Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará- PROARES II

BR-L1053 – 2230/OC-BR

Relatório de Conclusão do Programa (PCR)

Equipe de Programa Original: **Mónica Rubio (SCL/SPH), Chefe de Equipe; Marcia Arieira (SCL/SPH); Rita Sório (SPH/CBR); José Cuesta(RES/RES); Erik Alda (ICF/ICS); Bernadete Buchsbaum (LEG/SGO); Walter Soto (Consultor); María Eugenia Vargas (Consultora); Amilton Freire (Consultor); María Ester Lessa Brandão (Consultora); Luiz Claudio Faria (Consultor); João Marcelo Borges (Consultor); Paula Miraglia (Consultora); Lincoln Barros (Consultor); Teresa Maurea Faria (LEG/SGO); e Martha Guerra (SCL/SPH).**

Equipe PCR: Chefe de Equipe: Francisco Ochoa (SPH/CBR), Chefe de Equipe; Yuka Maekawa (CSC/CBR); Anastasiya Yarygina (SPD/SDV); Matilde Neret (SPH/SCL); Carlos Carpizo (VPC/FMP); David Salazar (VPC/ FMP); Guillermo Eschoyez (LEG/SGO); Isabel Delfs (SCL/SPH) e Danielle Montenegro (consultora).

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO 1
II. CRITÉRIOS CENTRAIS. DESEMPENHO DO PROJETO 2
A. Relevância 2
B. Eficácia 24
C. Eficiência 33
D. Sustentabilidade 38
III. CRITÉRIOS NÃO CENTRAIS 39
A. Desempenho do Banco 39
B. Desempenho do Mutuário 39
IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 40
A. Técnico Setorial 40

Documentos Digitais Obrigatórios

1. Matriz de Efetividade do Desenvolvimento (DEM)
2. Mudanças na Matriz de Resultados
3. Versão Final do Relatório de Progresso e Monitoramento (PMR)
4. Checklist do PCR

Documentos Digitais Opcionais

1. Relatório de Avaliação de Impacto
2. Análise de Custo Benefício

Siglas e Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEI	Centro de Educação Infantil
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DP	Documento de Empréstimo
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FI	Fortalecimento Institucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
M&A	Monitoramento e Avaliação
MR	Matriz de Resultados
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para do Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PPM	Planos Participativos Municipais
PPE	Plano Estratégico Estadual
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UGP	Unidade de Gestão de Projeto

INFORMAÇÕES BÁSICAS (MONTANTE EM DÓLARES AMERICANOS US$)

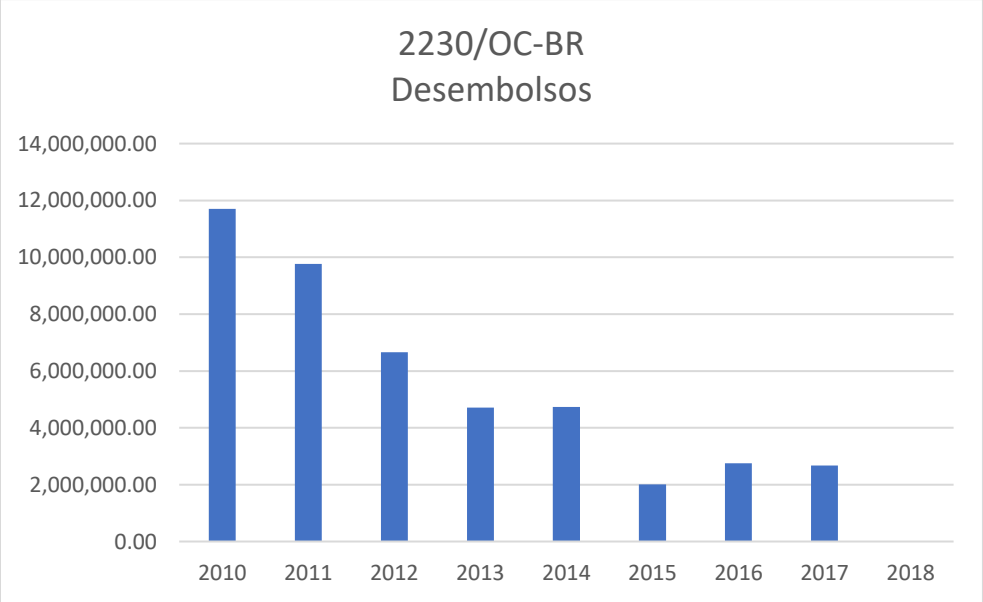
NÚMERO DO PROGRAMA: BR- L1053
TÍTULO: PROGRAMA DE APOIO ÀS REFORMAS SOCIAIS DO CEARÁ- II
INSTRUMENTO DE EMPRÉSTIMO: LOAN
PAÍS: BRASIL
MUTUÁRIO: ESTADO DO CEARÁ
EMPRÉSTIMO: 2230/OC-BR
SETOR/SUBSETOR: SOCIAL

DATA DE APROVAÇÃO DO DIRETÓRIO: 11 DE NOVEMBRO DE 2009
DATA DE ASSINATURA DO CONTRATO DE EMPRÉSTIMO: 22 DE DEZEMBRO DE 2009
DATA DE ELEGIBILIDADE DO PRIMEIRO DESEMBOLSO: 31 DE MAIO DE 2010

MONTANTE DO EMPRÉSTIMO (S)
MONTANTE ORIGINAL: 45.000.000,00
MONTANTE ATUAL: 44.965.166,27
CONTRAPARTIDA LOCAL: 22.227.448,51
CUSTO TOTAL DO PROJETO: 67.192.614,78

MESES DE EXECUÇÃO
DESDE A APROVAÇÃO: 97 MESES
DESDE A ASSINATURA DO CONTRATO: 96 MESES

PERÍODOS DE DESEMBOLSO
DATA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: 22/12/2014
DATA ATUAL DE DESEMBOLSO FINAL: 22/12/2017
EXTENSÃO ACUMULATIVA (MESES): 36 MESES
EXTENSÃO ESPECIAL (MESES): 0
DESEMBOLSOS
MONTANTE TOTAL DE DESEMBOLSO ATÉ A DATA: 44.965.166,27



REDIRECIONAMENTO DO PROJETO: NÃO
ESTE PROJETO RECEBEU RECURSOS DE OUTRO PROJETO? NÃO

ESTE PROJETO ENVIOU RECURSOS PARA OUTRO PROJETO? NÃO

Pontuação do Comportamento do projeto em PMRs:

No.	Período PMR	Etapa do PMR	Classificação	Desembolsos em US$
1	Janeiro-Dezembro de 2010	2	N/A	US$11.702.712,89
2	Janeiro-Dezembro de 2011	2	N/A	US$21.466.331,06
3	Janeiro-Dezembro de 2012	2	N/A	US$28.127.707,96
4	Janeiro-Dezembro de 2013	2	Satisfatório	US$32.835.247,42
5	Janeiro-Dezembro de 2014	2	Satisfatório	US$37.565.940,53
6	Janeiro-Dezembro de 2015	2	Satisfatório	US$39.580.921,50
7	Janeiro-Dezembro de 2016	2	Satisfatório	US$42.330.921,50
8	Janeiro-Dezembro de 2017	3	Satisfatório	US$45.000.000,00
9	Janeiro-Junho de 2018	3	N/A	US$44.965.166,27

METODOLOGIA DE ANÁLISE ECONÔMICO EXPOST: ANÁLISE DE CUSTO BENEFÍCIO
METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO EXPOST: QUASE EXPERIMENTAL E QUALITATIVA
CLASSIFICAÇÃO DA EFICÁCIA NO DESENVOLVIMENTO: PARCIALMENTE NÃO EXITOSO

Staff do Banco

Cargo	Em PCR	Em Aprovação
Vice-Presidente de VPS	Ana María Rodríguez Ortíz	Santiago Levy
Vice-Presidente de VPC	Alexandre Meira da Rosa	Roberto Vellutini
Gerente de Países	José Luis Lupo	José Luis Lupo
Gerente Setorial	Marcelo Cabrol	Kei Kawabata
Chefe de Divisão	Ferdinando Regalia	Ferdinando Regalia
Representante do País	Hugo Flórez Timorán	Fernando Carrillo-Florez
Chefe de Equipe do Projeto	Francisco Ochoa	Mónica Rubio
Chefe de Equipe do PCR	Francisco Ochoa	N/A

Tempo e Custo do Staff

Etapa do Ciclo de Projeto	# de semanas de staff	US$ (incluindo viagens e custos de consultores)
Preparação	115,95	652.864,22
Supervisão	116,67	423.639,37
Total	232,62	1.076.503,59

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS DO PROJETO / PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO:
O objetivo geral do projeto foi promover a melhoraria das condições de vida e a inserção social de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social, bem como de seus familiares, além de fortalecer a capacidade de gestão estadual e municipal, principalmente na área social.

I. INTRODUÇÃO

O seguinte documento analisa o desempenho e lições aprendidas do Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará, PROARES II (BR-L1053, 2230/OC-BR). Trata-se da segunda fase do PROARES I, programa aprovado em 1996 que foi estruturado a partir do financiamento de Planos Participativos Municipais (PPM) determinados através de um conjunto de intervenções sociais elegíveis, orientadas a crianças e à juventude vulnerável[1]. Esse programa atingiu a maioria das suas metas físicas e conseguiu expandir a rede de serviços sociais e fortalecer a qualidade dela, como pode ser verificado na seção de produtos da Tabela 2 deste documento. O PROARES II propôs consolidar o sucesso alcançado no PROARES I[2], superando suas debilidades e adaptando-o às mudanças do contexto e da política social nos anos 2000.

O Ceará desponta na execução de políticas voltadas para a população infanto-juvenil, principalmente devido ao significativo número de pessoas pertencentes a essas faixas etárias. De acordo com dados do IBGE 2010[3], o Ceará teve uma estimativa populacional em 2017 de 9.020.460 milhões de habitantes, dentre os quais 1.340.943 são crianças, 1.694.148 são adolescentes e 1.565.729 são jovens, contabilizando um total de 4.600.820 milhões de pessoas, pouco mais da metade da população do Estado.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Ceará passou de nível médio para alto nos últimos 10 anos, segundo os critérios do PNUD, além de ter diminuído o nível de desigualdade social por intermédio do acesso da população em situação de risco social a programas de transferência de renda, à escolarização, à cultura, ao esporte, ao lazer, à assistência social e à saúde. Contudo, ainda é necessário exercer esforços para promover a melhoria da qualidade de vida da população local, fortalecendo as capacidades dos municípios de menor IDH, e foi nesse propósito que os recursos do PROARES II foram aplicados.

Mesmo com os investimentos do governo do Estado do Ceará voltados para o desenvolvimento socioassistencial de sua população, os indicadores socioeconômicos seguem inferiores à média do IDH nacional, principalmente no que diz respeito à população infanto-juvenil. Durante a fase de desenho do PROARES II, a população cearense de 0 a 24 anos apresentava os maiores índices de vulnerabilidade social, representando o percentual de pobreza e indigência de 74% e 46% respectivamente.

Neste contexto, o objetivo geral do Programa foi melhorar as condições de vida e a inserção social de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social, bem como de seu grupo familiar, fortalecendo a capacidade de gestão municipal e estadual, principalmente na área social. O Programa totalizou o valor de US$64.26 milhões, sendo US$45 milhões (70%) pelo Banco e US$19.26 milhões (30%) do Estado.

---

[1] O PROARES I priorizou 53 dos 184 municípios do Ceará e conseguiu consolidar a municipalização dos serviços sociais através da implantação de 213 centros de atenção à saúde da família que atenderam 1,3 milhões de pessoas. O programa também beneficiou 14.000 crianças por meio da construção de 121 novos Centros de Educação Infantil.

[2] De acordo com a análise do PCR desse projeto, foram construídos 121 centros de educação infantil que beneficiam 14.200 crianças anualmente, além de 155 unidades de saúde da família, e 64 polos de atendimento que atendem 66.500 crianças e adolescentes, dentre outras atividades.

[3] Documento disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama

II. CRITÉRIOS CENTRAIS. DESEMPENHO DO PROJETO.

A. Relevância

a. Alinhamento com as necessidades de desenvolvimento do país

Os objetivos gerais e específicos do PROARES II, bem como o desenho do programa, estavam plenamente alinhados com as necessidades de desenvolvimento do Brasil na fase inicial e mantiveram este alinhamento até o encerramento da execução. A operação foi aprovada em 11 de novembro de 2009 e alcançou a sua elegibilidade em 31 de maio de 2010.

No momento do desenho do PROARES II, 31,8% da população do Brasil encontrava-se em situação de pobreza. O Estado do Ceará, onde o programa foi implementado e que conta com uma população de 8,2 milhões de habitantes, era o sétimo estado mais pobre do país, presentando uma taxa de pobreza de 51,1%[4]. Apesar de importantes avanços realizados nos anos anteriores, o Ceará apresentava fortes desigualdades entre microrregiões - concentração industrial em áreas urbanas, maior prevalência de desnutrição em áreas rurais – sendo fundamental a necessidade de expansão de serviços de proteção social no interior do Estado, particularmente nos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). De acordo com dados do Ministério da Educação, em 2009 apenas 18,4% das crianças de 0 a 3 anos no Ceará frequentavam creches ou equipamentos similares. No Brasil como tudo, a taxa era ainda inferior, sendo de 15,3%. As ações do programa e seus objetivos estavam alinhados com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS[5]), que buscou efetivar as orientações da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, com uma visão de proteção, de redução das vulnerabilidades e de inclusão social das pessoas em situação de pobreza. Também teve como marco a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)[6] e suas diretrizes, que determinam serviços, benefícios, responsabilidades e fluxos dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Justamente, a maior parte dos investimentos do PROARES II foram destinados a expandir os serviços da assistência social e da educação inicial, além da oferta de atividades para a juventude, nos municípios com menor IDH. Para a seleção dos municípios, o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) criou um indicador sintético que classificou os municípios que possuíam maior necessidade de recursos para o atendimento de jovens em situação de vulnerabilidade[7]. Em primeiro lugar, os municípios foram classificados por porte populacional, sendo priorizados apenas aqueles de pequeno e médio porte. Em segunda instância, o IPECE considerou o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e a receita corrente líquida. Quanto maior estes índices, maior a necessidade de recursos do programa. Finalmente, a seleção final dos municípios considerou a capacidade de aporte financeiro de contrapartida, que devia ser no mínimo de 20% do investimento. No desenho metodológico, o nível estadual ficou responsável pelo co-financiamento de serviços, do estímulo e apoio técnico dos municípios, da organização e prestação de serviços regionalizados. Finalmente, o programa incorporou também orientações da recém aprovada Política Nacional de Juventude (PNJ)[8] em relação às áreas temáticas prioritárias que deveriam ser financiadas para a inclusão social dos jovens. O alinhamento do programa com estas políticas continuou durante a execução, quando o Governo do Brasil impulsionou fortemente a expansão do SUAS. O número de CRAS passou de 5798 unidades em 2009 para 8240 unidades em 2016[9], alcançando a todos os municípios do país. Na

---

4 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), 2008.

5 http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf

6 SUAS é um sistema descentralizado, integrado com as políticas setoriais e orientado não somente ao enfrentamento da pobreza, como à atenção da população em situação de vulnerabilidade social.

7 Para maiores detalhes sobre os criterios de seleção e a lista de municípios beneficiados, ver https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/NT_26.pdf

8 https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf

9 Censo SUAS, Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

fase de encerramento da operação, este alinhamento continuava, porém o Brasil encontrava-se atravessando uma crise econômica que limitou a expansão de novos serviços sociais como os financiados pelo PROARES II.

b. Alinhamento estratégico

Em relação à Estratégia do Banco com o Brasil (EBP) vigente no momento da preparação (GN-2477), o Projeto estava alinhado com a prioridade número dois de "Reduzir a pobreza, promover a inclusão social e uma maior igualdade social e regional", com as metas de ampliação do monitoramento e avaliação de políticas sociais estaduais e a expansão dos investimentos em educação. Durante a execução, o PROARES II também esteve alinhado com a estratégia país 2012-2014 (GN-2662), com o objetivo estratégico de promover a inclusão social e produtiva, e o fortalecimento da capacidade institucional dos entes públicos. Nos últimos anos de execução esteve alinhada com a estratégia país 2016-2018 (GN-2850), em que os objetivos estratégicos foram: redução da desigualdade e melhoria dos serviços públicos e fortalecimento institucional dos três níveis de governo. Em relação ao Marco de Resultados Corporativos (CRF 2016-2019, GN-2727-4), o programa contribuiu com o indicador auxiliar 2, número de crianças que recebem serviços de desenvolvimento de primeira infância dirigidos aos pobres. Finalmente, durante a execução o programa esteve alinhado com o Marco Setorial de Proteção Social e Pobreza (GN-2784-3), com a dimensão número três, de pessoas pobres e vulneráveis que têm acesso a serviços sociais diferenciados, de qualidade e em rede, que promovem sua inclusão social.

c. Relevância do Desenho

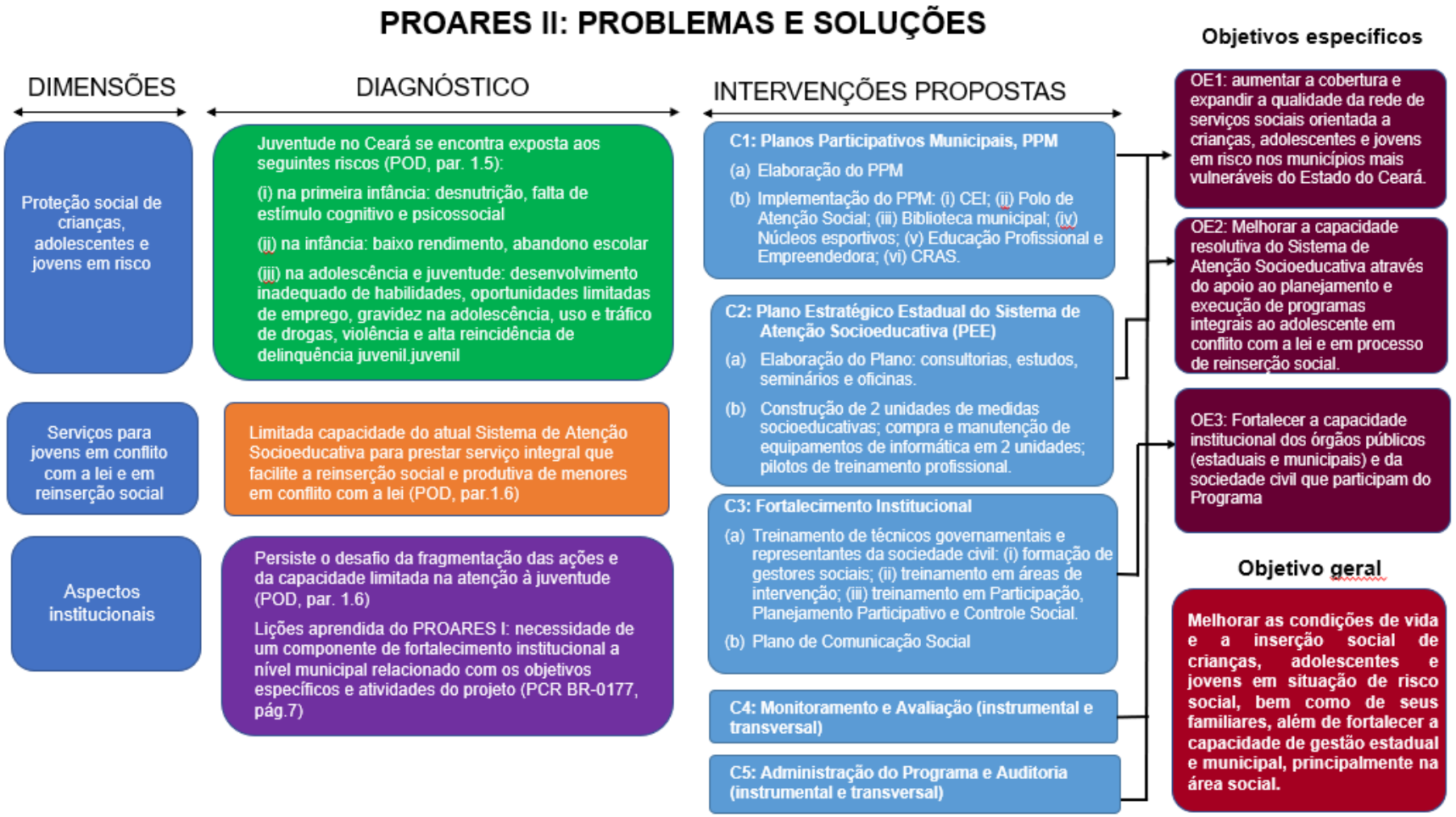
O programa foi relevante para os desafios sociais mencionados anteriormente e manteve esta relevância até o final da execução. O PROARES II foi desenvolvido sob a perspectiva da necessidade de abordar alguns dos determinantes da situação socioeconômica de crianças e jovens no Estado do Ceará. O diagnóstico do problema[10] identificou que uma parte substancial da população vulnerável do Ceará era jovem e estava exposta a riscos que mudam ao longo do ciclo de vida. Nos primeiros anos de vida, os principais riscos identificados foram desnutrição crônica, falta de estimulação cognitiva e socioemocional; na infância, o baixo desempenho escolar, as altas taxas de abandono escolar; na adolescência e juventude, o desenvolvimento inadequado de habilidades, limitadas oportunidades de emprego, gravidez na adolescência, drogas, violência e reincidência da delinquência juvenil. Da mesma forma, identificou-se que a capacidade do setor público para atender aos jovens com programas complementares de forma integral era limitada, sendo a situação crítica no caso de atenção a adolescentes em conflito com a lei. Em resposta a esses desafios, o Proares II incorporou uma estratégia de ação integral, preventiva e corretiva, destinada a abordar os principais riscos que afetam as crianças e jovens no Estado do Ceará. Também o PROARES II tomou lições do PROARES I, programa que gerou impactos positivos por meio da expansão da rede de serviços sociais do Ceará e pelo fortalecimento da capacidade dos municípios de implementar políticas de promoção e proteção social.

As principais atividades do projeto concentraram-se nos componentes 1 e 2 (77% do custo total do programa na aprovação), focados em aumentar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços sociais para crianças e jovens e melhorar a atenção dos jovens em conflito com a lei. Os desafios institucionais detectados na etapa de diagnóstico seriam abordados com as atividades do componente 3, com foco no fortalecimento da capacidade institucional dos municípios priorizados e do próprio Estado. Os aspectos relacionados ao monitoramento e avaliação do projeto seriam abordados com as atividades do componente 4, enquanto a administração e a auditoria seriam incluídas no componente 5. A estrutura lógica do projeto mostra uma relação clara entre as atividades do projeto e os desafios e necessidades de

[10] Este diagnóstico forma parte da Proposta de Empréstimo.

desenvolvimento identificadas na fase de diagnóstico. Esquematicamente, essa relação é mostrada no Quadro 1:

Quadro 1


PROARES II: PROBLEMAS E SOLUÇÕES
DIMENSÕES
DIAGNÓSTICO
INTERVENÇÕES PROPOSTAS
Objetivos específicos
Proteção social de crianças, adolescentes e jovens em risco
Juventude no Ceará se encontra exposta aos seguintes riscos (POD, par. 1.5):
(i) na primeira infância: desnutrição, falta de estímulo cognitivo e psicossocial
(ii) na infância: baixo rendimento, abandono escolar
(iii) na adolescência e juventude: desenvolvimento inadequado de habilidades, oportunidades limitadas de emprego, gravidez na adolescência, uso e tráfico de drogas, violência e alta reincidência de delinquência juvenil.juvenil
Serviços para jovens em conflito com a lei e em reinserção social
Limitada capacidade do atual Sistema de Atenção Socioeducativa para prestar serviço integral que facilite a reinserção social e produtiva de menores em conflito com a lei (POD, par.1.6)
Aspectos institucionais
Persiste o desafio da fragmentação das ações e da capacidade limitada na atenção à juventude (POD, par. 1.6)
Lições aprendida do PROARES I: necessidade de um componente de fortalecimento institucional a nível municipal relacionado com os objetivos específicos e atividades do projeto (PCR BR-0177, pág.7)
C1: Planos Participativos Municipais, PPM
(a) Elaboração do PPM
(b) Implementação do PPM: (i) CEI; (ii) Polo de Atenção Social; (iii) Biblioteca municipal; (iv) Núcleos esportivos; (v) Educação Profissional e Empreendedora; (vi) CRAS.
C2: Plano Estratégico Estadual do Sistema de Atenção Socioeducativa (PEE)
(a) Elaboração do Plano: consultorias, estudos, seminários e oficinas.
(b) Construção de 2 unidades de medidas socioeducativas; compra e manutenção de equipamentos de informática em 2 unidades; pilotos de treinamento profissional.
C3: Fortalecimento Institucional
(a) Treinamento de técnicos governamentais e representantes da sociedade civil: (i) formação de gestores sociais; (ii) treinamento em áreas de intervenção; (iii) treinamento em Participação, Planejamento Participativo e Controle Social.
(b) Plano de Comunicação Social
C4: Monitoramento e Avaliação (instrumental e transversal)
C5: Administração do Programa e Auditoria (instrumental e transversal)
OE1: aumentar a cobertura e expandir a qualidade da rede de serviços sociais orientada a crianças, adolescentes e jovens em risco nos municípios mais vulneráveis do Estado do Ceará.
OE2: Melhorar a capacidade resolutiva do Sistema de Atenção Socioeducativa através do apoio ao planejamento e execução de programas integrais ao adolescente em conflito com a lei e em processo de reinserção social.
OE3: Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos públicos (estaduais e municipais) e da sociedade civil que participam do Programa
Objetivo geral
Melhorar as condições de vida e a inserção social de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social, bem como de seus familiares, além de fortalecer a capacidade de gestão estadual e municipal, principalmente na área social.

Em relação à dimensão de proteção social de crianças e jovens em situação de risco, a primeira premissa da cadeia lógica da intervenção foi que a expansão da rede municipal de serviços sociais e o fortalecimento da capacidade de gestão resultariam no maior uso e qualidade dos serviços sociais para crianças e jovens vulneráveis. Para isso, o programa previa a elaboração de Planos Participativos Municipais (PPM), atividades voltadas ao planejamento participativo municipal (como consultorias e oficinas), enquanto a execução do PPM consistia na construção de infraestrutura, definida a partir de um "Menu" de serviços sociais, bem como a aquisição de equipamentos e móveis e a formação inicial dos profissionais da assistência social. O Quadro 2 a seguir mostra o menu das intervenções propostas no PPM.

Quadro 2: Menu de intervenções do PPM

Intervenções	Atividades	População beneficiada
Centro de Educação Infantil (CEI)	Educação da primeira infância (leitura, jogos, atividades artísticas, socialização, saúde preventiva e nutrição).	0 a 5 anos
Polo de Atenção Social	Prática de atividades socioeducativas, culturais, esportivas, de apoio à escolaridade e às famílias.	7 a17 anos
Biblioteca Municipal	Promoção da leitura e apoio à escolaridade.	Universal
Centros Esportivos	Fortalecimento da prática de atividades esportivas e recreativa de jovens vulneráveis.	6 a 25 anos
Educação profissional e empreendedora	Treinamento vocacional e profissional aos jovens.	16 a 25 anos
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	Porta de entrada aos serviços de assistência social.	Universal

Na fase de desenho do PROARES II, a premissa de que o financiamento dos PPMs levaria ao aumento da cobertura dos serviços sociais foi baseada na experiência do PROARES I, que mostrou que os PPMs tiveram sucesso em aumentar a cobertura dos serviços sociais oferecidos nos Centros de Educação Infantil (CEIs), Polos de Atenção, Bibliotecas, entre outros.

A segunda premissa na dimensão de proteção social de crianças e jovens foi que expandir e melhorar a qualidade dos serviços sociais reduziria a vulnerabilidade dos beneficiários. O principal fundamento dessa premissa é a evidência empírica da efetividade das intervenções oferecidas no menu do PPM apresentado anteriormente. Por exemplo, existe uma extensa literatura que corrobora que as intervenções focadas no aumento da oferta e da qualidade dos serviços de cuidados infantis e pré-escola têm efeitos positivos no desenvolvimento, nutrição, atendimento e desempenho escolar, e na redução do crime[11]. Além disso, a literatura documenta que os programas para jovens e adolescentes vulneráveis focados em esportes, socialização e reforço escolar conseguem aumentar as oportunidades para o desenvolvimento físico, cognitivo e socioemocional[12], o que se traduz em melhorias nos resultados educacionais, na situação de acesso ao mercado de trabalho e na redução de comportamentos de risco[13].

---

[11] Bouillon, C. P., y Tejerina, L. (2006). *A systematic review of impact evaluations of social programs in Latin America and the Caribbean; Barnett, W. S. (2008). Preschool education and its lasting effects: Research and policy implications*.

[12] *National Research Council. (2002). Community programs to promote youth development. National Academies Press, e as referências citadas; Riley, A., y Anderson-Butcher, D. (2012). Participation in a summer sport-based youth development program for disadvantaged youth: Getting the parent perspective. Children and Youth Services Review*, 34(7), 1367-1377 e as referências citadas.

[13] Heckman, J. J., Stixrud, J., & Urzua, S. (2006). *The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. Journal of Labor economics*, 24(3), 411-482.

A cadeia lógica da intervenção em relação à dimensão do serviço para jovens em conflito com a lei baseou-se também em várias premissas. Por um lado, o pressuposto foi que o financiamento de consultorias, assistência técnica, seminários, workshops e eventos resultaria na formulação do Plano Estadual Intersetorial de Atendimento Socioeducativo. Este plano estabeleceu políticas, diretrizes, ações, recursos e responsabilidades da atenção integral e multisetorial do adolescente em conflito com a lei, de acordo com as diretrizes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)[14] e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)[15]. O Plano seria a principal referência das atividades de reabilitação dos adolescentes em conflito com a lei no Estado. A elaboração do Plano seria feita com a realização de consultorias e assistência técnica para estudos e pesquisas, além de seminários e oficinas de trabalho para que o Plano fosse preparado de forma participativa e intersetorial. Por outro lado, existia o pressuposto de que a construção de unidades do sistema de medidas socioeducativas, financiamento de equipamentos e treinamento inicial de pessoal nessas unidades, bem como o financiamento de equipamentos de informática e treinamento profissional resultariam em maior cobertura de atenção aos jovens em processo de reintegração social. Em conjunto, as políticas do Plano e a atenção nas unidades socioeducativas melhorariam a capacidade resolutiva do Sistema de Atendimento Socioeducativo, o que refletiria, portanto, na reintegração dos jovens atendidos e na redução da reincidência juvenil. Essas premissas foram sustentadas pela literatura que mostra que o apoio aos jovens após a conclusão das medidas socioeducativas é fundamental para sua reintegração à sociedade[16].

Em relação aos aspectos institucionais, o componente 3 financiou treinamento de técnicos do governo e representantes da sociedade civil, bem como o desenvolvimento e implementação do plano de comunicação social do programa. Se esperava que tais medidas contribuíssem para a formação de 100% dos gestores sociais para atuarem no planejamento participativo e no controle social do Programa, e por meio do Plano de Comunicação Social sensibilizar a população sobre temas relevantes ao desenvolvimento infanto-juvenil, garantir a divulgação das atividades do Programa e estimular a participação cidadã de jovens nos municípios beneficiados. Esta premissa foi baseada no pressuposto de que instituições fortalecidas ajudam a melhorar o desempenho do programa, o que foi documentado em intervenções semelhantes[17].

Finalmente, o programa financiou dois componentes transversais de monitoramento e avaliação e administração do programa e auditoria (componentes 4 e 5). Esses componentes incluíram atividades instrumentais e complementares das atividades dos componentes 1, 2 e 3. Entre outras atividades, esses componentes financiaram o fortalecimento do sistema informatizado de monitoramento descentralizado, estudos e pesquisas para aprofundar o conhecimento dos aspectos críticos da realidade dos jovens no estado do Ceará, consultorias externas e atividades próprias de gerenciamento de projetos.

A execução do projeto mostrou que os pressupostos sob os quais as intervenções do projeto foram elaboradas estavam corretos, pois havia alinhamento entre o diagnóstico inicial sobre as

---

[14] Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm.

[15] LEI Nº 8.069, de 13 deDE JULHO DE 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm.

[16] Steyn, F., Foster, H., Grieshaber, D., Hlope, H., Botes, L., y van Rensburg, D. (2005). *Review of South African innovations in diversion and reintegration of at-risk youth. Open Society Foundation for South Africa*; Anthony, E. K., Samples, M. D., de Kervor, D. N., Ituarte, S., Lee, C., & Austin, M. J. (2010); *Coming back home: The reintegration of formerly incarcerated youth with service implications. Children and Youth Services Review,* 32(10), 1271-1277.

[17] Por exemplo, fortalecimento de instituiçoes em programas de prevenção de condutas de risco em adolescentes como consumo de drogas: Hallfors, D., & Van Dorn, R. A. (2002). *Strengthening the role of two key institutions in the prevention of adolescent substance abuse. Journal of adolescent health,* 30(1), 17-28.

necessidades de expansão e melhoria dos serviços sociais, melhoria da atenção aos jovens em conflito com a lei e fortalecimento institucional das entidades envolvidas e as atividades desenvolvidas pelo projeto.

Da mesma forma, a solidez do marco lógico do projeto é suportada pela ausência de mudanças de natureza qualitativa na composição dos componentes e das atividades do projeto ao longo da execução. No entanto, o projeto teve pequenas alterações no escopo de algumas atividades. Essas mudanças foram introduzidas para responder às mudanças nas circunstâncias do entorno de operação e não afetaram o marco conceitual problema - solução identificados no estágio de desenho do projeto.

Estas mudanças também foram previstas dada a natureza metodológica da formulação do PPM, que envolve a participação das comunidades beneficiárias na definição dos equipamentos a serem financiados. No momento do desenho e aprovação do programa, não era possível conhecer o número exato ou tipo de unidades que seriam demandadas pelos municípios priorizados. Justamente o exercício de elaboração dos PPMs permite diagnosticar vazios de atenção em cada município e selecionar de forma participativa as unidades a serem construídas, todas de maneira ex-post. Portanto, isso explica que o número de CEIs, Polos de Atenção e Centros de Esportes implantados tenha sido menor do que o originalmente planejado, enquanto o número de CRAS inaugurados tenha superado largamente as expectativas. A meta foi atualizada quando os municípios selecionaram as intervenções do "Menu" oferecidas no âmbito dos PPMs. Em relação às atividades do componente 2, o objetivo do número de treinamentos de funcionários do Sistema de Atendimento Socioeducativo foi ampliado devido à demanda deste produto pelos municípios e disponibilidade de recursos para satisfazê-lo. A meta do número de cursos de treinamento em Gestão Social (componente 3) também aumentou de 2 para 3, devido à forte demanda dos municípios participantes do programa. As atividades de monitoramento e avaliação financiadas com os recursos deste projeto não mudaram em relação ao planejamento inicial.

Em relação aos objetivos do projeto, a página resumo do Documento de Empréstimo (DP) e o parágrafo 1.9 afirmam que:

> "O objetivo geral do Programa é melhorar as condições de vida e a inserção social de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social, bem como de seu grupo familiar, fortalecendo ao mesmo tempo a capacidade de gestão municipal e estadual, principalmente na área social. O Programa possui cinco componentes: (i) Planos Participativos Municipais (PPM); (ii) Plano Estratégico Estadual do Sistema de Atendimento Socioeducativo; (iii) Fortalecimento Institucional; (iv) Monitoramento e Avaliação; e (v) Gestão do Programa e Auditoria.

O objetivo do projeto especificado no Anexo 1, Matriz de Resultados (MR daqui em diante) do DP é:

> "Melhorar as condições de vida e a inserção social de jovens em situação de risco social e suas famílias, fortalecendo a capacidade de gestão municipal e estadual na área social."

Dada esta informação, considerou-se que o objetivo geral do projeto foi "melhorar as condições de vida e a inserção social de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social, bem como de seu grupo familiar, fortalecendo ao mesmo tempo a capacidade de gestão municipal e estadual, principalmente na área social ".

O documento do projeto e seus anexos não informam sobre os objetivos específicos do projeto. No entanto, a descrição dos componentes do projeto contém informações sobre as metas específicas e os resultados esperados do projeto na fase de desenho. Para o componente 1, sabemos que na aprovação se estabeleceu o objetivo de "aumentar a cobertura e ampliar a

qualidade da rede de serviços sociais voltada para a juventude em situação de risco nos municípios mais vulneráveis do Ceará". Para o componente 2, o objetivo era "apoiar o planejamento e a execução de programas integrais de atenção a adolescentes em conflito com a lei e que estavam em processo de reintegração social", e esperava-se que "esse componente melhore a capacidade resolutiva do sistema". No caso do componente 3, o objetivo foi "fortalecer a capacidade institucional dos órgãos públicos (estaduais e municipais) e da sociedade civil participante no Programa, nos aspectos mais diretamente relacionados ao cumprimento dos objetivos da operação". Por fim, o objetivo do componente 4 foi definido como "gerar e analisar informações para monitoramento e avaliação do Programa".

Dada esta informação, se identificaram três objetivos específicos de avaliação:

(i) Aumentar a cobertura e ampliar a qualidade da rede de serviços sociais voltada para crianças, adolescentes e jovens em situação de risco nos municípios mais vulneráveis do Estado do Ceará.

(ii) Melhorar a capacidade resolutiva do Sistema de Atenção Socioeducativa através do apoio ao planejamento e execução de programas integrais ao adolescente em conflito com a lei e em processo de reinserção social.

(iii) Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos públicos (estaduais e municipais) e da sociedade civil que participam do Programa.

A formulação dos objetivos específicos de avaliação foi mapeada com os objetivos apresentados nas descrições dos componentes 1 e 3. O documento de empréstimo também descreve o objetivo do componente 4 como "gerar e analisar informações para o monitoramento e avaliação do programa". Nesta formulação, o objetivo é apresentado como uma descrição das atividades financiadas pelo componente. A descrição não identifica um resultado ou objetivo específico, o que concorda com a natureza transversal e auxiliar das atividades do componente 4 na lógica vertical do projeto. De acordo com essa lógica, as atividades do componente 4 contribuem para o alcance dos objetivos específicos de avaliação (i) - (iii). As atividades do componente 5 são de natureza administrativa e, assim como as atividades do componente 4, contribuem para a realização dos objetivos específicos de avaliação (i) - (iii). O alinhamento das atividades do projeto com os objetivos específicos é apresentado no Quadro 1.

A teoria da mudança do projeto reflete como as atividades do projeto contribuem para resolver os desafios identificados na base do diagnóstico. É uma representação esquemática da cadeia lógica entre as atividades, produtos, resultados e objetivos do projeto. Na fase de desenho do projeto, a teoria da mudança foi refletida na Matriz de Resultados (MR) do DP. Esta MR incluiu 11 indicadores de resultados (impacto na definição atual), 15 indicadores de resultados intermediários (resultados na definição atual) e 13 indicadores de produto. Muitos desses indicadores não atenderam à definição SMART[18], não tinham valores de referência e / ou metas finais. Além disso, a MR do DP não tinha indicadores para refletir o alcance de todas as atividades do projeto de acordo com a descrição dos componentes do projeto. Finalmente, alguns indicadores foram definidos em níveis mais altos ou mais baixos da cadeia lógica implícita (resultados em vez de produtos, resultados em vez de impactos). No entanto, essa matriz cumpriu as orientações e guias existentes naquele momento para o desenho e aprovação de projetos pelo Banco. A MR do documento de empréstimo mapeou a teoria da mudança do projeto e permitiu traçar os vínculos causais entre as atividades, produtos, indicadores de resultados e objetivos específicos do projeto. Esse mapeamento é apresentado no Quadro 3.

[18] Por sua sigla em inglês: específico (specific), mensurável (measurable), realizável (achievable), relevante (relevant) y enmarcado no tempo (time bound).

No esquema da teoria da mudança apresentada nesse Quadro, pode-se observar que nem todas as atividades do projeto tinham indicadores associados. Por exemplo, a MR do DP não tinha o indicador de produto associado às atividades de PPM relacionadas à construção de bibliotecas ou CRAS. Este indicador foi incorporado na MR mais tarde sob o nome "Bibliotecas implantadas".

A inclusão do indicador de produto "Bibliotecas implantadas" é um exemplo de muitas mudanças realizadas na MR do projeto entre o momento da aprovação e a entrada nos sistemas de monitoramento do Banco a partir da elegibilidade. Tudo isso aconteceu porque a MR apresentada no DP e aprovada pelo Diretório não foi a definitiva. O parágrafo 3.8 do DP informa que "após a realização do estudo da linha de base[19] do PROARES II, será revisada a análise econômica, a matriz de resultados e o anexo de avaliação e monitoramento". Por outro lado, o comentário aos indicadores de resultado da MR afirma que "Todos os valores consignados na linha de base são estimados a partir de fontes secundárias. Será realizado um levantamento de linha de base com recursos da Cooperação Técnica Apoio ao Desenho e Implementação do PROARES II, BR-T1093 ". Da mesma forma, no Informe de Resultados e Procedimentos de Revisão da Qualidade e Risco do projeto, a equipe comenta que:

> "A maioria dos indicadores mencionados está baseada em pressupostos da realidade, ou conservadores. Não pretendem ser usados com rigor porque a equipe tem a estratégia de ajustar a Matriz de Resultados de acordo com a linha de base, uma vez que seja levantada. Será incluída uma nota de rodapé na MR com os detalhes sugeridos no comentário. Concordamos em que, de fato, são muitos indicadores. No entanto, isso ocorre pelo desenho: esses indicadores são um universo útil para iniciar uma discussão que a equipe terá no processo de construção da linha de base e do marco de resultados finais. "

É por esse motivo que a MR passou por muitas mudanças entre a aprovação e a elegibilidade do projeto. Todas essas mudanças foram feitas para atualizar a matriz de resultados, como prometido no DP, para torná-la mais consistente com o marco lógico do projeto. Em seguida, analisamos os indicadores da MR original aprovada pelo Diretório do Banco, bem como as mudanças mais importantes nesses indicadores e as implicações para a lógica vertical do projeto[20] [21]. Da mesma forma, a Tabela 1 mostra o resumo das alterações realizadas nos indicadores de impacto e resultado da MR original, a MR no momento da elegibilidade mais 60 dias e a MR no encerramento do projeto. Por fim, o DDO#2 descreve as alterações feitas na MR original, tanto nos indicadores de resultados e impacto, quanto nos indicadores do produto.

A nível do objetivo geral do projeto, a MR definiu 11 indicadores de impacto. Grande parte desses indicadores careciam de definição clara da faixa etária e alcance geográfico da medição (por exemplo, o indicador de "desemprego"), bem como uma definição clara do que se buscava medir (por exemplo, "uso" e " abuso" de drogas é usado indistintamente). As linhas de base e as metas finais para vários indicadores não foram estabelecidas. Nos casos em que a MR apresentou essa informação, não se descrevem os fundamentos para sustentar os números propostos. Após a aprovação, 8 indicadores dos 11 propostos foram eliminados da MR, restando apenas "Melhoria

---

[19] Não foi possível identificar informação sobre a decisão de levantar a linha de base da pesquisa durante a execução do programa, mas é possível que fosse resultado do alto custo da coleta de informações, que seria realizada com recursos de uma futura Cooperação Técnica.

[20] A equipe de PCR fez um grande esforço para coletar informações sobre as alterações na MR após a aprovação. No entanto, como o projeto foi aprovado no início da implementação do DEF quando os sistemas de monitoramento do Banco ainda não estavam totalmente implantados e porque a equipe de preparação da PCR não conta com membros da equipe que participaram do desenho e aprovação do projeto, não foi possível encontrar a documentação que suporte a grande parte das mudanças na MR que ocorreram nos primeiros 3 anos após a aprovação.

[21] A equipe de PCR não conseguiu encontrar as informações sobre as datas exatas das alterações em cada indicador. Neste documento, se não estiver especificado de outra forma, as alterações na MR foram feitas entre a aprovação do projeto e julho de 2012, quando o chefe da equipe atual assumiu o projeto.

do desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5, bem como seu preparo para a aprendizagem", que se tornou um indicador de impacto "1.4 Crianças com desenvolvimento da linguagem apropriado à idade ". Também o indicador "Redução das taxas de desnutrição infantil 0-6 ", que mudou a definição e se tornou um indicador de impacto "1.1 Crianças menores de cinco anos com desnutrição crônica" e o indicador "Redução da desnutrição" e o indicador “redução da taxa de reincidência (%)" que se tornou o indicador de impacto "1.5 Reincidência de jovens beneficiários em conflito com a lei nos últimos 20 anos". Apenas um desses três indicadores - "Redução da taxa de reincidência (%)" - tinha a linha de base e a meta final definidos, o que, em princípio, permitiria medir o desempenho desse indicador. No entanto, a linha de base e a meta para este indicador não foram definidos com base em evidência empírica. Além disso, o indicador não era específico, pois não informava em qual população a taxa de reincidência seria medida. Após a aprovação, foi atualizado o nome do indicador, a linha de base e a meta final. Mas, na nova definição, o indicador se refere à medição no período de 20 anos, o que impede que esse indicador mensure o alcance do projeto, uma vez que o programa foi elegível em maio de 2010 e fez o último desembolso em dezembro de 2017.

Além disso, durante a execução do projeto, foi definida a linha de base para o indicador "1.1 Crianças menores de cinco anos com desnutrição crônica". Por outro lado, dois novos indicadores de impacto foram incorporados na MR: "1.2 Crianças com desenvolvimento motor adequado à sua idade" e "1.3 Crianças com desenvolvimento social adequado à idade". No entanto, para esses indicadores e para o indicador de impacto 1.4, os valores da linha de base não foram inseridos no sistema e as metas finais P(a) foram definidas como zero, porque não havia linha de base para poder estimar uma meta. Como resultado, a MR no fechamento do projeto tem 5 indicadores de impacto. No entanto, o desempenho desses indicadores não pode ser medido devido à falta de informações sobre a linha de base e / ou a meta final, ou a dificuldade de entender se as informações inseridas no sistema de monitoramento do Banco eram corretas[22]. Cabe ressaltar que as alterações realizadas buscavam melhorar o alinhamento entre as atividades financiadas e a teoria de mudança do programa de forma de contar com indicadores de resultado que refletissem a contribuição do PROARES II.

[22] Após a revisão das ajudas memorias e algumas trocas de e-mails que ocorreram nos anos 2010-2012, a equipe de PCR concluiu que ainda em julho de 2012 não existiam informações da linha de base e que o levantamento da mesma ficou suspenso porque dependia da avaliação de impacto financiada pela BR-T1093. Essa avaliação de impacto não ocorreu de acordo com o desenho inicial e, portanto, a linha de base não foi levantada.

Quadro 3

PROARES II: TEORIA DA MUDANÇA

ATIVIDADES	PRODUTOS	INDICADORES DE RESULTADO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
C1: Planos Participativos Municipais, PPM (a) Elaboração do PPM. (b) Implementação do PPM: (i) CEI; (ii) Polo de Atenção Social; (iii) Biblioteca municipal; (iv) Núcleos esportivos; (v) Educação Profissional e Empreendedora; (vi) CRAS.	• Conselhos Municipais de Acompanhamento. • PPM preparados. • CEI Implementados; Quadras e Centros Esportivos implantados; Polos de Atenção implantados. • PPM executados.	• Participação de jovens e sociedade civil nas decisões de investimento público orientada à juventude. • Crianças beneficiárias por ano no CEI. • Jovens atendidos anualmente em Quadras e Centros esportivos. • Jovens atendidos nos Polos de Atenção. • Funcionários capacitados anualmente para o início das atividades de PPM.	**OE1:** aumentar a cobertura e expandir a qualidade da rede de serviços sociais orientada a crianças, adolescentes e jovens em risco nos municípios mais vulneráveis do Estado do Ceará.
C2: Plano Estratégico Estadual do Sistema de Atenção Socioeducativa (PEE) (a) Elaboração do Plano: consultorias, estudos, seminários e oficinas. (b) Construção de 2 unidades de medidas socioeducativas; compra e manutenção de equipamentos de informática em 2 unidades; pilotos de treinamento profissional.	• Plano Estadual de Atenção Socioeducativa do menor em conflito com a lei elaborado, acordado e em vigência. • 06 eventos de capacitação de funcionários do Sistema de Atenção Socioeducativa implantados. • Unidade de Semiliberdade construída, equipada e operando de acordo com SINASE. • Unidade Provisória de Sobral construída, equipada e operando de acordo com SINASE.	• Jovens cumprindo medida atendidos dentro dos parâmetros previstos no SINASE. • 600 funcionários do Sistema de Atenção Socioeducativa capacitados para a elaboração e implementação do Plano Estadual de Atenção Socioeducativa. • 500 educadores do Sistema de Atenção Socioeducativa capacitados em novas metodologias de tratamento de adolescentes em conflito com a lei. • Número de jovens em programas de reabilitação que recebem serviços de assessoria jurídica. • Número de jovens em programas de reabilitação que recebem serviços de tratamento dependência de drogas e ou aconselhamento. • Número de jovens em programas de reabilitação que recebem serviços de capacitação profissional.	**OE2:** Melhorar a capacidade resolutiva do Sistema de Atenção Socioeducativa através do apoio ao planejamento e execução de programas integrais ao adolescente em conflito com a lei e em processo de reinserção social.
C3: Fortalecimento Institucional (a) Treinamento de técnicos governamentais e representantes da sociedade civil: (i) formação de gestores sociais; (ii) treinamento em áreas de intervenção; (iii) treinamento em Participação, Planejamento Participativo e Controle Social. (b) Plano de Comunicação Social.	• Curso de Capacitação de Formação em Gestão Social realizado. • Curso de Capacitação em planejamento e acompanhamento participativo realizado. • Curso de Capacitação em Gestão de equipamentos, planejamento e prestação de serviços sociais.	• Gestores estaduais e municipais capacitados em gestão social. • Operadores e diretores de equipamentos sociais municipais e técnicos estaduais capacitados em gestão de Equipamentos e Prestação de Serviços Sociais. • Técnicos estaduais e municipais, e membros da sociedade civil capacitados em Acompanhamento Participativo, Participação Cidadã e Controle Social. • População sensibilizada em temas relevantes à população jovem através da disponibilização de informação de qualidade em temas sociais do Programa. • Fortalecimento da capacidade institucional de municípios e a STDS na gestão, prestação de serviços sociais, medido como % de satisfação de jovens usuários.	**OE3:** Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos públicos (estaduais e municipais) e da sociedade civil que participam do Programa.

C4: Monitoramento e Avaliação (instrumental e transversal)

C5: Administração do Programa e Auditoria (instrumental e transversal)

Em relação com a lógica vertical de alcance do objetivo específico 1, a MR do DP tinha cinco indicadores de resultado (chamados resultados intermediários). O primeiro indicador "1. Participação dos jovens e da sociedade civil nas decisões de investimento público destinadas à juventude" foi eliminado. Argumenta-se que o indicador foi eliminado porque não era relevante, uma vez que as atividades do programa associadas ao objetivo específico 1 não visavam influenciar a participação de jovens na sociedade civil. Os indicadores de resultado "2. Crianças beneficiárias / ano em programas do CEI", "3. Jovens atendidos anualmente em quadras e centros esportivos implantados", "4. Jovens atendidos anualmente em polos de atendimento implantados, recebendo serviços de complementação escolar, ou praticando atividades culturais ou recreativas" foram definidos como indicadores do uso da infraestrutura financiada no componente 1 do projeto, associado aos produtos "CEI Implantados", "Quadras e Centros Esportivos implantados", "Polos de Atenção Implantados". Esses indicadores não tiveram grandes alterações, exceto mudanças nos nomes e ajustes das metas finais. Esses ajustes ocorreram após a conclusão dos PPMs, quando as necessidades dos municípios de infraestrutura de serviços sociais foram definidas. O indicador "5. Funcionários treinados anualmente para o início das atividades do PPM" foi eliminado, pois foi erroneamente definido como um indicador de resultado. Em qualquer caso, este indicador poderia ter sido um indicador de produto, ou um “milestone” do produto "PPM", associado às atividades de apoio à implementação dos PPMs. No entanto, o indicador foi eliminado e não foi transformado em um indicador de produto porque os PPMs na contabilidade do PROARES-II não possuem custos associados. As atividades de apoio aos PPMs foram implementadas com o objetivo de desenvolver a infraestrutura de serviços sociais, portanto estavam associadas aos indicadores de uso da infraestrutura. Pela mesma razão, os indicadores de produto "Conselhos Municipais de Acompanhamento", "PPMs Preparados" e "PPM Executados" foram eliminados, pois não tinham custos associados.

Como os "menus" dos PPMs não foram definidos no momento da aprovação do projeto, a MR não incluiu indicadores de resultados e resultados associados a várias atividades financiadas no componente 1. Por exemplo, construção de CRAS, bibliotecas, implementação de formação profissional de jovens, formação inicial de profissionais que operam os serviços. Os indicadores de produto "1.4 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) construídos" e "1.5 Bibliotecas implementadas" foram incluídos na MR após a aprovação. No entanto, os indicadores para o uso dessa infraestrutura não foram incluídos na MR. Provavelmente o entendimento era que os próprios indicadores de produto seriam suficientes para medir o uso ou o aumento de cobertura dos novos CRAS, já que a população coberta por este tipo de equipamento social é padronizada, sendo para municípios pequenos de 2.500 famílias. Também a atividade de "formação inicial de profissionais que operam os serviços" não contou com um indicador específico, já o número de funcionários capacitados nos municípios beneficiários após a inauguração de cada equipamento era padrão.

Para medir o alcance do objetivo específico 2, a MR na aprovação teve 6 indicadores de resultado (resultado intermediário). Destes, 4 foram eliminados entre a aprovação e o alcance da elegibilidade: "1. Jovens cumprindo a medida atendidos dentro dos parâmetros previstos no SINASE", "2. 600 funcionários do sistema de atenção socioeducativa treinados para a implementação do plano", "3. 500 educadores do sistema de atenção socioeducativa treinados em novas metodologias de tratamento para adolescentes em conflito com a lei", "5. número de jovens em programas de reabilitação que recebem serviços de tratamento da drogadição e/ou serviços de aconselhamento". Não é possível determinar porque o indicador 1 foi eliminado. O indicador 5 foi eliminado porque não era relevante, uma vez que o programa não previa financiar o tratamento da drogadição e/ou serviços de aconselhamento. Os indicadores 2 e 3 foram eliminados porque foram erroneamente definidos a nível de resultado. O produto

associado às atividades de treinamento financiadas no componente 2 foi definido como "2. 06 eventos de capacitação para funcionários do Sistema de Atendimento Socioeducativo ". Este produto mudou seu nome para "2.2 Capacitação para profissionais de centros de reabilitação, realizadas" e ajustou a meta para cima. Os indicadores de resultados "4. Número de jovens em programas de reabilitação que recebem serviços de consultoria jurídica" e "6. Número de jovens em programas de reabilitação que recebem serviços de formação profissional" estão associados aos indicadores do produto "2.1 Unidades de reabilitação social de jovens construídos", "2.2 Capacitação para profissionais de centros de reabilitação, realizadas", "2.4 Unidades do Rede socioeducativa informatizada", e mostram o alcance nas atividades relacionadas à construção e fortalecimento de unidades de medidas socioeducativas. Além disso, o indicador de resultado "6. No. jovens em programas de reabilitação recebendo serviços de formação profissional" pode ser associado com o indicador de produto 2.3 "Projeto piloto de inserção laboral de jovens implementado", que foi introduzido na MR após a aprovação do projeto, pois a MR do DP não contava com indicador de produto para essas atividades. A partir da reformulação da MR, o indicador de resultados utilizado como proxy para medir o uso das unidades socioeducativas foi o 2.1 “Jovens beneficiários inscritos em programas de reabilitação que recebem serviços de assessoria jurídica”, já que o SINASE estabelece que todo jovem que for encaminhado para o sistema de medidas socioeducativas deve ter apoio de especialistas, incluído apoio legal. O entendimento era que, a partir do ordenamento do Sistema de Medidas Socioeducativas no Ceará, todos os jovens deveriam contar com seu próprio Plano Individual de Atendimento (PIA), o que não acontecia em todos os casos no início do PROARES II.

No caso das atividades relacionadas ao Plano Estadual Intersetorial de Atenção Socioeducativa, a MR na aprovação incluía o indicador de produto "1. Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo elaborado". Este indicador foi transformado no indicador de resultado “3.2 Política Estadual para ações socioeducativas” e foi associado às atividades do componente 3. Portanto, a MR no fechamento do projeto não possui indicadores de produto ou indicadores de resultado associados com as atividades do Plano Estadual.

Finalmente, a MR no fechamento do projeto incluía dois indicadores de resultado que não estavam presentes na Matriz aprovada pelo Diretório: "Valores, conhecimentos e atitudes em adolescentes em conflito com a lei", e "Satisfação de jovens beneficiários com o uso das instalações do programa". Estes indicadores de resultados estão associados com as atividades de construção e fortalecimento das unidades socioeducativas. No entanto, os indicadores não contavam com metas específicas. Da mesma forma, não foi possível medir o cumprimento destes indicadores.

No âmbito do objetivo específico 3, a MR na aprovação do projeto contava com 4 indicadores de resultados (resultados intermédios): "1. Gestores estaduais e municipais treinados em gestão social, "2. Operadores e diretores de equipamentos sociais municipais e técnicos estaduais treinados em gestão de Equipamentos e Prestação de Serviços Sociais", "3. Técnicos estaduais e municipais e membros da sociedade civil formados em Acompanhamento Participativo, Participação Cidadã e Controle Social", "4. População sensibilizada sobre questões relevantes para a população jovem através da disponibilização de informação de qualidade sobre questões sociais do Programa". Os indicadores 1-3 visaram mensurar o alcance das atividades de capacitação desenvolvidas no componente 3 e estavam associados aos indicadores de produto "1. Curso de Capacitação em Formação em Gestão Social realizado", "2. Curso de capacitação em planejamento e acompanhamento participativo realizado", "3. Curso de formação em gestão de equipamentos, planejamento e prestação de serviços sociais.

No entanto, os indicadores de resultado 1-3 não foram definidos no nível da lógica vertical pertinente, pois estão diretamente relacionados às atividades e, portanto, correspondiam a indicadores de produto. Portanto, os indicadores de resultado 1-3 foram eliminados da MR e substituídos pelo indicador "Serviços sociais do Programa operando de acordo com as guias e manuais". Este indicador tem como objetivo medir o uso que os funcionários treinados fazem dos conhecimentos adquiridos em seu trabalho diário. No entanto, não é um indicador específico, porque as mudanças neste indicador podem ser causadas não só pelo conhecimento dos funcionários, mas também por outros fatores, como a aplicação mais rigorosa das regras, a penalização mais eficaz da não conformidade ou a simplificação das guias e manuais. Nos indicadores de produto 1 e 2 associados às atividades de capacitação, os nomes foram alterados e as metas foram ajustadas para cima, enquanto o indicador de produto "3. Curso de capacitação em gestão de equipamentos, planejamento e prestação de serviços sociais" mudou o nome e definição. Este indicador foi renomeado "3.1 Dirigentes e técnicos do sistema de proteção social do Ceará treinados". Portanto, o objetivo foi redefinido em termos de técnicos capacitados, em lugar de cursos realizados.

Em relação com as atividades relacionadas ao Plano de Comunicação Social, a MR do DP não possuía o indicador de produto associado a essa atividade, mas apresentava o indicador de resultado "4. População sensibilizada sobre questões relevantes para a população jovem através da disponibilização de informação de qualidade sobre questões sociais do Programa". No entanto, este indicador não era SMART, pois não definiu o grupo populacional que deveria ser sensibilizado, nem os critérios de sensibilização e sua mensuração. Este indicador foi eliminado e substituído pelo indicador "Beneficiários com conhecimento do Programa". O novo indicador de resultado também não é SMART, pois não está claro a quais atividades do projeto se refere "o Programa". O indicador de produto "3.4 Planos de Comunicação Social desenvolvidos e ampliados" foi introduzido como indicador de produto associado às atividades de elaboração do Plano de Comunicação Social.

Finalmente, entre os indicadores que contribuem para a consecução do objetivo específico (iii) na MR no encerramento do projeto, está o indicador “Política Estadual de ações socioeducativas”. Esse indicador não possui indicadores de produtos associados. Também não está claro como esse indicador mede o alcance das atividades desenvolvidas no componente 3.

A Tabela 1 mostra os indicadores de impacto e resultado da MR original aprovada pelo Diretório, a MR no momento da elegibilidade mais 60 dias, a MR no encerramento do projeto, bem como as alterações nesses indicadores. O projeto atingiu a elegibilidade em 31 de maio de 2010.

Classificação: O Programa está alinhado com a Estratégia País do BID e com as prioridades do Banco, tanto no momento de aprovação, quanto no encerramento. Além disso, a lógica vertical é adequada e demonstra relevância com a operação. Portanto, a classificação é satisfatória.

Tabela 1. Matriz de Resultados (aprovação, 60 dias depois de alcançar a elegibilidade, e no final do projeto)

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias[23]			Ao terminar o projeto (PCR)			Comentários[24]
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	EOP(A)	
Objetivo Geral: melhorar as condições de vida e a inserção social de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social, bem como de seus familiares, além de fortalecer a capacidade de gestão estadual e municipal, principalmente na área social.										
Impactos[25]- melhorar as condições de vida das crianças, adolescentes e jovens beneficiários do Programa.										
1.1. Redução das taxas de desnutrição entre crianças de 0 a 6 anos (%)	NE	PD[26]	-	%	-	-	%	1.03% (2010)	0.77%	Mudança no nome para "1.1 Crianças menores de cinco anos de idade com desnutrição crônica". Foi definida a linha de base 1.03%, e a meta P(a)=0. Não há informação de suporte a respeito às mudanças para este indicador.
1.2 Crianças com desenvolvimento motor adequado para a idade.				-	-	-	%	-	4.21%	Indicador novo. P(a) =0, pois não se pode estabelecer a meta devido à falta de informação da linha de base. Não há informação de suporte a respeito às mudanças para este indicador.
1.3 Crianças com desenvolvimento social adequado para a idade				-	-	-	%	-	4.89%	Indicador novo. P(a) =0, pois não se pode estabelecer a meta devido à falta de informação da linha de base. Não há informação de suporte a respeito às mudanças para este indicador.
1.4 Melhorar o desenvolvimento	NE[27]	27.30%	-	%	-	-	%	-	3.43	Este indicador de resultado da matriz original foi transformado

[23] Para esta matriz de resultados, foi considerado o PMR do 2º período de 2010.

[24] A menos que especificado de outra forma, os comentários sobre as mudanças nos indicadores referem-se a alterações feitas no período entre a aprovação e julho de 2012, quando o líder da equipe atual assumiu o projeto.

[25] Os nomes dos indicadores de impacto correspondem aos nomes dos indicadores de desempenho do DP MR especificados nas páginas 2-4 do Anexo I Proares II, Marco de Resultados Matriz de Indicadores.

[26] PD: Por determinar.

[27] NE: Não especificado.

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias[23]			Ao terminar o projeto (PCR)			Comentários[24]
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	EOP(A)	
integral das crianças de 0 a 5 ano, assim como seu preparo para aprendizagem medidos através de: - Redução da desnutrição -Aplicação do Teste *Peabody Picture Vocabulary* (teste estandarizado de vocabulário) a crianças de 5 anos										em indicador de impacto e teve seu nome alterado para "1.4 Crianças com desenvolvimento de linguagem adequado para a idade." O valor do P(a) foi atualizado a zero, pois não se pode saber o valor da linha de base. Não há informação de suporte a respeito às mudanças para este indicador.
1.5 Redução da taxa de reincidência (%)	NE	50%	45%	%	-	-	%	60% (2010)	70%	Indicador de resultado 1 do componente 2 na matriz original. Mudança para indicador de impacto e de nome para "1.5 Reincidência de jovens beneficiários em conflito com a lei nos últimos 20 anos". Mudança na linha de base de 50 a 60%. Não há informação de suporte a respeito às mudanças para este indicador.
Redução da deserção escolar (%)	NE	31.40%	26%							Indicador eliminado (2010).
Redução da % de jovens que usam drogas e /ou álcool (%)	NE	27.28%	22.28%							Indicador eliminado (2010).
Redução da gravidez adolescente (%)	NE	15.10%	10.10%							Indicador eliminado (2010).
Redução da vitimização (violência doméstica, maltrato infantil)	NE	-	-							Indicador eliminado (2010).

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias[23]			Ao terminar o projeto (PCR)			Comentários[24]
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	EOP(A)	
Redução da delinquência	NE	30.41%	25.41%							Indicador eliminado (2010).
Redução da porcentagem de desemprego	NE	49.61%	44.61%							Indicador eliminado (2010).
Jovens que conseguiram a inserção depois de cumprir a pena	NE	PD	-							Indicador eliminado (2010).
Redução de jovens que recaíram ao consumo de drogas depois de cumprir medida	NE	PD	-							Indicador eliminado (2010).
Jovens reinseridos ao sistema educativo após cumprimento de medida.	NE	PD	-							Indicador eliminado (2010).
Fortalecimento da capacidade institucional dos municípios e da STDS medido como % de satisfação dos jovens usuários	NE	PD								Indicador eliminado (2010).
Aumento de 10% do gasto municipal executado em programas de jovens[28]	NE	PD	Aumento de 10%							Indicador eliminado (2010).

[28] Este indicador não está especificado na página do anexo correspondente ao resultado associado (página 4 do Anexo I), mas está listado na página 1. De acordo com a resposta da equipe à nota de avaliabilidade do OVE, este indicador não deve estar na MR final. Ao comentário sobre o uso incorreto deste indicador para medir o fortalecimento institucional, a equipe responde: *We fear that the reviewer might not have that correct document version: The outcome indicator chosen for component II is: "Stronger institutional capacity of municipalities and the STDS to manage and deliver social services, measured by the % of satisfaction (with service) among young users".*

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias[23]			Ao terminar o projeto (PCR)			Comentários[24]
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	EOP(A)	
Objetivo específico 1: Aumentar a cobertura e expandir a qualidade da rede de serviços sociais orientada a crianças, adolescentes e jovens em risco nos municípios mais vulneráveis do estado do Ceará.										
Resultados										
1.1 Crianças beneficiárias por ano em programas do CEI	NE	-	9,461	número	-	-	Children (#)	-	36,656	Mudança de nome para "1.1 Crianças menores de 5 anos inscritos em Centros de Educação Infantil (CEI)" A meta P(a) = 6000 foi ajustada depois da aprovação dos PPMs, quando se definiu a demanda dos municípios infraestrutura a ser financiada pelo Programa. O EOP (A) é a soma acumulada de crianças registradas nos CEIs a medida em que as unidades foram inauguradas.
1.2 Jovens atendidos anualmente em quadras e centros esportivos.	NE	-	49,000	número	-	-	jovens	-	36,200	Mudança no nome para "1.2 Jovens atendidos em Quadras ou Centros Esportivos" A meta P(a) = 37,500 foi ajustada depois da aprovação dos PPMs, quando foi definida a demanda de infraestrutura dos municípios a ser financiada pelo Programa.
1.3 Jovens atendidos anualmente em Polos de Atenção implantados, recebendo serviços de complementação escolar ou praticando atividades culturais ou recreativas.	NE	-	21,000	número	-	-	jovens	-	8,500	Mudança de nome para "1.3 Jovens atendidos em Polos de Atenção" A meta P(a) = 10,500 foi ajustada depois da aprovação dos PPMs, quando foi definida a demanda de infraestrutura dos municípios a ser financiada pelo Programa.
Participação de jovens e sociedade civil nas decisões de	NE	PD	-							Indicador eliminado (2010).

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias[23]			Ao terminar o projeto (PCR)			Comentários[24]
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	EOP(A)	
investimento para juventude.										
Funcionários capacitados anualmente para o arranque das atividades de PPM	NE	-	441.0							Indicador eliminado porque não deveria estar a nível de resultados. Não foi transformado em um indicador de produto (produto PPM) porque na contabilidade do PROARES-II, os produtos associados às atividades de apoio ao PPM não têm custos associados.
Objetivo específico 2: Melhorar a capacidade resolutiva do Sistema de Atenção Socioeducativa através do apoio ao planejamento e execução de programas integrais ao adolescente em conflito com a lei e em processo de reinserção social.										
2.1 Número de jovens em programas de reabilitação que recebem serviços de assessoria jurídica	NE	PD		número	-	-	jovens	1,102	925	Mudança de nome para "2.1 Jovens beneficiários inscritos em programa de reabilitação que recebem serviços de assessoria jurídica" Linha de base atualizada para 1,102, P(a) = 1,142.
2.2 Número de jovens em programas de reabilitação que recebem serviços de capacitação profissional.	NE	PD		número	-	-	jovens	- (2012)	60	Mudança de nome para "2.2 Jovens beneficiários inscritos em programas de reabilitação que recebem serviços de capacitação profissional".
2.3 Valores, conhecimentos e atitudes em adolescentes em conflito com a lei[29]				%	-	-	%	88,89% (2012)	-	Indicador novo. Linha de base ingressada = 88.89%, P(a)=0.

[29] O conhecimento de valores e atitudes dos adolescestes autores de ato infracional é imprescindível para a elaboração do Plano Individual de Atendimento, instrumento que subsidia a intervenção técnica e é elaborado por psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, integrantes do Judiciário, encaminhado ao juiz após a decretação de uma medida socioeducativa, como prevê o ECA.

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias[23]			Ao terminar o projeto (PCR)			Comentários[24]
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	EOP(A)	
2.4 Satisfação dos jovens beneficiários no uso das instalações do Programa				%	-	-	%	71,11% (2012)	-	Indicador novo. Linha de base ingressada = 71.11%, P(a)=0.
Jovens cumprindo medidas atendidos dentro dos parâmetros previstos pelo SINASE.	NE	-	220							Indicador eliminado (2010).
600 funcionários do Sistema de Atenção Socioeducativa capacitados para a implementação do Plano Estadual de Atenção Socioeducativa.	NE	150	600							Indicador eliminado porque foi erroneamente definido a nível de resultado. O indicador está diretamente relacionado com as atividades de capacitação de funcionários e educadores das unidades de atenção socioeducativa. O resultado destas atividades a nível de produto é medido com o indicador "2. 06 eventos de capacitação de funcionários do Sistema de Atenção socioeducativa", que mudou de nome para "Capacitação para profissionais de centros de reabilitação realizadas."
500 educadores do Sistema de Atenção Socioeducativa capacitados em novas metodologias de tratamento de adolescentes em conflito com a lei.	NE	-	500							Indicador eliminado porque foi erroneamente definido a nível de resultado. O indicador está diretamente relacionado com as atividades de capacitação de funcionários e educadores das unidades de atenção socioeducativa. O resultado destas atividades a nível de produto é medido com o indicador "2. 06 eventos de capacitação de funcionários do Sistema de Atenção

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias[23]			Ao terminar o projeto (PCR)			Comentários[24]
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	EOP(A)	
										socioeducativa", que mudou de nome para "Capacitação para profissionais de centros de reabilitação realizadas."
Número de jovens em programas de reabilitação que recebem serviços de tratamento de drogas e ou aconselhamento.	NE	PD								Indicador eliminado, pois não estava alinhado com as atividades do Programa. O Programa não contemplava atividades de tratamento de drogas e ou aconselhamento.
Objetivo específico 3: Fortalecer a capacidade institucional dos organismos públicos (estaduais e municipais) e da sociedade civil participantes no Programa.										
3.1 Beneficiários com conhecimento do Programa.				%	-	-	%	- (2012)	85	Indicador novo, introduzido na MR para medir o resultado das atividades relacionadas com o Plano de Comunicação Social. P(a)=80.
3.2 Política Estadual para ações socioeducativas implementadas.				1	-	-	documentos	- (2012)	1	Indicador novo, introduzido na MR para medir o resultado das atividades do componente 2 relativas à política para ações socioeducativas. P(a)=1.
3.3 Serviços sociais do Programa funcionando de acordo com as guias e manuais.				%	-	-	%	- (2012)	100	Indicador novo, mas tem P=80 e P(a)=80.
Gestores estaduais e municipais capacitados em gestão social.	NE	-	250.0							Indicador eliminado, porque está diretamente relacionado com as atividades de capacitação, cujo resultado a nível de produto na aprovação foi medido através do indicador de produto "1. Curso de Capacitação de Formação em Gestão Social realizado".
Operadoes e diretores de equipamentos sociais e técnicos	NE	-	800.0							Indicador eliminado, porque está diretamente relacionado com as atividades de

Indicadores	Em aprovação			Em elegibilidade + 60 dias[23]			Ao terminar o projeto (PCR)			Comentários[24]
	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	EOP(A)	
estaduais capacitados em gestão de equipamentos e prestação de serviços sociais.										capacitação, cujo resultado a nível de produto na aprovação foi medido através do indicador de produto "3. Curso de Capacitação em Gestão de equipamentos planejamento e prestação de serviços sociais."
Técnicos estaduais e municipais, e membros da sociedade civil capacitados em acompanhamento participativo, participação cidadã e controle social	NE	-	1,600.0							Indicador eliminado, porque está diretamente relacionado com as atividades de capacitação, cujo resultado a nível de produto na aprovação foi medido através do indicador de produto "2. Curso de Capacitação em planejamento e acompanhamento participativo realizado."
População sensibilizada em temas relevantes para a população jovem, através da disponibilização de informação de qualidade em temas sociais do Programa.	NE	-	1,200,000.0							Indicador eliminado, substituído por "Serviços sociais do Programa funcionando de acordo com as guias e manuais."
Fortalecimento da capacidade institucional de municipios e da STDS em gestão e prestação de serviços sociais medido como % de satisfação de jovens usuários.	NE	PD								Indicador eliminado (2010).

B. Eficácia

a. Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Projeto

O objetivo geral do programa foi "melhorar as condições de vida e a inserção social de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social, bem como de seu grupo familiar, fortalecendo ao mesmo tempo a capacidade de gestão municipal e estadual, principalmente na área social ".

Os objetivos específicos foram:

(i) Aumentar a cobertura e ampliar a qualidade da rede de serviços sociais voltada para crianças, adolescentes e jovens em situação de risco nos municípios mais vulneráveis do Estado do Ceará.

(ii) Melhorar a capacidade resolutiva do Sistema de Atenção Socioeducativa através do apoio ao planejamento e execução de programas integrais ao adolescente em conflito com a lei e em processo de reinserção social.

(iii) Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos públicos (estaduais e municipais) e da sociedade civil que participam do Programa.

b. Resultados Obtidos

Conforme apresenta a Tabela 2 deste documento, as mudanças acontecidas nos indicadores de impacto e resultados entre a Matriz de Resultados original e a Matriz post elegibilidade dificulta documentar as contribuições do programa aos objetivos geral e específicos mencionados anteriormente.

Objetivo geral: melhorar as condições de vida e a inserção social de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social, bem como de seus familiares, além de fortalecer a capacidade de gestão estadual e municipal, principalmente na área social.

Dos cinco indicadores de impacto na Matriz de Resultados na fase de encerramento do programa, apenas dois conseguiram medir as mudanças acontecidas entre 2010 e 2017. O primeiro indicador de impacto 1.1, “Crianças menores de cinco anos com desnutrição crónica” demonstrou uma tendência decrescente, passando de 1,03% para 0,77%. Tanto a linha de base como o meta alcançada foram calculados utilizando o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), do Ministério de Saúde do Brasil. No caso do indicador 1.5 “Reincidência de jovens beneficiários em conflito com a lei nos últimos 20 anos” houve um incremento, passando de 60% para 70% no período de execução do PROARES II. Parte desse aumento pode ser explicado pelo fortalecimento dos sistemas de informações utilizados pelo Governo de Ceará, que permite atualmente realizar um acompanhamento mais preciso da trajetória dos jovens. Este indicador foi estimado utilizando a Pesquisa de Satisfação de Adolescentes em Conflito com a Lei e bases administrativas da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS). No caso dos demais três indicadores de impacto (1.2 Crianças com desenvolvimento motor adequado para a idade; 1.3 Crianças com desenvolvimento social adequado para a idade; e 1.4 Crianças com desenvolvimento de linguagem apropriado para a idade), o programa previa originalmente realizar uma avaliação de impacto que contaria de duas ondas de avaliação. Na primeira onda seriam levantadas as linhas de base nos CEIs para os três indicadores e na segunda seria verificada a evolução dos mesmos. Porém, os recursos disponíveis na Cooperação Técnica BR-T1093 (ATN/JF-11263-BR) financiaram o piloto e desenho da avaliação de impacto, mas não foram suficientes para a implementação da pesquisa. No último ano do programa foi implementada uma avaliação mais limitada que achou impactos positivos dos CEIs nos beneficiários dos municípios atendidos.

Objetivo específico 1: aumentar a cobertura e expandir a qualidade da rede de serviços sociais orientada às crianças, adolescentes e jovens em riscos nos municípios mais vulneráveis do estado do Ceará.

O primeiro indicador de resultado utilizado para medir o cumprimento deste objetivo específico foi o 1.1 “Crianças menores de cinco anos inscritas nos Centros de Educação Infantil” o qual alcançou 36.656 crianças, ou seja, superou a meta original, contribuindo para a diminuição dos índices de não acesso à educação na primeira infância. Nesse sentido, a população infantil nos municípios com menor IDH conta agora com uma rede de 52 novos CEIs que apoiam seu desenvolvimento e à aprendizagem, o que compreende um conjunto de ações de promoção da saúde, da nutrição e de higiene bem como do desenvolvimento cognitivo, social, físico e emocional, desde o seu nascimento até a entrada na escola primária. O segundo indicador de resultado foi o 1.2 “Jovens atendidos em Quadras ou Centros Esportivos”; que também foi cumprido, chegando a 78,87% da meta inicial, beneficiando 36.200 jovens a partir da construção, equipamento e operação de 60 unidades. Finalmente, o terceiro indicador de resultado vinculado com este objetivo específico foi o 1.2 “Jovens atendidos em Polos de Atenção”, que cumpriu 40% da meta prevista por meio da construção de 21 unidades.

Em termos de produtos, além das unidades construídas já mencionadas, a maior contribuição do PROARES II foi a ampliação da rede socioassistencial do Estado, incluindo 41 CRAS e 3 bibliotecas.

Objetivo específico 2: Melhorar a capacidade resolutiva do Sistema de Atenção Socioeducativa através do apoio ao planejamento e execução de programas integrais ao adolescente em conflito com a lei e em processo de reinserção social.

A medição deste objetivo específico foi realizada mediante quatro indicadores de resultados da Matriz. O primeiro, 2.1 “Jovens beneficiários inscritos em programas de reabilitação que recebem serviços de assessoria jurídica” foi alcançado substancialmente, cumprindo 81% da meta prevista. O segundo indicador de resultados, 2.2 “Jovens beneficiários inscritos em programas de reabilitação que recebem serviços de capacitação profissional” foram capacitados 60 jovens através de um projeto piloto, mas a Matriz posterior a elegibilidade no contava com uma meta prevista e, portanto, não é possível calcular o cumprimento do indicador. No caso dos dois indicadores de resultados subsequentes, 2.3 “Valores, conhecimentos e atitudes em adolescentes em conflito com a lei”; e 2.4 “Satisfação dos jovens beneficiários no uso das instalações do programa”, o PROARES II não conseguiu implantar plenamente o sistema de acompanhamento e monitoramento das unidades de medidas socioeducativas do Estado, o qual permitiria medir estes indicadores.

Objetivo específico 3: Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos públicos (estaduais e municipais) e da sociedade civil que participam do Programa.

Finalmente, este objetivo específico foi medido por meio dos indicadores de resultados 3.1 “Beneficiários com conhecimento do Programa”; 3.2 “Política Estadual para ações socioeducativas”; e 3.3 “Serviços sociais do Programa funcionando de acordo com as guias e manuais”. O primeiro indicador superou a meta estabelecida de 80%, enquanto o segundo e terceiro indicador superaram as metas alcançando 100%.

Em relação com os produtos, **a Tabela 2 detalha o alto cumprimento das metas estabelecidas, as quais foram até superadas** em vários casos:

Tabela 2- Matriz de Resultados Alcançados

Impacto / Indicador	Unidade de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real[30]		% Alcançado	Meios de Verificação
ObjetivoGeral: melhorar as condições de vida e a inserção social de crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social, bem como de seus familiares, além de fortalecer a capacidade de gestão estadual e municipal, principalmente na área social.							
Impactos							
1.1 Crianças menores de cinco anos de idade com desnutrição crônica.	%	1.03	2010	**P**	-	0	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN
				P(a)	0		
				A	0,77		
1.2 Crianças com desenvolvimento motor adequado para a idade.	%	-[31]	-	**P**	-	0	Pesquisa de Avaliação de Impacto
				P(a)	0		
				A	4,21		
1.3 Crianças com desenvolvimento social adequado para a idade.	%	-	-	**P**	-	0	Pesquisa de Avaliação de Impacto
				P(a)	0		
				A	4,89		
1.4 Crianças com desenvolvimento de linguagem apropriado para a idade.	%	-	-	**P**	-	0	Pesquisa de Avaliação de Impacto
				P(a)	0		
				A	3,43		
1.5 Reincidência de jovens beneficiários em conflitos com a lei nos últimos 20 anos.	%	50%[32]		**P**	45[33]	0	Pesquisa de satisfação dos Adolescentes em conflito com a lei
				P(a)	45		

[30] A Matriz de Resultados de elegibilidade + 60 dias, de acordo com o PMR do segundo ciclo de 2010, não contava com informações de P dado que naquele momento se registrava apenas o P(a). Esta matriz também não incluiu as linhas de base. A medição de logros alcançados é em relação com as metas estabelecidas na Proposta de Empréstimo.

[31] Não foi possível mensurar a linha de base dos indicadores de impacto 1.2, 1.3 e 1.4 devido às dificuldades enfrentadas na execução da pesquisa de avaliação de impacto do modelo de Centro de Educação Infantil, pilotada em 2010, por problemáticas na existência de demanda superior à capacidade de oferta, existência de uma lista de espera formal e o processo de seleção.

[32] Linha de base de acordo com a matriz de resultados do POD.

[33] Apesar de não constar a meta P, a meta na matriz de resultados do POD era de 45% (2012).

Impacto / Indicador	Unidade de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real[30]		% Alcançado	Meios de Verificação
				A	70		
Resultado / Indicador	**Unidade de Medida**	**Valor da Linha de Base**	**Ano da Linha de Base**	**Metas e Alcance Real**		**% Alcançado**	**Meios de Verificação**
Objetivo específico 1: aumentar a cobertura e expandir a qualidade da rede de serviços sociais orientada às crianças, adolescentes e jovens em riscos nos municípios mais vulneráveis do estado do Ceará.							
Resultados							
1.1 Crianças menores de 5 anos matriculadas em Centros de Educação Infantil (CEIS).	Crianças	0	-	**P**	9.461	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	6.000		
				A	36.656		
1.2 Jovens atendidos em Quadras ou Centros Esportivos.	Número	0	-	**P**	49.000	73,87	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	37.500		
				A	36.200		
1.3 Jovens atendidos em Polos de Atenção	Número	0	-	**P**	21.000	40	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	10.500		
				A	8.500		

Resultado / Indicador	Unidade de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real		% Alcançado	Meios de Verificação
Objetivo específico 2: Melhorar a capacidade resolutiva do Sistema de Atenção Socioeducativa através do apoio ao planejamento e execução de programas integrais ao adolescente em conflito com a lei e em processo de reinserção social.							
Resultados							
	Número	1.102[34]	2010	**P**	-	81,00	Sistema do SEAS

[34] A linha de base correta para este indicador é zero. Não foi atualizado no sistema Convergência, porém para calcular o alcance deste indicador foi utilizado a linha de base como zero.

Resultado / Indicador	Unidade de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real		% Alcançado	Meios de Verificação
2.1 Jovens beneficiários inscritos em programas de reabilitação que recebem serviços de assessoria jurídica.				**P(a)**	1.142		
				A	925		
2.2 Jovens beneficiários inscritos em programas de reabilitação que recebem serviços de capacitação profissional.	Número	0	2010	**P**	-	0	Sistema do SEAS
				P(a)	0		
				A	60		
2.3 Valores, conhecimentos e atitudes em adolescentes em conflito com a lei.	%	88,89	2012	**P**	-	0	Sistema do SEAS
				P(a)	0		
				A	-[35]		
2.4 Satisfação dos jovens beneficiários no uso das instalações do programa	%	71,11	2012	**P**	-	0	Sistema do SEAS
				P(a)	0		
				A	-		
Objetivo específico 3: Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos públicos (estaduais e municipais) e da sociedade civil que participam do Programa.							
Resultados							
3.1 Beneficiários com conhecimento do Programa.	%	0	2012	**P**	-	106,25	Plano de comunicação do Programa
				P(a)	80		
				A	85		
3.2 Política Estadual para ações socioeducativas.	Documentos	0	2012	**P**	1	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	1		
				A	1		
3.3 Serviços sociais do Programa funcionando de acordo com as guias e manuais.	%	0	2012	**P**	80	125	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	80		
				A	100		

[35] Os itens 2.3 e 2.4 não foram mensurados devido à crise no sistema socioeducativo com as consequentes deflagrações de rebeliões nas unidades educacionais.

Produto / Indicador	Unidade de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real		% Alcançado	Meios de Verificação
Componente #1 Planos Participativos Municipais							
1.1 Centros de Educação Infantil (CEI) construídos e reabilitados.	Centros	-	-	**P**	54	98	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	53		
				A	52		
1.2 Quadras e Centros Esportivos implantados.	Quadra e Centros	-	-	**P**	49	103	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	58		
				A	60		
1.3 Polos de Atenção construído.	Polos de Atenção	-	-	**P**	21	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	21		
				A	21		
1.4 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) construído.	Centros CRAS	-	-	**P**	41	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	41		
				A	41		
1.5 Bibliotecas implantadas.	Bibliotecas	-	-	**P**	4	75	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	4		
				A	3		
Componente #2 Plano Estratégico Estadual							
2.1 Unidades de reabilitação social de jovens construídas.	Centros de Reabilitação	-	-	**P**	2	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	2		
				A	2		
2.2 Capacitação para profissionais dos centros de reabilitação realizadas.	Capacitações	-	-	**P**	10	95	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	25		
				A	24		
2.3 Projetos pilotos de inserção para emprego de jovens implementados.	Projetos	-	-	**P**	2	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	2		
				A	2		
2.4 Unidades da Rede socioeducativa informatizada.	Unidades	-	-	**P**	15	100	
				P(a)	19		

Produto / Indicador	Unidade de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e Alcance Real		% Alcançado	Meios de Verificação
				A	19		Sistema de Informação do PROARES II
Componente #3 Fortalecimento Institucional							
3.1 Dirigentes e técnicos do sistema de proteção social do Ceará formados.	Técnicos	-	-	**P**	60	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	160		
				A	160		
3.2 Capacitação em Planejamento Participativo realizado.	Capacitações	-	-	**P**	3	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	4		
				A	4		
3.3 Capacitação para Gestão de Serviços Sociais realizada.	Capacitações	-	-	**P**	3	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	7		
				A	7		
3.4 Planos de comunicação social desenvolvidos e implementados.	Planos	-	-	**P**	1	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	2		
				A	2		
Componente #4 Monitoramento e Avaliação							
4.1 Estudos e pesquisas realizados.	Estudos	-	-	**P**	4	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	3		
				A	3		
4.2 Avaliação intermediária realizada.	Avaliações	-	-	**P**	1	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	1		
				A	1		
4.3 Avaliação final realizada.	Avaliações	-	-	**P**	1	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	1		
				A	1		
4.4 Sistema Informatizado de monitoramento descentralizado implementado.	Sistema	-	-	**P**	1	100	Sistema de Informação do PROARES II
				P(a)	4		
				A	4		

c. Análise do contrafactual

Os resultados alcançados são atribuíveis às atividades financiadas pelo programa, considerando tanto a lógica vertical como algumas pesquisas realizadas tanto nos CEIs como nos Centros Socioeducativos.

Objetivo específico 1: aumentar a cobertura e expandir a qualidade da rede de serviços sociais orientada às crianças, adolescentes e jovens em riscos nos municípios mais vulneráveis do estado do Ceará.

Em termos de aumento de cobertura e qualidade dos serviços sociais, o PROARES II beneficiou 60 municípios do Estado do Ceará a partir de diversas ações, promovendo a expansão da cobertura da assistência social. Dentre elas está a elaboração integral dos PPM de cada município beneficiado**,** possibilitando a construção de 52 CEI, 41 CRAS e 21 Polos de Convivência. Foram construídas 60 quadras e centros esportivos, superando a meta original de 49, e ainda 3 bibliotecas. O alcance substancial dos indicadores de resultados 1.1, 1.2 e 1.3 da Matriz de Resultados atual do programa pode ser atribuído diretamente às atividades financiadas já que a ampliação da rede de serviços, equipamento das unidades e capacitação dos profissionais impactou diretamente na ampliação da cobertura dos CEIS, Quadras e Polos. O aumento no número de crianças e jovens atendidos é consequência direta dos investimentos do PROARES II, ou seja, a ampliação do número de CEIS, Quadras e Polos, gerou um acréscimo no número de vagas disponíveis permitindo a participação de 36.656 novas crianças na educação pré-escolar, de 36.200 jovens em atividades esportivas estruturadas em Quadras e de 8.500 em Polos. No caso particular dos 52 CEI construídos pelo programa, esta atribuição pode ser complementada por uma avaliação quantitativa que comparou uma amostra de 65 escolas, que inclui unidades do programa e outros CEIs públicos e privados. A pesquisa aplicou uma versão revisada dos instrumentos ECERS-R e achou, além de condições estruturais melhores, resultados positivos em variáveis como interação entre as crianças e maior grau de atividades grupais. Também foi realizada uma pesquisa de análise da prova SPAECE-Alfa, que avalia o nível de proficiência em leitura de alunos da rede pública de ensino, utilizando o código dos alunos que passaram por um CEI do PROARES I e II. Porém, a pesquisa não achou diferenças significativas com outras creches[36]. Estas metas não poderiam ter sido alcançadas sem o PROARES II já que o Estado não contava com outros recursos disponíveis para financiar estas intervenções nem com uma equipe executora com ampla capacidade no planejamento e gestão deste tipo de programa. A situação econômica que atravessou o Brasil durante a execução do PROARES II limitou ainda mais a disponibilidade de recursos e ressalta o valor fundamental deste programa para as famílias mais vulneráveis no Ceará.

Objetivo específico 2: Melhorar a capacidade resolutiva do Sistema de Atenção Socioeducativa através do apoio ao planejamento e execução de programas integrais ao adolescente em conflito com a lei e em processo de reinserção social.

Quanto ao objetivo específico 2, a construção e equipamento de um centro de semiliberdade e um centro de internação, além da realização de 24 capacitações de profissionais dos centros na nova política estadual para ações socioeducativas, e a informatização de 19 unidades contribuíram com a melhora da qualidade da atenção dos jovens em cumprimento de medidas socioeducativas no Ceará. Com o intuito de melhorar a compreensão sobre as mudanças do sistema, foi realizada uma pesquisa para identificar os níveis de satisfação, reincidência e reinserção social dos adolescentes em conflito com a lei no Ceará a qual utilizou uma amostra de 750 pessoas das quais 345 são adolescentes internos, 121 adolescentes em liberdade assistida e 284 familiares dos adolescentes de um universo de 3.998 pessoas. Vale ressaltar que a pesquisa foi realizada em todos os equipamentos de internação do Estado, não apenas nas

[36] Ver Avaliação de Impacto dos CEIs.

unidades construídas pelo PROARES II. Em síntese, foi identificado nos aspectos positivos da pesquisa que a maioria dos adolescentes pôde alcançar alguns direitos que antes não era possível como a educação, a cidadania, a saúde, o trabalho, o esporte e o lazer, além do fortalecimento dos vínculos familiares, contribuindo para a elaboração de um novo projeto de vida desses adolescentes. Dentro do aspecto de oportunidade de melhoria foi destacada a questão da infraestrutura das unidades. Em relação à motivação para o cometimento de atos infracionais, foi identificado que a falta de emprego e acesso à escola representa um fator determinante, além do envolvimento com drogas e a forte influência de amigos, fator que também contribuiu para o aumento do nível de reincidência dos mesmos.

Objetivo específico 3: Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos públicos (estaduais e municipais) e da sociedade civil que participam do Programa.

Finalmente, no caso do objetivo específico 3, os produtos financiados superaram as metas previstas originalmente e contribuíram diretamente com o alcance deste objetivo. Foram alcançados os três resultados previstos na Matriz de Resultados. No caso do 3.1, Beneficiários com conhecimento do Programa, foi verificado que 85% deles relacionavam os investimentos e atividades realizadas no próprio município como ações do PROARES II. Em relação ao indicador 3.2, Política Estadual para Ações Socioeducativas, este documento foi elaborado de forma participativa e publicado em 2013, sempre sob a coordenação do Programa. Finalmente, o indicador de resultado 3.3, Serviços sociais do Programa funcionando de acordo com as guias e manuais, foi alcançado como resultado da elaboração e publicação das guias e protocolos das unidades do Programa.

Tanto o Estado do Ceará como os municípios priorizados contam hoje com uma maior capacidade para implementar o SUAS e as demais políticas de proteção social em parte por conta das atividades implementadas pelo PROARES II. Por exemplo, o número de dirigentes do sistema de proteção social formados num curso de especialização de dois anos de duração alcançou 160 pessoas. Este curso inclui a formação na aplicação de guias e manuais de operação de serviços sociais (indicador de resultado 3.3),. Por outro lado, foram realizadas pelo menos 11 capacitações anuais em planejamento participativo e gestão de serviços sociais, que fortaleceram a capacidade dos organismos públicos estaduais e municipais. Em relação aos dois planos de comunicação implementados, eles' incrementaram o conhecimento da população do Ceará sobre a oferta de serviços de assistência social, educação infantil e esportes, o que pode ser verificado no indicador de resultados 3.1, de conhecimento do programa por parte dos beneficiários. Da mesma forma que nos resultados alcançados que contribuíram com o objetivo específico 1, estes resultados dificilmente teriam acontecido sem a existência do PROARES II dadas as limitações de pessoal do organismo executor e as condições financeiras negativas prevalentes durante a maior parte do período de execução do Programa.

Após análise do contexto geral, foram identificadas fragilidades que interferiram na atribuição dos resultados de forma mais precisa do PROARES II, como a crise do sistema socioeducativo do Estado com a ocorrência de seguidas rebeliões e o constante estado de alerta nas unidades de internação devido à ameaça de motins; ou a conjuntura do Estado do Ceará que apresenta um crescente índice de violência, ocasionando diretamente a cooptação de adolescentes e jovens como instrumento a serviço da criminalidade.

Mesmo diante de dessas fragilidades, os principais produtos financiados pelo Programa foram executados satisfatoriamente, promovendo a melhoria da oferta e da qualidade já existente de programas e equipamentos socioassistenciais.

Classificação: Apesar de ter conseguido atingir parcialmente os indicadores relacionados com o objetivo específico 1 e 100% com os relacionados ao objetivo específico 3, não foi possível mensurar os resultados do objetivo específico 2. Dessa forma, sua classificação é insatisfatória

nessa seção, por não ter sido possível cumprir com todos ou grande parte dos indicadores de resultados propostos durante a preparação do Projeto, pois muitos foram eliminados.

d. Resultados não previstos

N/A

C. Eficiência

Em termos gerais, o programa conseguiu executar todas as atividades previstas originalmente, em particular as obras de infraestrutura e equipamento, com um custo medido em dólares menor que previsto na fase de desenho. Isto foi resultado da perda de valor que experimentou a moeda brasileira em relação ao dólar durante a fase de execução. Os custos iniciais foram calculados utilizando um valor de R$ 1,8 por dólar, mas esta relação chegou até R$ 3,5 por dólar durante a execução. Portanto, o mutuário acabou com um saldo de recursos importante na etapa final do programa. Estes recursos foram utilizados para atingir um número maior de equipamentos e beneficiários, bem como para antecipar o desenho e construção de equipamentos previstos no PROARES III (BR-L1406; 3408/OC-BR). Destaca-se a construção e equipamento do Centro de Formação e Inserção Social do Trabalho – CEFIT, atividade prevista no PROARES III. A extensão do tempo de execução por um período acumulado de 36 meses foi necessária para finalizar a construção e equipamento de unidades sociais do componente 1 em municípios que experimentaram problemas de disponibilidade de terrenos ou tiveram dificuldades com os processos licitatórios. Também permitiu utilizar os recursos financeiros resultantes da valorização do dólar na ampliação de metas e antecipo de atividades da terceira fase do programa.

Quadro 4. Índice de Desempenho do Projeto

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPI(a)	0.15	0.62	0.96	0.86	0.95	0.93	0.96	1.01	1	1
CPI(a)	0.44	1.41	0.93	1.04	1.02	1.06	1.08	1.26	0.95	0.94
Clasificação	N/A	N/A	N/A	N/A	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	Satisfatório	N/A

Foi avaliada a eficiência do PROARES II por meio de uma análise de custo benefício[37] focada nos CEIs construídos pelo programa. Foi utilizada a metodologia de análise de custo-benefício (ACB) a qual comparou o custo do Programa com o benefício social gerado em termos financeiros, de forma a determinar se o investimento foi economicamente viável. Alternativamente à metodologia escolhida, uma análise de custo-eficácia (ACE) do Programa poderia ter sido utilizada. Tal metodologia avaliaria se houve uma aplicação eficiente dos recursos do PROARES II. Geralmente esta é utilizada quando os benefícios são difíceis de avaliar ou quando a medição dos benefícios em termos monetários se revela de difícil mensuração ou a informação necessária é difícil de se obter ou qualquer outro caso em que uma tentativa de proceder a uma medida monetária precisa seria complicada ou seria potencialmente alvo de grande discórdia. Portanto, a ACB mostrou-se mais adequada pelo conhecimento de literatura existente quanto aos benefícios sociais monetizados em investimentos na educação infantil e, em contrapartida, pela dificuldade de elencar programas alternativos ao PROARES II em regiões do país com valores similares das variáveis econômicas e sociais para concluir que o Programa teve uma relação custo-eficaz favorável. Para esta análise, por uma parte foram considerados os custos de construção, equipagem, capacitações e operação dos 52 CEIs, atualizados para estimar o Valor Presente Líquido. Por outro lado, os benefícios foram calculados computando o ingresso por renda futura das crianças que completaram dois anos de educação infantil, após os 16 anos de idade. Se utilizou um horizonte de 17 anos para os cálculos de retorno econômico e da relação de custo-benefício. Também foi considerado que será realizado o

[37] Ver Análise Económica

reinvestimento em 100% dos equipamentos durante os 10 e 20 anos após a construção de cada infraestrutura.

Para a estimativa monetária dos benefícios, foi considerado que as crianças que concluíram a educação infantil (por 2 anos) conseguem, após os 16 anos de idade, um incremento de 12% no valor dos salários recebidos. Se utilizou como número médio 6060 crianças beneficiadas diretamente cada ano.

Se encontrou que os retornos do PROARES II foram maiores que a taxa média de retorno da economia brasileira, Selic, no longo prazo. O cálculo realizado é da Taxa Interna de Retorno (TIR) utilizando o valor médio da Taxa Selic futura estimada para o período compreendido entre julho de 2019 a janeiro de 2031 por meio das cotações dos Contratos futuros de Depósitos Interfinanceiros (DI) os quais são as principais fontes de referência para mostrar a expectativa do mercado em relação aos próximos movimentos do Comitê de Política Monetária (Copom) e ao futuro das taxas Selic e Certificados de Depósitos Interfinanceiros (CDI). A TIR é utilizada para calcular o retorno financeiro de um investimento comparado com o quanto esse dinheiro investido teria rendido caso não tivesse sido investido no programa.

A análise mostrou que o programa teve uma TIR igual a 18,9% indicando que o projeto é viável economicamente, pois, tem um retorno implícito maior do que a taxa de aceitação mínima de 12% (custo de oportunidade) considerada por essa avaliação.

Foi realizada uma análise de sensibilidade para testar a sensibilidade (variação) dos resultados da avaliação econômica ora apresentada em relação aos parâmetros utilizados. Como a avaliação econômica foi baseada nos valores dos parâmetros escolhidos baseados em hipóteses, faz-se necessário testar se os resultados encontrados sofreriam alteração caso os parâmetros da avaliação fossem diferentes. Foi testada uma taxa de aceitação mínima de 6,91% que representa o valor médio da Taxa Selic futura estimada para o período compreendido entre julho de 2019 a janeiro de 2031. A mesma foi avaliada com variações na idade de ingresso no mercado de trabalho (16, 17 e 18 anos de idade) e na renda dos beneficiários: valor de 01 salário mínimo em 2017 (R$ 937,00) ou salário médio do Estado do Ceará (R$ 1.981,60).

Quadro 5. Taxa de Aceitação

(Taxa de Aceitação Mínima; Percentual de incremento na renda)	VPL	TIR	Conclusão
(12%, 16; 1981)	41.756.368	18,9%	viável economicamente
(12%, 17; 1981)	26.231.885	16,2%	viável economicamente
(12%, 18; 1981)	12.370.739	14,0%	viável economicamente
(12%, 16; 937)	-18.374.693	7,5%	retorno econômico negativo
(12%, 17; 937)	-25.715.448	5,7%	retorno econômico negativo
(12%, 18; 937)	-32.269.694	4,1%	retorno econômico negativo
(6,91%, 16; 1981)	113.822.307	18,9%	viável economicamente
(6,91%, 17; 1981)	91.109.675	16,2%	viável economicamente
(6,91%, 18; 1981)	69.865.048	14,0%	viável economicamente
(6,91%, 16; 937)	3.527.455	7,5%	viável economicamente
(6,91%, 17; 937)	-7.212.218	5,7%	retorno econômico negativo
(6,91%, 18; 937)	-17.257.745	4,1%	retorno econômico negativo

Tabela 3: Custos do Projeto

1 Planes Participativos Municipales.

Component Revised Cost

37,855,963.44

	Outputs		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cost
1.1	Centros de Educación Infantil (CEIS) construidos y reabilitados.	P	1,723,000.75	701,540	1,259,097	2,508,197	2,249,848.25	6,858,317	-	-	-	-	15,300,000
		P(a)	6,270,000	4,767,000	1,259,097	3,483,000	2,400,000	2,100,000	2,403,000	5,499,453.25	574,003	-	11,716,689.56
		A	1,723,000.75	701,540	2,415,833.40	2,581,864.95	1,659,148.32	879,200.34	510,454.83	671,643.97	369,966.02	23,288.34	11,535,940.92
1.2	Quadras y Centros Esportivos implantados.	P	2,093,000.64	1,433,939	2,629,323	2,583,095	3,000,000	2,000,642.36	-	-	-	-	13,740,000
		P(a)	4,767,000	4,767,000	2,629,323	3,887,000	2,300,000	2,100,000	1,792,000	3,643,620.36	794,220	-	12,245,773.24
		A	2,093,000.64	1,433,939	2,695,681.71	911,081.55	2,022,931.97	1,033,060.39	840,472.04	421,385.94	1,285,903.61	0	12,737,456.85
1.3	Polos de Atención construido.	P	708,000.24	902,744	1,954,012	1,500,000	3,000,000	80,243.76	-	-	-	-	8,145,000
		P(a)	3,103,000	2,715,000	1,954,012	1,408,000	1,800,000	1,200,000	1,392,000	3,260,832.76	233,711.50	-	6,182,433.21
		A	708,000.24	902,744	976,613.50	691,487.54	1,488,317.50	340,690.13	220,480.72	620,388.08	815,446.65	0	6,764,168.36
1.4	Centros de Referencia da Assistencia Social (CRAS) construidos.	P	554,000.67	490,706.67	1,500,000	1,800,333.66	1,306,959	500,000	-	-	-	-	6,152,000
		P(a)	1,815,000	1,815,000	1,500,000	1,171,000	800,000	1,100,000	796,000	1,265,520.33	916,553	-	6,786,215.37
		A	554,000.67	490,373	812,131.23	792,407.34	553,049.44	1,527,610.58	724,582.07	415,508.04	713,036.14	0	6,582,698.51
1.5	Bibliotecas implantadas.	P	80,000.16	158.84	200,000	400,000	175,841	0	-	-	-	-	856,000
		P(a)	245,000	489,000	200,000	854,000	300,000	900,000	86,000	-	66,697.50	-	924,852.06
		A	80,000.16	0	10,280.14	250,430.62	222,448.78	140,122.55	31,546.34	123,325.97	87,580.59	0	945,735.15

2 Plano Estratégico Estadual.

Component Revised Cost

12,799,686.89

	Outputs		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cost
2.1	Unidades de reabilitacion social de jovenes construídas.	P	-	0	3,684,544	2,194,456	0	-	-	-	-	-	5,879,000
		P(a)	-	0	3,684,544	2,618,000	0	900,000	415,000	752,000	0	-	9,521,649.77
		A	-	0	6,071,842	2,927,113.87	148,954.11	330,762.56	42,977.23	0	1,680,057.50	0	11,201,707.27
2.2	Capacitación p/profissionais de centros de reabilitacion realizadas.	P	384,000.85	165,493	129,655	283.71	283.71	283.73	-	-	-	-	680,000
		P(a)	136,000	272,000	129,655	213,000	232,000	100,000	-	-	24,547.04	-	1,241,389.72
		A	384,000.85	165,493	0	243,071.99	88,943.82	146,677.44	84,413.84	104,241.74	461,647.94	0	1,678,490.62
2.3	Proyectos pilotos de insercion laboral de jovenes implementados.	P	-	0	58,000	240,000	182,000	-	-	-	-	-	480,000
		P(a)	-	240,000	58,000	0	-	400,000	165,000	247,000	403,172	-	1,343,326.52
		A	-	0	0	71,750.16	20,360.63	0	18,445.97	829,597.76	53,239.19	464,867.46	1,458,261.17
2.4	Unidades de la Red socioeducativa informatizada.	P	-	54,674	251,326	0	0	-	-	-	-	-	306,000
		P(a)	-	54,674	251,326	0	60,000	0	-	-	0	-	693,320.88
		A	-	54,674	0	177,178.98	247,542.44	0	20,797.96	193,127.50	219,241.37	0	912,562.25

3 Fortalecimiento institucional.

Component Revised Cost

2,234,259.26

	Outputs		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cost
3.1	Dirigentes y tecnicos del sistema de proteción social do Ceará formados.	P	-	0	300,000	150,000	0	-	-	-	-	-	450,000
		P(a)	-	225,000	300,000	114,000	168,000	102,000	77,000	116,000	0	-	424,882.78
		A	-	0	0	147,164.46	45,761.67	36,000	160,000	35,956.65	0	0	424,882.78
3.2	Capacitación en Planificacion Participativa realizados.	P	-	90,924	94,160	75,916	-	-	-	-	-	-	261,000
		P(a)	-	98,000	94,160	68,840	-	-	-	-	0	-	977,664.36
		A	0	65,812.33	635,825	57,430.03	0	0	0	218,597	0	0	977,664.36
3.3	Capacitación para la Gerencia de los Servicios Sociales realizadas.	P	35,000.65	92,534	211,818	323.67	323.68	-	-	-	-	-	340,000
		P(a)	113,000	137,831	211,818	45,000	48,000	307,000	49,000	74,000	0	-	195,871.05
		A	35,000.65	66,977.67	0	14,357.51	42,550.33	20,000	16,984.89	0	0	0	195,871.05
3.4	Planes de Comunicación Social desarrollados y incrementados.	P	0	0	500,000	500,000	0	-	-	-	-	-	1,000,000
		P(a)	167,000	333,000	500,000	711,000	590,000	0	400,000	600,000	400,960.76	-	635,841.07
		A	0	0	0	0	-	-	-	234,880.31	908,270.71	0	1,143,151.02

4 Monitoreo y Evaluacion.

Component Revised Cost

1,086,303

	Outputs		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cost
4.1	Estudios y investigaciones realizados.	P	0	0	100,000	100,000	225,000	-	-	-	-	-	425,000
		P(a)	107,000	106,000	100,000	150,000	60,000	155,000	-	-	303,000	-	445,772.44
		A	0	0	0	108,517.91	34,254.53	0	-	-	19,994.59	30,197.81	192,964.84
4.2	Evaluación Intermedia realizada.	P	-	0	-	700,000	-	-	-	-	-	-	700,000
		P(a)	-	-	-	700,000	-	-	-	-	0	-	27,129.48
		A	-	0	-	27,129.48	-	-	-	-	0	0	27,129.48
4.3	Evaluación Final realizada.	P	-	0	-	-	-	700,000	-	-	-	-	700,000
		P(a)	-	-	-	-	-	-	-	100,000	100,000	-	100,000
		A	-	0	-	-	-	0	-	0	16,863.28	0	16,863.28
4.4	Sistema Informático de Monitoreo descentralizado implementado	P	-	0	120,000	150,000	0	-	-	-	-	-	270,000
		P(a)	-	120,000	120,000	91,000	40,000	40,000	60,000	75,000	93,000	-	513,401.08
		A	-	117,743	109,507	44,822.61	38,674.47	36,645	40,299	32,710	6,895.14	0	427,296.22

5 Administración del Programa.

Component Revised Cost

0

Outputs	Cost

Other Costs		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cost
Administración y Auditoria.	P	-	-	500,000	1,500,000	950,000	957,000	-	-	-	-	3,907,000
	P(a)	407,000	700,000	500,000	928,000	1,000,000	2,230,000	600,000	184,784.08	463,383.61	-	6,988,423.61
	A	-	551,784	1,005,956	2,019,765	706,579	1,090,301	407,145	743,510	263,538	4,657.65	6,793,235.65
Contingencia.	P	-	0	500,000	500,000	372,000	200,000	-	-	-	-	1,572,000
	P(a)	350,000	450,000	500,000	0	0	0	-	-	0	-	0
	A	-	0	0	-	-	0	-	-	0	0	0
Costos Financeiros.	P	0	44,692	750,000	700,000	800,000	802,308	-	-	-	-	3,097,000
	P(a)	500,000	650,000	750,000	695,000	300,000	300,000	381,000	380,082.35	524,152	-	2,939,551
	A	0	44,692	273,058	127,566	519,883	384,242	351,196	714,762	761,136	0	3,176,535

Total Costs include inactive outputs

Total		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cost
Total cost	P	5,577,003.96	3,977,405.51	14,741,935	15,602,605.04	12,262,255.64	12,098,794.85	0	0	0	0	64,260,000
	P(a)	17,980,000	17,939,505	14,741,935	17,136,840	10,098,000	11,934,000	8,616,000	16,198,293.13	4,897,400.41	0	63,904,187.20
	A	5,577,003.96	4,595,772	15,006,727.98	11,193,140	7,839,400.01	5,965,311.99	3,469,795.89	5,359,634.96	7,662,816.73	523,011.26	67,192,614.78

Classificação: A classificação foi considerada parcialmente insatisfatória. Foi elaborada uma avaliação econômica ex-post, utilizando a metodologia de análise de custo-benefício (ACB) nos CEIS, que apresentou TIR igual a 18,9%, indicando que o projeto é viável economicamente. Porém, não foi realizada avaliação econômica ex-post de outros equipamentos e atividades financiados pelo Programa.

D. Sustentabilidade

a. Aspectos gerais de sustentabilidade

A preocupação com a sustentabilidade dos investimentos do programa foi um aspecto considerado desde a fase do desenho. O programa priorizou a construção e equipamento de unidades como os CRAS e CEI, que contam com co-financiamento garantido tanto dos recursos estaduais, por meio do Fundo Municipal de Assistência Social, como de recursos federais. Além disso, os municípios beneficiados no componente 1 assinaram termos de compromisso que estabelecem a obrigação de garantir a continuidade do funcionamento das unidades. Durante a etapa de implementação, a equipe da STDS fez visitas semestrais a todos os equipamentos já inaugurados e aplicou um instrumento de monitoramento para identificar possíveis problemas de manutenção e de qualidade nos serviços. A expectativa é de que os investimentos realizados pelo PROARES II terão continuidade no tempo. Os resultados alcançados, em particular 1.1, 1.2 e 1.3 (Crianças menores de 5 anos matriculadas em Centros de Educação Infantil, Jovens atendidos em Quadras ou Centros Esportivos, e Jovens atendidos em Polos de Atenção, respectivamente) tem a sua sustentabilidade garantida sendo que as unidades continuam funcionando e o número de beneficiários será mantido e até ampliado no futuro. Também os indicadores de resultado 3.2 e 3.3 (Política Estadual para ações socioeducativas, e Serviços sociais do Programa funcionando de acordo com as guias e manuais, respectivamente) vão continuar impactando na implementação e na qualidade das políticas sociais no Ceará nos próximos anos. Alguns dos riscos identificados na fase de desenho foram mitigados, como por exemplo a coordenação intersetorial e entre níveis de governo (Estado e municípios). Também foi reduzido o risco de sustentabilidade dos investimentos no nível municipal por conta do aumento do financiamento das políticas sociais por parte dos três níveis de governo, o que facilita o custeio das novas unidades. Porém, a atuação do Estado na área de medidas socioeducativas não foi suficiente para reduzir as condutas de risco e para diminuir a reincidência e o risco identificados na fase de desenho se materializou.

b. Salvaguardas Social e Ambiental:

Este Programa teve uma classificação na categoria “C”, de acordo com as Políticas ambientais do Banco (OP-703). A classificação foi adequada, considerando que os impactos ambientais negativos foram pontuais e de pequena magnitude, representado na construção dos CRAS, CEIs, Bibliotecas, Centros Socioeducativos, Quadras Poliesportivas, Centro de Convivência Social e Centros de Esporte.

O Estado atendeu ao desenho proposto no ROP, tendo um responsável na STDS, se reportando ao tema diretamente a equipe e monitorando as ações de infraestrutura em conjunto com as setoriais responsáveis pela execução dos projetos de obras civis, ao tempo que acompanhou a aplicação da legislação sobre o manejo de resíduos sólidos, fazendo executar quando necessário o Plano de Gestão dos Resíduos Sólidos (PGRS). Dessa forma, foram cumpridas as políticas de salvaguardas ambientais alinhadas com dispositivos previstos na legislação nacional.

Classificação: nesta dimensão, o programa se classifica como satisfatório, pois os riscos identificados à continuidade dos resultados são de baixa probabilidade de ocorrência ou estão devidamente mitigados.

Indicador Agregado de Desempenho do Projeto. Conforme o manual de PCR, o Indicador Agregado (APPI por suas siglas em inglês) calcula-se dos valores ponderados dos critérios de Relevância, Efetividade, Eficiência e Sustentabilidade. Considerando as classificações apresentadas neste documento, o APPI do Programa é 2.0, o que corresponde a uma classificação geral de "parcialmente insatisfatório".

Categoria de Desempenho	Relevância	Efetividade	Eficiência	Sustentabilidade	Total
Classificação	3,0	1,0	2,0	3,0	n/a
Ponderação	20%	40%	20%	20%	100%
Valor Ponderado	0,60	0,40	0,40	0,60	2,0

III. CRITÉRIOS NÃO CENTRAIS

A. Desempenho do Banco

O Banco teve um desempenho correto como parceiro permanente do Estado do Ceará, tanto durante o desenho como na execução do programa. Em 2008 foi aprovada a cooperação técnica para apoiar a preparação e a implementação do PROARES-II, BR-T1093 (ATN/JF-11263-BR). O objetivo desta cooperação técnica era apoiar o desenho do programa em duas áreas especificas: fortalecimento da capacidade da STDS em áreas chave de implementação do projeto e no monitoramento e avaliação do PROARES II. A cooperação técnica financiou o apoio ao arranque do programa, o desenvolvimento do sistema de monitoramento e gestão, e a implementação em dez escolas de um piloto de pesquisa de avaliação da educação infantil. Este sistema foi utilizado e aprimorado durante toda a execução do PROARES II. Por falta de recursos financeiros adicionais, não foi possível implementar a avaliação de impacto de acordo com os achados do piloto.

A equipe do Banco realizou visitas frequentes aos CRAS e CEIs, que se encontravam em fase de construção e de estruturação de seu modelo funcional. O Banco contratou engenheiros que acompanharam as obras e ofereceram orientações para melhorar a eficiência no uso dos recursos. Por outro lado, o Banco apoiou com a contratação de consultorias técnicas, tal como para o desenho do sistema de monitoramento de resultados.

Por outro lado, o programa contribuiu com o uso de sistemas nacionais, tanto fiduciários como não fiduciários. Do ponto de vista fiduciário, durante a execução utilizaram-se sistemas nacionais de compras (proposta com base na legislação nacional, para obras e equipamentos, leilão eletrônico, adesão aos registros de compras). Essas práticas reforçaram o compromisso do Banco em apoiar o desenvolvimento e a melhoria dos sistemas nacionais. Em referência aos sistemas não fiduciários, o programa contribuiu para investimentos diretos no fortalecimento dos sistemas de informação das unidades implementadas.

B. Desempenho do Mutuário

O mutuário teve um desempenho satisfatório durante a execução do programa. Após a assinatura do contrato de empréstimo e o alcance da elegibilidade, foi constituída uma Unidade de Gestão do Projeto (UGP) com quatro gerências (uma por componente), e uma equipe robusta para agilizar a execução. Esta equipe de mais de 20 profissionais teve continuidade durante todos os anos do programa e garantiu uma transição ordenada que facilitou o início da seguinte fase, do Proares III. Houve um interesse permanente por aprimorar a gestão e por incorporar ferramentas inovadoras. Os integrantes da UGP foram capacitados pelo menos duas vezes por ano em gestão de projetos, em temas fiduciários, e nas políticas de assistência social, dentre

outros. Também foi realizado um grande esforço para fortalecer a articulação do Estado com os municípios, especialmente aqueles com capacidade institucional limitada. A equipe do programa visitou os municípios em forma permanente, tanto na fase de elaboração dos PPMs, como na fase de execução das obras e durante a operação das unidades. Este apoio técnico contribuiu com a sustentabilidade das atividades financiadas pelo programa nos municípios.

IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As observações e recomendações à continuação têm o objetivo de contribuir com o aumento da eficiência das ações, tanto aquelas que estão em realização, como outras que deverão ser contempladas no PROARES III.

A. Técnico Setorial

a. Monitoramento e Avaliação

O processo de monitoramento e avaliação do Programa merece destaque, pois foi primordial para o alcance do seu objetivo final, mediante o acompanhamento sistemático da execução de seus componentes. Tendo em vista que foi alcançada a grande maioria dos produtos previstos no desenho do programa, a recomendação já incorporada no PROARES III (BR-L1406; 3408/OC-BR) foi de dar continuidade ao monitoramento dos indicadores, ao tempo que foram incorporados indicadores de impacto mais objetivos para conseguir medir a efetividade das intervenções. Porém, cabe destacar que as mudanças nos indicadores da Matriz de Resultados afetaram o desempenho do programa em termos de alcance dos impactos e resultados previstos originalmente. Neste sentido, uma lição aprendida relevante seria de procurar contar com uma Matriz definitiva na etapa de desenho da operação, evitando assim alterações futuras que limitem o cumprimento dos objetivos.

b. Avaliação de Impacto

Considerando que os equipamentos norteadores para o alcance dos objetivos do programa são os CEIs e os Centros Socioeducativos, foi realizada uma avaliação de impacto destes equipamentos do programa por meio de pesquisa por amostragem. Através dos resultados verificados, foi formulado um panorama do programa junto à população infanto-juvenil e suas famílias no Ceará.

No que diz respeito à pesquisa junto aos adolescentes em conflito com a lei, tanto a unidade de Fortaleza como a do município de Sobral demonstraram que as mudanças ocorridas tanto no modelo de gestão do Sistema Socioeducativo, por meio do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo e do Regimento Interno das Unidades, como no espaço físico, corroboraram para uma melhor execução da medida socioeducativa, o que potencializou a reintegração e ressocialização social do adolescente em conflito com a lei. Um fator que ainda representa um ponto a ser melhorado diz respeito ao número de adolescentes reincidentes no sistema, que é causado por múltiplas determinações, tais como: drogadição, conflitos familiares, evasão escolar, desemprego, influência de amigos, além do emaranhado de relações de poder que a criminalidade proporciona com a promessa de garantia de status, dinheiro, respeito e admiração dentro do território ao qual pertencem. Desconstruir essa mentalidade por meio das medidas socioeducativas é uma difícil tarefa, mas que tem avançado por meio da articulação de políticas públicas e sociais com práticas preventivas e restaurativas junto à população infanto-juvenil e suas famílias, como as proporcionadas pelo Programa.

Quanto aos CEIs, foi encontrada dificuldade na elaboração da avaliação de impacto prevista inicialmente devido a questões metodológicas de pesquisa, pois era necessário comparar os resultados de crianças que frequentam o CEI (grupo de tratamento) aos resultados de crianças

que não entraram (grupo de controle) por um tempo considerável, o que, segundo condições objetivas, não foi possível ser realizado dentro de um rigor técnico. De acordo com a pesquisa finalmente realizada, os CEIs estão contribuindo para o fortalecimento da educação infantil, com ações de caráter preventivo, em parceria com demais equipamentos que compõem a rede socioassistencial. O que ainda precisa ser melhorado que merece destaque diz respeito à conservação da sua infraestrutura e a necessidade de aumentar sua integração com a comunidade. No que diz respeito aos serviços prestados pelos CEIs, estes tem impactado positivamente no desenvolvimento motor e social das crianças, além de prepará-las para iniciação à alfabetização, fator que influencia na diminuição dos índices de pobreza a médio e longo prazo.

c. Gestão de Riscos

Na fase de desenho da operação foi realizada uma oficina de identificação de riscos que mostrou que o risco geral era baixo e moderado. A capacidade de execução da STDS foi bem avaliada, porém sua experiência com as políticas financeiras e de aquisições do BID era limitada, gerando, portanto, um risco potencial de execução. Para mitigar este risco, a STDS constituiu uma gerência fiduciária com um número suficiente de expertos com perfis adequados. Além disso, o Banco realizou diversas capacitações das equipes do programa, incluindo as áreas jurídicas do Estado responsáveis da revisão e aprovação de processos de aquisições. Estas atividades foram de grande importância para agilizar a execução e para garantir a qualidade e transparência dos processos. O PROARES III (BR-L1406; 3408/OC-BR) incorporou no seu desenho estas lições e faz uma gestão permanente da capacidade institucional nas áreas fiduciárias.

B. Organizacional e Gerencial

O PROARES II contou com um modelo de gestão descentralizado que permitiu fortalecer as capacidades locais em termos de planejamento, monitoramento e avaliação. Para isso, foi realizado um esforço permanente que incluiu as seguintes ações: (i) capacitação aos municípios na gestão pública; (ii) seleção por meio de critérios rigorosos das equipes para atuarem nos equipamentos; (iii) priorização dos servidores municipais para a ocupação de cargos de gestão tendo em vista a grande rotatividade de profissionais na esfera municipal; (iv) criação dos Comitês Municipais de Acompanhamento Participativo de modo a inserir a sociedade civil na gestão do Programa; (v) utilização de sistemas informatizados que auxiliaram no monitoramento de informações e produções de relatórios; e (vi) o reconhecimento e premiação de municípios beneficiados, selecionados com base no tempo médio para conclusão das obras e na avaliação qualitativa da gestão administrativa.

Em Programas da magnitude do PROARES II a probabilidade de ocorrer contratempos na sua execução vai para além da ordem do planejamento, tendo em vista a incursão de fatores externos e inclusive internos. O mais sensível deles observado durante o levantamento das informações diz respeito às dificuldades de comunicação intersetorial no Governo, que por vezes dificulta o avançar de ações relevantes do programa. A recomendação para Programas similares seria de implementar como as mencionadas anteriormente e contar com uma equipe fortalecida, com apoios técnicos internos e externos.

C. Processos Público/Atores

A formação de Comitês Municipal de Planejamento e Acompanhamento Participativo é uma excelente prática de gestão e eficiência, considerando que é uma instância local de articulação entre a coordenação municipal do programa e a sociedade civil organizada no município com vistas a acompanhar a preparação e execução do PPM em cada município participante, assegurando o controle social sobre o Programa. Este Comitês devem ser reunir de forma frequente, tanto durante a fase de planejamento dos PPMs como durante a execução das obras,

para garantir o fortalecimento dos serviços de assistência social e educação apoiados pelo programa, de acordo com as diretrizes das políticas nacionais e estaduais.

D. Fiduciário

A implementação das políticas do Banco em matéria de aquisições e financeiras é complexa e requer um acompanhamento cotidiano por parte do Banco. Durante a execução deste projeto foram realizados diversos treinamentos e visitas para garantir o cumprimento das atividades previstas e das Políticas. Porém, a rotatividade das equipes dificultou em alguns casos o alcance de metas de forma oportuna e eficiente. Alguns dos sistemas que contribuíram com a gestão fiduciária foram os seguintes:

- **Sistema de Gestão por Resultado (S2GPR)**, implantado em 2012, veio como resposta a questões referentes à implantação de uma nova prática focada em promover maior eficiência e eficácia do uso do recurso público e a maior responsabilização dos gestores públicos nas prestações de contas do uso dos recursos públicos. O modelo adotado no Ceará resume-se em três etapas básicas: (i) planejamento; (ii) implementação; e (iii) monitoramento e avaliação.
- **Sistema de Monitoramento de Projetos Prioritários (MAPP)** implantado em 2007, o MAPP tem o objetivo de melhorar a integração dos instrumentos de planejamento (PPA – GPR – Orçamento – Mapp) e monitorar intensivamente os projetos estratégicos do Governo do Estado[38].
- **Sistema de Informação de Acompanhamento de Projetos (SIAP)** é o principal instrumento para planejamento, execução e acompanhamento dos projetos e das atividades de custeio finalístico e de manutenção. Nesse sistema, são definidos os projetos e atividades e os valores planejados para cada item ou etapa de execução, bem como são solicitadas as parcelas correspondentes às despesas realizadas nesses projetos. Esse sistema permite também o acompanhamento e o monitoramento da execução físico-financeira desses projetos[39].
- **Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC)** possui o registro de todos os contratos, convênios e demais despesas realizadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo submetido às regras da contabilidade pública. O sistema fornece ainda informações de contratos e convênios ao Portal da Transparência, recebendo dados de execução orçamentária e financeira diretamente dos demais sistemas corporativos do Estado (SIOF, SIAP, WEBMAPP, SIC e deverá interagir com o S2GPR).
- **Sistema de Planejamento de Gestão de Programas (SPGP-Sistema de gerenciamento da UGP) -** devidamente customizado de acordo com as políticas de conversão cambial do BID, possibilitou o acompanhamento do avanço físico e financeiro dos componentes do Programa e controle periódico dos seus resultados.

Uma boa prática aplicada no PROARES II foi a realização das licitações para a aquisição de equipamentos e a contratação de capacitação inicial para as equipes que trabalharão nos espaços físicos financiados pelo programa, que só foram lançadas após 80% da realização das obras. Previamente ao início de qualquer atividade de atendimento ao público-alvo do Programa, os municípios participantes tiveram que comprovar, à satisfação do Órgão Executor, que todas as obras foram finalizadas, todos os equipamentos previstos foram adquiridos e estão em

---

[38] Disponível em: http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/flips/f31/pages/manual_monitoramento_web.pdf pg: 5.

[39] Disponível em: http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/flips/f33/pages/manual_SIAP_web.pdf pg: 9.

funcionamento, e todos os profissionais necessários foram contratados ou designados e devidamente capacitados. Isso contribuiu para a melhor implantação dos equipamentos por contar no momento da licitação com a maioria das equipes de gestão já contratadas.

Tabela 4: Conclusões e Recomendações

Conclusões	Recomendações
Dimensão 1: Técnico Setorial	
Além da importância do monitoramento de resultados, para o alcance da maioria dos objetivos do programa poderiam ter sido incorporados indicadores de impacto e de resultados diretamente alinhados com a lógica vertical do programa e com as atividades a serem financiadas. As mudanças acontecidas nos indicadores da Matriz de Resultados afetaram o desempenho do programa em termos de alcance dos impactos e resultados previstos originalmente.	A recomendação para o PROARES III (BR-L1406; 3408/OC-BR) foi de dar continuidade ao monitoramento dos indicadores e de incorporar indicadores de impacto mais objetivos para conseguir medir a efetividade das intervenções. Seria relevante para futuras operações procurar contar com uma Matriz de Resultados definitiva na etapa de desenho da operação, evitando assim alterações futuras que limitem o cumprimento dos objetivos.
Dimensão 2: Organizacional e Gerencial	
O PROARES II apresentou bons resultados com o seu modelo de gestão, permitindo a descentralização das ações e horizontalização do planejamento, monitoramento e avaliação. Porém, os demais organismos do Estado e os municipios requerem um apoio e seguimento permanente por parte de uma equipe de gestão que as vezes não consegue dar conta das demandas.	A recomendação neste sentido é de seguir com o trabalho descentralizado e horizontalizado com uma equipe fixa e, se necessário, que a UGP possa contar com apoio tanto externo, por meio de consultorias de longo prazo, como interno através do remanejamento de pessoal da STDS para compor um quadro mais ampliado e adequado de pessoal para a UGP.
Falta de um documento que evidencie a garantia da manutenção dos equipamentos pelos municípios após a conclusão das obras.	Tendo em vista o início recente do PROARES III, foi sugerida a elaboração de um Termo de Cooperação Técnica a ser assinado pelos municípios beneficiários, responsabilizando-os pela garantia da manutenção dos equipamentos e serviços efetivados pelo Programa como forma de potencializar a continuidade da execução dos seus objetivos. Este Termo deve ser elaborado e assinado após a fase de elaboração dos Planos Participativos Municipais.
Dimensão 3: Processos Público/Atores	
A formação de Comitês Municipal de Planejamento e Acompanhamento Participativo é uma excelente prática de gestão e eficiência, considerando que é uma instância local de articulação entre a coordenação municipal do programa e a sociedade civil.	Estes Comitês devem se reunir de forma frequente, tanto durante a fase de planejamento dos PPMs como durante a execução das obras, para garantir o fortalecimento dos serviços de assistência social e educação apoiados pelo programa, de acordo com as diretrizes das políticas nacionais e estaduais.
Dimensão 4: Fiduciário	
Durante a execução deste projeto foram realizados diversos treinamentos e visitas para garantir o cumprimento dos cronogramas previstos e das Políticas de aquisições e financeiras. Porém, a rotatividade das equipes dificultou em alguns casos o alcance de metas de forma oportuna e eficiente.	Na nova etapa iniciada por meio do PROARES III, seria importante a formação de uma equipe contínua de compras e assessores jurídicos especializados nas Políticas do Banco no nível da Secretaria para garantia de implementação das ações dentro do planejado.

Considerável demora na condução e conclusão dos processos licitatórios ocasionados por sua concentração na Central de Licitação do Estado. Além disso, a condução das licitações e prestação de contas pelos municípios também não ocorreram de forma satisfatória, mesmo com o treinamento realizado pelo BID, pois a constante rotatividade das equipes devido às mudanças de gestão interferiu no sucesso imediato desta ação.	A rotatividade de profissionais nas prefeituras devido às mudanças de gestão do poder municipal diz respeito a uma questão endógena do país. Mesmo assim, continua sendo importante a realização de treinamento das equipes das prefeituras sobre a condução das licitações e prestação de contas, devendo ser priorizada a participação de servidores municipais efetivos. Esta recomendação foi considerada no desenho do PROARES III.
Experiência limitada do mutuário com as políticas financeiras e de aquisições do BID, gerando um risco potencial de demoras na execução do programa.	O desenho do PROARES III tomou esta lição aprendida na fase anterior e previu o fortalecimento da equipe da UGP através da adequação quantitativa de funções chave e a capacitação das equipes responsáveis da gestão nos níveis estadual e municipal.