | Balanço Geral 2012 | SEFAZ |
| DLI quatro: percentagem cumulativa da malha rodoviária pavimentada sob contratos CREMA | % | 0 | - | - | DAER |

⁹ http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/reestruturacao_ajuste_fiscal.asp

| | | | | | |
|---|---------|----|----|---|-------|
| DLI cinco: número de projetos de construção ou reforma de escolas empreendido | Unidade | 40 | 47 | Editais, processos de obras | SEDUC |
| DLI seis: convênios com APL assinados/renovados | Unidade | 10 | 11 | Editais, súmula dos convênios, visitas de campo | AGDI |
| DLI sete: convênios com Núcleos de Extensão Produtiva e Inovação assinados/renovados | Unidade | 10 | 10 | Editais, súmula dos convênios, visitas de campo | AGDI |
| DLI oito: novas alianças tripla hélice implementadas | Unidade | 5 | 6 | Editais, súmula dos convênios, visitas de campo | SCIT |

Nota: Para os indicadores fiscais são considerados o ano calendário 2012. *A arrecadação do ICMS Tributário no ano de 2012 – entendido este como seu valor depurado, ou seja, sem contar os valores arrecadados a título de multas, juros de mora, dívida ativa e adjudicações – foi de R\$ 20.730.510.844,61, este é o ICMS considerado na matriz de resultados do PROREDES. O ICMS arrecadado a qualquer título foi de R\$ 21.378.208.630,63.

A Tabela 1 evidencia que todos os indicadores alcançaram a meta dos DLIs para o ano 2013. Contudo, o PAD indica alguns potenciais riscos de implementação e indica capacidade variável dos órgãos executores que poderão afetar o cumprimento dos DLIs nos próximos anos do projeto. O estado deve avaliar cuidadosamente se o contingente de pessoal alocado nos órgãos executores é adequada para desenvolver as atividades necessárias para o andamento do projeto sem atrasos. É importante notar que o próprio contrato de empréstimo (8155-BR) acordado indica que “O Tomador deverá manter, até a conclusão da execução do Projeto, uma equipe competente em números, e com qualificações e experiência, e trabalhando sob termos de referência que sejam satisfatórios ao Banco, e de acordo, conforme aplicável, com as disposições do Artigo III deste Roteiro.”

Uma avaliação contínua da necessidade adequada de pessoal nos órgãos executores dedicados a execução do PROREDES se faz necessária para evitar potenciais problemas de implementação e não cumprimento dos DLIs nos próximos anos. Esta avaliação está em linha com os esforços do PROREDES de contribuir para o melhoramento da gestão do setor público.

4.1. Gestão Pública

4.1.1 Balanço fiscal primário, Despesas de investimento e Receita do ICMS

Os dados relacionados aos indicadores fiscais definidos pelo projeto estão indicados no Balanço Geral do Estado de 2012, Relatório de Execução Orçamentária e ofício da Secretaria do Tesouro Nacional. Outros documentos tais como a LDO de 2013/2014 e demonstrativos disponíveis no sítio da SEFAZ na internet também foram utilizados.

4.2. Transportes

4.2.1 Percentagem cumulativa da rede de rodovias pavimentadas sob contratos CREMA

O indicador ligado ao desembolso “Percentual Cumulativo da Malha Rodoviária Pavimentada sob Contrato CREMA” não possuem meta para o presente ano fiscal. O indicador será aferido anualmente a partir do ano fiscal 2014.

4.3 Educação

4.3.1 Número de projetos de construção ou reforma de escolas empreendido

As obras realizadas com recursos do BIRD foram realizadas seguindo todos os trâmites de licitações para obras e reformas necessárias para a manutenção da rede estadual ou através de contratações, com dispensa de licitação, para atendimento de emergências, como obras e reformas necessárias em função de eventos climáticos.

Tal como apontado na Seção 3.3, o DLI número de projetos de construção ou reforma de escolas empreendido é específico no sentido em que mede o número de intervenções realizadas. Nos primeiros anos do PROREDES, obras realizadas serão baseadas em demandas individuais relacionadas pelas escolas enquanto que nos anos posteriores as obras serão realizadas no contexto do PNO. O Relatório de Monitoramento nº 02 e evidências sobre as obras já pagas com recursos do BIRD apresentados durante a reunião com a SEDUC¹⁰ indicam que a meta do indicador foi superada. No total, 159 escolas sofreram algum tipo de intervenção mas para fins de comprovar o cumprimento do DLI, a SEDUC selecionou 47 escolas que tiveram intervenções mais significativas concluídas até 30 de junho de 2013 e que tem um perfil mais parecido com as

¹⁰ Todas as obras do estado são auditadas pela Secretaria estadual de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano (SOP), confirmando a execução das obras indicadas pela SEDUC.

intervenções que serão realizadas dentro do PNO a partir do próximo ano.¹¹ Visitas de campo às escolas estaduais Mariz e Barros e Iba Ilha Moreira foram efetuadas para entender o processo de demanda espontânea de reparos e o processo de vistoria da SEDUC e Secretaria de Obras Públicas (SOP). As escolas solicitam os reparos de acordo com demandas individuais e cada obra tem um fiscal da SOP alocado para fazer as vistorias de execução das obras. Assim, a SEDUC consegue visualizar na intranet da secretaria as fotos de todas as intervenções feitas nas escolas estaduais. Portanto, as obras indicadas como efetuadas com recursos do BIRD possuem evidência de que foram efetivamente realizadas.

4.4 Desenvolvimento do Setor Privado

4.4.1 Convênios com APLs assinados/renovados e Convênios com Núcleos de Extensão Produtiva assinados/renovados

Os valores dos indicadores para o ano fiscal 2013 podem ser facilmente confirmados através dos editais oficiais e publicação dos resultados no diário oficial. Assim, não existem dúvidas quanto aos valores fornecidos dos indicadores. As visitas de campo aos projetos APL de Agricultura Familiar – Região das Missões em Santo Ângelo, Núcleo Extensão Produtiva e Inovação (NEPI) Missões em Santo Ângelo e APL Eletroeletrônico de Automação e Controle em Porto Alegre também corroboram a veracidade dos acordos assinados, que permitem o financiamento das atividades de desenvolvimento das entidades mencionadas. Contudo, a Seção 3.4 apontou que os indicadores não são **específicos** uma vez que consideram dois aspectos distintos, convênios assinados e renovados. Isso afeta a qualidade do indicador e limita a sua qualidade e utilização como elemento importante para o gerenciamento do projeto.

4.4.2 Novas alianças tripla hélice implementadas

A SCIT atingiu a meta estabelecida para o indicador de desembolso, 6 novas alianças tripla hélice foram estabelecidas. Da mesma maneira, o valor do indicador para o ano fiscal 2013 pode ser facilmente confirmado através dos editais oficiais e publicação dos resultados no diário oficial. Além disso, a visita de campo ao UPF Parque, entidade beneficiada pelos recursos BIRD,

¹¹ Um controle alternativo indica que até o dia 03/12/2013, 89 escolas sofreram intervenções em que as obras já foram pagas com recursos do BIRD, indicando que os recursos estão sendo continuamente utilizados para obras da SEDUC.

pode comprovar que os recursos provenientes da SCIT estão sendo efetivamente executados de acordo com o plano de trabalho proposto. O resultado do indicador também pode ser atribuído ao PROREDES, tal como analisado anteriormente na seção 4.4.1. Contudo, este indicador é específico e se torna mais relevante, pois reflete de maneira mais clara aspectos que sejam importantes para o gerenciamento do projeto e análises relativas a novas alianças tripla hélice.

5. Os indicadores contribuem para melhorar o monitoramento e implementação do projeto?

Esta seção tem o objetivo de discutir se a evolução dos indicadores está relacionada com o andamento do projeto e se os indicadores contribuem para uma melhor implementação do projeto. O indicador de desembolso é considerado neste relatório como parte de uma cadeia de eventos causais que levam até ao objetivo de desenvolvimento final do PROREDES, que não apresenta indicador definido neste projeto. No caminho até ao objetivo de desenvolvimento, os DLIs, se considerados parte inicial dessa cadeia causal de eventos, deveriam estar relacionado de maneira lógica aos indicador de desempenho do projeto. Isso é importante para que os DLIs contribuam efetivamente para o monitoramento e implementação do projeto.

5.1. Gestão Pública

Os indicadores relacionados à situação fiscal do estado não são diretamente relevantes para a melhoria do monitoramento e implementação do projeto. Os indicadores são específicos para o que se propõem medir, mas não contribuem diretamente para o monitoramento e implementação do projeto, pois se referem a aspectos fiscais que vão muito além do escopo do projeto. É válido incluir indicadores fiscais como DLI para reforçar a necessidade de controle das contas públicas. Contudo, esses indicadores não contribuem para o melhor monitoramento e implementação do projeto.

5.2. Transportes

O indicador pode contribuir para o gerenciamento e análise da progressão das intervenções na infraestrutura de transportes a partir do momento em que começar a ser mensurado. Contudo, deve ser interpretado com cuidado dada a limitação de especificidade do indicador.

5.3 Educação

O indicador “número de projetos de construção ou reforma de escolas empreendidos” indica que obras estão sendo feitas e pagas com recursos do BIRD. O indicador contribui para melhorar o monitoramento e implementação do projeto no sentido em que permite acompanhar o número de obras realizadas. Contudo, as demandas específicas de cada escola são distintas e a comparação direta do número absoluto de obras deve ser feita com cautela.

5.4 Desenvolvimento do Setor Privado

Os indicadores “Convênios com APLs assinados/renovados” e “Convênios com Núcleos de Extensão Produtiva assinados/ renovados” possuem limitações para contribuírem de maneira efetiva para o monitoramento e implementação do projeto. A especificidade limitada dos indicadores, que consideram dois aspectos distintos, convênios assinados e renovados, pode limitar a contribuição dos indicadores para melhorar o monitoramento efetivo e implementação do projeto. Devido à falta de especificidade, o indicador pode apresentar **relevância** distinta ao longo dos anos, limitando a habilidade do indicador de ser instrumento mais efetivo de monitoramento e implementação do projeto.

Por outro lado, o indicador “Novas alianças tripla hélice implementadas” não sofre as mesmas limitações dos outros DLIs de desenvolvimento do setor privado. Ao longo dos anos, o indicador é desenhado para medir novos esforços de alianças tripla hélice. Dessa maneira, contribui de maneira clara para melhorar o monitoramento da implementação de novas alianças tripla hélice.

6. Considerações Finais

O presente relatório procurou verificar aspectos quantitativos relacionados aos DLIs estabelecidos pelo projeto bem como apresentar uma análise sobre os atributos, qualidade e utilidade dos indicadores. Todos os valores fornecidos nos relatórios de monitoramento da SEPLAG foram facilmente confirmados no processo de elaboração do relatório de auditoria técnica independente, que confirmou que todas as metas dos DLIs foram alcançadas. O estado do Rio Grande do Sul possui controle de todos os processos de contratação e execução de recursos bem como dos indicadores fiscais, o que permite aferir os valores dos DLIs com relativa facilidade. As visitas de campo possibilitaram verificar se os recursos relacionados aos indicadores de desembolso estão sendo utilizados nas atividades esperadas.

Contudo, a análise dos atributos e qualidade dos indicadores sugere que alguns aspectos, tal como a não especificidade adequada, podem limitar a utilização dos mesmos como instrumento efetivo de monitoramento.

É importante também ressaltar que dada a magnitude dos recursos e complexidade de procedimentos, o estado deve avaliar cuidadosamente se o contingente de pessoal alocado nos órgãos executores é adequado para continuar a desenvolver as atividades necessárias para o andamento do projeto sem atrasos nos próximos anos.

Referências

BALANCO GERAL 2012, Governo do Estado do Rio Grande do Sul Secretaria da Fazenda Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, 2013.

Dívida Pública Estadual – Relatório Anual 2012, Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, 2013.

Evaluation Cooperation Group-ECG (2012). Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations, 2012 Revised Edition (ECG).

Independent Evaluation Group-IEG (2012). Designing a results framework for achieving results: a how-to guide.

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2013 - LEI Nº 14.069, DE 26 DE JULHO DE 2012, DOE n.º 145, de 27 de julho de 2013.

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2014 - LEI Nº 14.266, DE 18 DE JULHO DE 2013, DOE n.º 138, de 19 de julho de 2013.

OECD (1991). The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance.

OVE/BID (2012) 2011 Evaluability Review of Bank Projects, BID 2012.

Programa de reestruturação e ajuste fiscal do Estado do Rio Grande do Sul (2012-2014), nona revisão. SEFAZ, Dezembro de 2012.

Relatório de execução orçamentária - 6º Bimestre de 2012 - Consolidado Anual. SEFAZ, Janeiro de 2013.

Anexos

A.1 – Lista de Reuniões com Entidades Executoras

A.1.1 – AGDI (07/11/2013)

Participantes: Juraci Masiero (Diretor Administrativo-financeiro), Gisela Schuler (Economista), Natanael Mucke (Diretor Adjunto de Produção e Inovação), Raquel Zini (Agente de Desenvolvimento)

Notas: A AGDI comentou o processo de enquadramento dos APLs e abertura de editais para os APLs e NEPIs. Todos os projetos beneficiários participaram de processo seletivo estabelecido em editais e o resultado dos editais está publicados no Diário Oficial do Estado. Os editais e publicações no diário oficial foram utilizados para atestar o cumprimento dos DLIs.

A.1.2 – SCIT (14/11/2013)

Participantes: Luciano Andreatta (Diretor Técnico), Renata Dellaméa (Gerência Executiva RS TECNÓPOLE).

Notas: A SCIT comentou o processo de credenciamento de polos tecnológicos e explicou todo o processo de seleção dos beneficiários que foi feito através de editais. Os editais e publicações no diário oficial foram utilizados para atestar o cumprimento dos DLIs.

A.1.3 – SEDUC (18/11/2013)

Participantes: Ana Claudia Figueroa (Diretora da Assessoria de Gestão).

Notas: A SEDUC esclareceu que devido ao processo legal para contratação de obras, as obras feitas com recursos do PROREDES no primeiro ano do projeto não foram executadas dentro no Plano de Necessidade de Obras (PNO). O PROREDES representa a terceira fonte de recursos para a execução do PNO, atrás do Salário Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A.1.3 – DAER (02/12/2013)

Participantes: Lia Caterí Rech Martinazzo (Diretoria Geral – Superintendência de Programas Especiais – SPE)

Notas: A reunião com o DAER foi muito útil para fazer a análise das propriedades dos indicadores, o DLI relacionado ao DAER somente será mensurado no próximo ano.

A.1.4 – SEFAZ (02/12/2013)

Participantes: Henrique Peixoto (ASTECC / SEFAZ)

Notas: A reunião com a SEFAZ foi muito útil para verificar os números relacionados aos indicadores fiscais, nomeadamente o indicador do balanço primário estabelecido no PAF.

A.2 Visitas de Campo

A.2.1 – APL e NEPI Missões (22/11/2013)

Local: Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), Campus Santo Ângelo

Participantes: Jose Roberto de Oliveira (APL – Missões)

Eduardo Kitagawa (NEPI – Missões)

Romulo Madrid de Mello (URI)

Notas: Reuniões com os representantes do NEPI e APL das missões durante a manhã. Durante a tarde, foi possível participar como ouvinte do Fórum Participativo NEPI – Missões, que contou com a participação de agricultores e representantes de entidades envolvidas no projeto. O APL e NEPI missões exploram sinergias e o trabalho do NEPI teve uma mudança de foco para explorar essas sinergias. O APL e NEPI missões trabalham em constante colaboração com a EMATER. O APL e NEPI possuem as informações sobre as visitas e atividades documentadas, indicando que os recursos do PROREDES estão sendo utilizados nas atividades previstas.

A.2.2 – UPF Parque (29/11/2013)

Local: Universidade de Passo Fundo (UPF), Campus Passo Fundo

Contatos: Marcos Cittolin (Gestor do UPF Parque)

Alexandre Zanatta (Gestor do UPF Parque)

Notas: Reuniões com os representantes do UPF Parque. Os recursos do PROREDES foram utilizados para a construção do UPF Parque, a obra foi concluída em 04/11/2013 e as primeiras empresas devem ocupar o espaço ainda em 2013. A UPF tem uma ótima estrutura que pode contribuir para que alcancem as metas de desenvolvimento do UPF parque nos próximos anos. Uma rápida visita informal foi feita ao NEPI PRODUÇÃO, ALTO DA SERRA DO BOTUCARAÍ, NORDESTE E RIO DA VÁRZEA sediado na UFP. O gestor do NEPI, Diego Tessaro, apresentou o grupo de trabalho, a lista de visitas efetuadas e estratégia de trabalho. Ressaltou o interesse dos empresários é grande e por isso eles estão trabalhando apenas com empresários que estão comprometidos com as atividades do NEPI.

A.2.3 – APL Eletroeletrônico de Automação e Controle (20/11/2013)

Local: TECNOPUC, Porto Alegre

Contatos: Homero Dornelles (Gestor do APL)

Antonio Costa Sobrinho

Notas: APL que engloba empresas, em geral, consolidadas e que possuem menor necessidade de ações de governança. Ressaltam a importância de que o recurso do PROREDES (através da AGDI) é repassado antes da execução, o que ajuda muito no andamento da execução do projeto de maneira adequada.

A.2.4 – Escolas Estaduais

Local: Escola Estadual Iba Ilha Moreira e Escola Estadual Marriz e Barros, Porto Alegre

Contatos: Ana Claudia Figueroa (Diretora da Assessoria de Gestão da SEDUC).

Notas: As visitas foram úteis para entender o processo de demanda de reparos e de fiscalização das obras. As obras por demanda espontânea que foram efetuadas com recursos do BIRD podem ser acompanhadas através de fotos e relatórios fornecidos pelos fiscais designados pela SOC.

A.3 - Comprovativos - Visitas de Campo

NOV: 01495411 FISSAO: 11/11/2013 16:56:22 OPERADOR: TR1460

RODOVIÁRIA
Santo Angelo

ESTACAO RODOVIARIA SANTO ANGELO LTDA
CNPJ Nº 204.269/0001-79 - IE 119/1900213
RUA SETE PONTES DAS MISSOES, SN - SANTO ANGELO - RS
BILHETE DE PASSAGEM
RODOVIARIO INTERMUNICIPAL

VIACAO OURO E PRATA

VIACAO OURO E PRATA S/A
CNPJ Nº 054.106/0001-42 - IE 096/2042305
RUA FREDERICO MENTZ, 1419 - NAVESINTEZ - P. ALEGRE - RS

SERIE : U130 BILHETE: 00125599
ORIGEM : SANTO ANGELO (RS)
DESTINO : PORTO ALEGRE (RS)
HORARIO : 17:15 DATA: 22/11/2013
POLTRONA: 26 VOX/SETOR: 04
PREFITO : 1016 MODAL : SEMI DIRETO
LINHA : Santa Rosa x Porto Alegre

VENDA INTERNET
LOCALIZADOR: 1130105524013
NOME PAS: TULLIO ANTONIO CRAVO
DOC. PAS: 8824612

| | | | | | |
|--------|-----------|-----|------|---------|------|
| TARIFA | R\$ 95,15 | TOM | 2,40 | IMS R\$ | 2,28 |
| T.N.R. | R\$ 0,45 | | | | |
| TOTAL | R\$ 95,60 | | | | |

FORMA PAGO: ELETRONICO

RESERVADO AO FISCAL
Regime Especial - Rto Declaratório n.º 2012/102
C/S/O: 0673, E/O7E, D313, 7159A, I3943, 3562, B098
CODIGO RECONZILIO: 130.297.0012.5599
Confira autenticidade no link <http://passagens.rodovias.net/>

O PASSAGEIRO MANTERÁ EM SEU PODER ESTE BILHETE DE PASSAGEM PARA FINS DE FISCALIZACAO EM VIAGEM

VEPPO & CIA. LTDA - CNPJ 06.000.000-01 - FONE EST. INTERMUN. - www.veppo.com.br - São Vendos - Fone: 051 3210.0101
CONDIÇÕES DA BILHETE: RODOVIARIO DE PORTO ALEGRE - LARGO REPARADO JAZO VEPPO S/A (51) 3210.0101

CONTROLE Nº **389887** DESTINO **SANTO ANGELO**

TRANSPORTADORA (RQ / CNPJ)
VIACAO OURO E PRATA S/A Interior 0000000029769

R FREDERICO MENTZ 1419 92954106000142 1872
RFB 699099/1 297 02477 Cartão CP 10046000167833

O PASSAGEIRO DEVERÁ MANTER EM SEU PODER ESTE BILHETE PARA FINS DE FISCALIZACAO EM VIAGEM

SEGURADORA (RQ/SUZE)
INVESTPREV Fones 08006004307
Apol: 10382000000072
CAsR\$ 34.355,00 OMBR\$ 34.355,00 DMHRS 8.245,20

LINHA
SANTO ANGELO / BR 386 6033/0-4

| | | | | |
|-----|-------------|-------|-----|--------|
| MOS | DATA VIAGEM | HORA | NOV | NO-TOM |
| LEI | 21/11/13 | 23:00 | 41 | 34 |

| | | | |
|----------------|--------|------|---------------|
| VALOR PASSAGEM | SEGURO | TAR | TOTAL A PAGAR |
| 146,05 | 5,60 | 0,45 | 152,10 |

DATA EMISSAO: 21/11/13 BILHETE DE PASSAGEM RODOVIARIA Nº297 699099 1 4

VEPPO*95*0247*0124*2243R\$ 152,10

EST ROD PASSO FUNDO - PAIM BORDIGNON E CIA LTDA
RUA ANGELO PRETO, 158 - CENTRO - CEP: 99010-270
FONE: (54) 3313-1000 - PASSO FUNDO - RS
CNPJ: 92.016.112/0001-59
IE: 091/0201404
IN: 02421-0
29/11/2013 12:00:44 CPF: 0024600 CDD: 072635
RG usuário: 8824612
NOME: TULLIO ANTONIO CRAVO
END:

CUPOM FISCAL
BILHETE DE PASSAGEM
rodoviário
Intermunicipal PERCURSO:0970-Direto

ORIG: Passo Fundo UF:RS
DEST: Porto Alegre UF:RS
PLATAFORMA: 4 POLTRONA: 34
DATA: 29/11/13 HORA: 18:00:00
TARIFA R\$ T1 57,806
T.N.R. R\$ N1 0,456
TOTAL R\$ 58,262
Dinheiro 58,05
T1=0102,40x

O PASSAGEIRO MANTERÁ EM SEU PODER ESTE CUPOM PARA FINS DE FISCALIZACAO EM VIAGEM

UNESUL
CNPJ: 92.667.948/0001-13 I.E.: 096/2043125
0970-Passo Fundo x Porto Alegre
MODAL: Direto TIPO: Normal s/seg opcional REVALI
DEBORA GARBIN Serie: 100165711 B1hete: 735959

Hotel Maerkli Ltda.
Av. Brasil, 1000 - Centro
Santo Angelo - RS
Fone/Fax (55) 3313-2127
Reservas
maerkli@terra.com.br

VERSARE
Rede de Hotéis
www.versarehotels.com.br

Insc. Municipal 1.800 Série "S" CNPJ 96.201.512/0001-95

NOTA FISCAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
1º Via - Cliente (Branco) 2º Via - Trip (Azul)

Data de Emissão: **22.11.13** Nº **107357**

Empresa:

Nome: **JOAO ANTONIO CRAVO**

Endereço:

CNPJ:

Apto. Nº: **215** Adultos: Diárias:
Chegada dia: **21, 11, 13** Saída dia: **22, 11, 13**

| Quant. | Discriminação | P. Unit. | TOTAL |
|---|----------------|----------|---------------|
| 1 | Pernoite | | 134,00 |
| | Telefone | | |
| | Fax | | 1 |
| | Estacionamento | | |
| Obrigado pela Preferência. TOTAL R\$ | | | 134,00 |

Confira Verificação Area - Fone/Fax (55) 3313-3011 / 3313-4032 - Santo Angelo - RS - CEC-15 133/00555448
CNPJ 88.911.847/0001-79 - 2458 - Série "S" - 10.000 - 100.000 e 110.000 - 1/2013 - Aut. Municipal nº 562/12

VEPPO & CIA. LTDA - CNPJ 06.000.000-01 - FONE EST. INTERMUN. - www.veppo.com.br - São Vendos - Fone: 051 3210.0101
CONDIÇÕES DA BILHETE: RODOVIARIO DE PORTO ALEGRE - LARGO REPARADO JAZO VEPPO S/A (51) 3210.0101

CONTROLE Nº **557501** DESTINO **PASSO FUNDO**

TRANSPORTADORA (RQ / CNPJ)
UNESUL INTERMUNICIPAL LTDA Interior 0000000008042

AV. A. J. REIMER 540 9268740000113 1587
RFB 699099/1 068 10522 Cartão UN 108800112625

O PASSAGEIRO DEVERÁ MANTER EM SEU PODER ESTE BILHETE PARA FINS DE FISCALIZACAO EM VIAGEM

SEGURADORA (RQ/SUZE)
UNIFAMILIA COMPANHIA DE SEGUROS Fones 08006004307
Apol: 230.41299
CAsR\$ 34.355,00 OMBR\$ 34.355,00 DMHRS 8.245,20

LINHA
CARAZIMHO/S LEOPOLD0 1043/0-1

| | | | | |
|-----|-------------|-------|-----|--------|
| MOS | DATA VIAGEM | HORA | NOV | NO-TOM |
| COM | 29/11/13 | 05:00 | 25 | 28 |

| | | | |
|----------------|--------|------|---------------|
| VALOR PASSAGEM | SEGURO | TAR | TOTAL A PAGAR |
| 49,85 | 0,00 | 0,45 | 50,30 |