

**Documento do  
Banco Mundial**

APENAS PARA USO OFICIAL

Relatório nº: 92953-BR

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO

DOCUMENTO DO PROGRAMA PARA

UM EMPRÉSTIMO PROPOSTO

NO MONTANTE DE US\$ 150 MILHÕES

AO MUNICÍPIO DE MANAUS

COM GARANTIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PARA O

EMPRÉSTIMO PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

CONSOLIDAÇÃO FISCAL PARA MELHORIA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

20 de outubro de 2015

Prática Global de Governança  
Região da América Latina e Caribe

Este documento está sendo divulgado antes de ser considerado pelo Conselho de Administração. Isso não implica que já se pressupõe o resultado. Este documento poderá ser atualizado após sua consideração pelo Conselho e a versão atualizada será divulgada de acordo com a política do Banco sobre acesso à informação.

# EXERCÍCIO DO GOVERNO BRASILEIRO

1º de janeiro a 31 de dezembro

## EQUIVALÊNCIA MONETÁRIA

(Taxa de câmbio em 20 de outubro de 2015)

Unidade monetária  
Unidade monetária = Real (R\$)  
R\$ 3,86 = US\$ 1,00

## ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento ( <i>International Bank for Reconstruction and Development</i> )
CML	Comissão Municipal de Licitações ( <i>Central Procurement Committee</i> )
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária ( <i>Pension Conformity Certificate</i> )
DPL	Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento ( <i>Development Policy Loan</i> )
FMI	Fundo Monetário Internacional ( <i>International Monetary Fund</i> )
GBM	Grupo Banco Mundial ( <i>World Bank Group</i> )
GFP	Gestão das Finanças Públicas ( <i>Public Financial Management</i> )
GIDE	Gestão Integrada da Escola ( <i>Integrated School Management Model</i> )
GRS	Serviço de Resolução de Queixas do Banco Mundial ( <i>The World Bank's Grievance Redress Service</i> )
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços ( <i>Brazilian Value-Added Tax</i> )
IDE	Investimento Direto Estrangeiro ( <i>Foreign Direct Investment</i> )
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica ( <i>Basic Education Development Index</i> )
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano ( <i>Municipal Property Tax</i> )
ISS	Imposto Sobre Serviços ( <i>Service Taxes</i> )
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal ( <i>Fiscal Responsibility Law</i> )
MEI	Micro Empreendedor Individual ( <i>Individual Micro Entrepreneurs</i> )
ODP	Objetivo de Desenvolvimento do Programa ( <i>Program Development Objective</i> )
PDCA	Metodologia Planejar-Fazer-Verificar-Agir ( <i>Plan-Do-Check-Act Methodology</i> )
PIB	Produto Interno Bruto ( <i>Gross Domestic Product</i> )
PPA	Plano Plurianual ( <i>Manaus' Multi-Year Plan</i> )
PSIA	Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza (PSIA) ( <i>Poverty and Social Impact Analysis</i> )
RCL	Receitas Correntes Líquidas ( <i>Net Current Revenues</i> )
SEMAD	Secretaria de Administração ( <i>Secretariat of Administration</i> )
SEMC	Secretaria Municipal do Centro ( <i>Municipal Secretariat of the City Center</i> )
SEMED	Secretaria Municipal de Educação e Cultura ( <i>Municipal Secretariat of Education</i> )
SEMEF	Secretaria Municipal de Finanças ( <i>Municipal Secretariat of Finance</i> )
SWAp	Abordagem Setorial Ampla ( <i>Sector Wide Approach</i> )
TCE/AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas ( <i>State Court of Accounts</i> )
ZFM	Zona Franca de Manaus ( <i>Manaus Free Trade Zone</i> )

Vice-Presidente Regional:	Jorge Familiar
Diretor de País:	Martin Raiser
Diretor da Prática Mundial:	James Brumby (interino)
Gerente de Prática:	Arturo Herrera
Chefes da Equipe do Projeto:	Laura Zoratto, Rafael Barroso

## MUNICÍPIO DE MANAUS, BRASIL

### EMPRÉSTIMO PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: CONSOLIDAÇÃO FISCAL PARA MELHORIA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

#### SUMÁRIO

<b>SÍNTESE DO EMPRÉSTIMO E DO PROGRAMA .....</b>	<b>vii</b>
<b>MUNICÍPIO DE MANAUS, BRASIL.....</b>	<b>vii</b>
<b>1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO DO PAÍS .....</b>	<b>1</b>
<b>2. QUADRO DE POLÍTICA MACROECONÔMICA E EVOLUÇÃO RECENTE.....</b>	<b>3</b>
2.1 EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE.....	3
2.2. PERSPECTIVAS MACROECONÔMICAS DO BRASIL E SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA.....	9
2.3 RELAÇÕES COM O FMI .....	19
<b>3. O PROGRAMA DO GOVERNO.....</b>	<b>19</b>
<b>4. A OPERAÇÃO PROPOSTA.....</b>	<b>20</b>
4.1 VÍNCULO COM O PROGRAMA DO GOVERNO E DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO .....	20
4.2 AÇÕES PRÉVIAS, RESULTADOS E FUNDAMENTOS ANALÍTICOS .....	21
4.3 VÍNCULO COM A CPS, OUTRAS OPERAÇÕES DO BANCO E ESTRATÉGIA DO GBM... ..	34
4.4 CONSULTAS E COLABORAÇÃO COM PARCEIROS NO DESENVOLVIMENTO .....	35
<b>5. OUTRAS QUESTÕES DE CONCEPÇÃO E AVALIAÇÃO.....</b>	<b>36</b>
5.1 IMPACTO SOCIAL E SOBRE A POBREZA .....	36
5.2 ASPECTOS AMBIENTAIS .....	38
5.3 ASPECTOS FIDUCIÁRIOS, DESEMBOLSO E AUDITORIA .....	39
5.4 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	41
<b>6. SÍNTESE DOS RISCOS E MITIGAÇÃO .....</b>	<b>42</b>
<b>ANEXO 1: MATRIZ DE POLÍTICAS E RESULTADOS.....</b>	<b>45</b>
.....	52
<b>ANEXO 4: RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL .....</b>	<b>70</b>
<b>ANEXO 5: PRESSUPOSTOS PARA A ANÁLISE FISCAL E DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA .....</b>	<b>73</b>

Este Documento do Empréstimo foi elaborado por uma equipe do BIRD composta por Laura Zoratto (GGODR); Rafael Barroso (GMFDR); Katherine Grau (GGODR); Alexandre Borges (GGODR); Alberto Costa (LCSSO); Roland Clarke (LCC5C); Fabio Sola Bittar (LCC5C); Aude-Sophie Rodella (GPVDR); Angela Nieves Marques Porto (GGODR); Leandro Costa (GEDDR); Bernardo Alvim (GTIDR); Miguel Santiago Oliveira (GGODR); Patricia Miranda (LEGOP); Antonio Nucifora (GMFDR); Cornelius Fleischhaker (GMFDR); Edith Kikoni (GMFDR) e Juan Jose Miranda (GENDR). A equipe contou com o valioso apoio de Yesica Morales (GGODR), Flavia Nahmias e Monica Porcidonio (LCC5C). A revisão por pares ficou a cargo de Doerte Domeland (GMFDR) e José



## SÍNTESE DO EMPRÉSTIMO E DO PROGRAMA

### MUNICÍPIO DE MANAUS, BRASIL

#### EMPRÉSTIMO PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: CONSOLIDAÇÃO FISCAL PARA MELHORIA DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Mutuário	Município de Manaus com a contragarantia da República Federativa do Brasil
Entidade executora	Secretaria Municipal de Finanças (SEMEF) – Governo do Município de Manaus
Dados do financiamento	Empréstimo do BIRD Condições: Empréstimo flexível do BIRD denominado em dólar e vinculado a compromisso, com spread variável, amortização em cotas iguais em 15 de março e 15 de setembro de cada ano, período de carência de cinco anos e vencimento final em 24 anos, com todas as opções de conversão selecionadas e a taxa inicial capitalizada. Montante: USD 150 milhões
Tipo de operação	Empréstimo para políticas de desenvolvimento não parcelado em uma operação independente
Principais áreas de política	Compras, administração tributária, gestão das finanças públicas, mobilidade urbana, educação
Objetivo(s) de desenvolvimento do programa	Ajudar o Município de Manaus a melhorar a gestão das suas finanças, bem como dos setores de educação e transportes, por meio da atualização dos processos de receitas e despesas, gestão meritocrática e voltada para resultados nas escolas e melhoria do controle das concessões do serviço de ônibus.
Indicadores de resultado	<b><i>Reforço da gestão fiscal e do setor público</i></b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Número de imóveis registrados no cadastro do IPTU</li><li>• Prazo médio de execução dos processos de licitação eletrônica para a compra de bens e serviços</li><li>• Porcentagem dos resultados das licitações publicados no website de acesso aberto <i>Manaus Compras</i></li><li>• Redução média do preço unitário de suprimentos e serviços contratados</li><li>• Número de desconformidades</li><li>• Obtenção e manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária sem recorrer a medidas judiciais</li><li>• Índice de cumprimento das obrigações tributárias municipais</li></ul> <b><i>Reforço da gestão e qualidade nos setores da educação e transportes</i></b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Número de escolas que alcançaram pelo menos 19 das 24 metas do GIDE</li><li>• Número de escolas com diretores certificados</li><li>• Número de escolas que cumprem 100% do Quadro de Padrão Mínimo</li><li>• Número de vendedores ambulantes credenciados como microempreendedores individuais (MEI) e realocados para galerias de comércio</li><li>• Porcentagem mensal de viagens de ônibus completas</li><li>• Número de permissões para mototáxis concedidas</li></ul>
Classificação global do risco	<b>Risco moderado</b>
Número da operação	P153203

**DOCUMENTO DO PROGRAMA PARA UM  
EMPRÉSTIMO PARA POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO  
PARA A CONSOLIDAÇÃO FISCAL PARA MELHORIA DA PRESTAÇÃO DE  
SERVIÇOS PÚBLICOS  
AO MUNICÍPIO DE MANAUS  
COM GARANTIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO DO PAÍS**

1. **A operação proposta é um empréstimo para políticas de desenvolvimento (DPL) não parcelado, no montante de US\$ 150 milhões, ao Município de Manaus, Estado do Amazonas, Brasil.** O objetivo desta operação é ajudar o Município a melhorar a gestão das suas finanças, bem como dos setores de educação e transportes, por meio da atualização dos processos de receitas e despesas, gestão meritocrática e voltada para resultados nas escolas e melhoria do controle das concessões do serviço de ônibus. Ao apoiar a mobilização de receitas e a adoção de práticas de gestão do setor público mais modernas, esta operação permitirá ao Município ampliar e melhorar a prestação de serviços públicos nas áreas da educação, transportes e serviços urbanos, o que beneficia, em maior medida, os pobres e as populações vulneráveis, contribuindo diretamente para a consecução do duplo objetivo do Banco Mundial de pôr fim à pobreza extrema e promover a prosperidade compartilhada.

2. **Está é a primeira vez em que o Banco trabalha com o Município de Manaus e esta operação tira proveito do recente envolvimento com o Estado do Amazonas.** O Banco vem mantendo um envolvimento limitado, porém crescente, com o Estado do Amazonas, cuja capital é Manaus. Em maio de 2014, o Conselho de Administração aprovou a primeira operação com o Estado do Amazonas, o DPL para Modernização da Gestão do Setor Público, Segurança Pública e Políticas de Gênero (P147979). Parte das reformas levadas a cabo por Manaus conta com o benefício de uma parceria com o Governo do Estado.

3. **Embora a pobreza em Manaus seja menor do que no restante do Estado do Amazonas, ela ainda é maior do que no País.** Cerca de 17% da população de Manaus é pobre, o que corresponde a metade da porcentagem do Estado; 9% vive na pobreza extrema, 10 pontos percentuais a menos do que no Amazonas. Os números correspondentes no caso do Brasil são 16,7% e 8,9%.<sup>1</sup> Além disso, devido à sua grande população — 2,02 milhões de habitantes em 2014 — a capital concentra um quarto da população amazonense que vive na pobreza extrema e 48% da população em situação vulnerável. Em virtude da sua grande área — 11.401 km<sup>2</sup> — e da sua localização, Manaus apresenta uma combinação singular de pobreza rural e urbana.

4. **Os níveis médios de renda em Manaus são superiores aos do Brasil devido à presença de um pujante polo industrial na cidade, a Zona Franca de Manaus (ZFM).** Em 2012, o produto interno bruto (PIB) per capita chegou a R\$ 26.760,96 (US\$ 13.695,48), 18% superior ao PIB nacional médio (US\$ 11.589). Esse nível elevado de renda representa o potencial para aumentar a base tributária, potencial esse que é mal aproveitado atualmente e que, aliado a práticas deficientes de gestão do setor público, se traduz na má prestação de serviços públicos.

---

<sup>1</sup> Dados do Censo de 2010.

5. **Nesse contexto, um dos principais objetivos do Município de Manaus é modernizar suas práticas de gestão para melhorar a prestação dos serviços públicos.** O novo governo tomou posse em janeiro de 2013 e está empenhado em eliminar, até o fim de 2016, o déficit financeiro gerado em 2012. As despesas correntes sofreram um corte em consequência da adoção de auditorias de rotina da folha de pagamento e de uma revisão dos beneficiários dos programas sociais. Além disso, as penalidades e multas pelo atraso no pagamento das contas dos serviços de utilidade pública no Município foram reduzidas de uma média de R\$ 1,5 milhão por mês para quase zero. A função de controle interno foi reforçada, visitas de referência (*benchmarking*) foram feitas a outros municípios, os pagamentos em atraso a fornecedores foram interrompidos e a atenção aos impostos em atraso e aos contribuintes em situação irregular foi redobrada. Além disso, procurou-se elevar o retorno sobre os saldos em caixa do Município. No geral, Manaus adotou uma metodologia pragmática na reforma que implica aprender com outros governos e adotar sistemas e procedimentos já existentes e bem-sucedidos, no intuito de poupar tempo e recursos financeiros. Por exemplo, o Município fez uma parceria com o Governo do Estado para modernizar seus processos de gestão de compras e contratos.

6. **Para alcançar esse objetivo e manter a sustentabilidade fiscal, a Secretaria Municipal de Finanças (SEMEF) priorizou a adoção de modernas ferramentas de gestão na administração pública.** Em 2013, a SEMEF criou uma subsecretaria para a gestão por resultados, que formulou planos de ação, atividades e objetivos, além de oferecer capacitação na área de gestão aos seus funcionários. Esses planos abrangem metas de aumento da receita e redução da despesa, monitoramento semanal dos indicadores, e apontam a quem compete cada atividade e durante que período. Os planos de ação contêm, por exemplo, medidas para institucionalizar processos transparentes e eficientes para a compra de bens e serviços e para controlar as despesas de pessoal.

7. **Com vistas ao futuro, a intenção do Governo é estender gradativamente essa metodologia para outras secretarias do Município, reforçando sua capacidade global para prestar serviços.** Para tanto, Manaus solicitou um envolvimento de longo prazo com o Banco, começando com um DPL como forma de apoiar as reformas de política e, ao mesmo tempo, obter um desembolso relativamente rápido para ajudar com o processo de ajuste fiscal. As modalidades de envolvimento no futuro seriam definidas com base nos avanços obtidos na implementação das reformas no âmbito do DPL, nos recursos à disposição do Banco e nas prioridades dos governos municipal e federal.

8. **Ademais, o Município está procurando melhorar a qualidade dos setores da educação e transportes ao melhorar as práticas de gestão.** Além de fortalecer a gestão das suas finanças e outras funções, como os procedimentos de compras, Manaus está adotando práticas de gestão melhoradas em setores cruciais como educação e mobilidade urbana, além de medidas para reduzir a informalidade da atividade econômica na cidade (por ex., mototáxis, micro-ônibus, vendedores ambulantes). Na educação, as reformas abrangem a seleção meritocrática dos diretores de escolas, o estabelecimento de metas para os níveis escolares e a criação de padrões mínimos para os funcionários dos estabelecimentos de ensino. Já no setor dos transportes, Manaus está fortalecendo a capacidade para monitorar os serviços prestados pelas operadoras de ônibus. As reformas no setor abrangem a adoção de um acordo formal entre as empresas de ônibus para implementar um mecanismo de gestão que monitora os serviços de ônibus em tempo real, reduz os atrasos e as desconformidades, e equilibra as receitas e a remuneração. A solução técnica adota uma tecnologia de ponta, já empregada em Curitiba,

a cidade brasileira conhecida no mundo inteiro pelo seu pioneirismo no desenvolvimento urbano. Trata-se de mais um exemplo da abordagem pragmática de Manaus para melhorar a gestão do setor público e a prestação de serviços.

## **2. QUADRO DE POLÍTICA MACROECONÔMICA E EVOLUÇÃO RECENTE**

### **2.1 EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE**

9. **Após anos de desaceleração da economia, o Brasil atualmente atravessa uma recessão profunda e generalizada.** Desde o início desta década, o desempenho do país em termos de crescimento vem caindo continuamente, tendo passado de um crescimento médio de 4,5% entre 2006 e 2010 para 2,1% entre 2011 e 2014. Na década passada, o crescimento se baseou, em grande medida, em condições externas favoráveis, no consumo impulsionado pelo crédito e na expansão da força de trabalho. Como esses fatores foram se exaurindo cada vez mais, as restrições estruturais sobre o crescimento potencial tornaram-se ainda mais graves.<sup>2</sup> Dessa forma, embora o Brasil ainda produzisse um crescimento razoável de aproximadamente 4% em 2011, essa taxa caiu para uma média de 2,3% em 2012–2013 e para 0,1% em 2014. A desaceleração foi agravada em 2015 pelo impacto da Operação Lava Jato, por um ambiente político difícil e por uma conjuntura externa cada vez mais desfavorável, o que empurrou para baixo os investimentos e a confiança, que chegaram a níveis sem precedentes. Em consequência, no primeiro semestre de 2015, a economia se contraiu a uma taxa anualizada de 3,3% (dessazonalizada em relação ao segundo semestre de 2014).

10. **Embora o declínio da atividade econômica tenha sido geral, ele teve como causa importante a contração do investimento e da indústria.** O crescimento das despesas de investimento recuou (de uma média de 9,3% em 2006–2010 para 1,9% em 2011–2014), ao passo que o crescimento do consumo privado desacelerou, de 4,8% em 2011 para 0,9% em 2014. O declínio inicial do investimento em 2011 e 2012 foi associado à deterioração da conjuntura externa e a uma perda constante de competitividade. Desde então, outros fatores internos ganharam mais importância, sobretudo o aumento da incerteza sobre as políticas e, mais recentemente, as investigações em curso sobre a corrupção na Petrobras, que paralisaram uma grande parte do setor de construção. A expansão no setor de serviços arrefeceu consideravelmente, caindo para 0,7% em 2014. Contudo, foi o setor industrial que sofreu a queda mais pronunciada, passando de um crescimento de 10,4% em 2010 para uma contração de 1,2% em 2014 e outra, de 3%, no primeiro semestre de 2015. Mais recentemente, o recuo da atividade econômica em 2015 se tornou generalizado, afetando os principais setores da economia. Do lado da produção, a indústria manufatureira, a construção e os serviços caíram 9,1%, 7,6% e 6,5%, respectivamente (porcentagens dessazonalizadas em relação ao segundo semestre de 2014), com apenas os setores extrativo e agropecuário registrando crescimento, de 9,0% e 8,7%.

11. **O desemprego vem crescendo rapidamente devido, principalmente, às perdas de emprego em uma economia recessiva.** A geração de empregos no setor formal perdeu ritmo, passando de 2,5 milhões de vagas de trabalho criados em 2011 para 0,15 milhão em 2014, e

---

<sup>2</sup> Destacam-se os gargalos na infraestrutura, os elevados custos trabalhistas e a baixa qualificação da mão de obra, a elevada carga fiscal e o oneroso sistema tributário, encargos administrativos excessivos, mercados de crédito pouco profundos e barreiras à concorrência e ao comércio internacional.

chegando a uma perda de 1,1 milhão de vagas nos 12 meses até agosto de 2015. A perda de empregos é generalizada na maioria dos setores da economia e entre todos os grupos demográficos. A indústria, a construção e o comércio foram os setores que mais demitiram trabalhadores em 2015, enquanto os únicos setores que criaram um número modesto de vagas foram a agricultura, a educação e os serviços médicos e financeiros. O desemprego permaneceu baixo, em torno de 5%, até o fim de 2014, encoberto pela diminuição da participação da força de trabalho,<sup>3</sup> mas disparou nos últimos meses, chegando a 7,6% em agosto de 2015.<sup>4</sup>

**12. Em virtude dos baixos resultados em termos de crescimento do PIB e geração de empregos, o progresso na redução da pobreza desacelerou.** O Brasil vem fazendo avanços significativos na redução da pobreza e no desenvolvimento social desde a década de 1990. O crescimento do emprego e o aumento da renda do trabalho, assim como a implementação de programas de assistência social direcionados, contribuíram para uma redução significativa da parcela de brasileiros que vivem abaixo da linha de pobreza extrema. Contudo, em decorrência da desaceleração da economia nos últimos anos, estima-se que o número de brasileiros em situação de pobreza extrema tenha crescido de 7 milhões em 2012 para 7,6 milhões em 2013, o primeiro aumento após 10 anos consecutivos de redução.

**13. Apesar da desaceleração, a inflação subiu bem acima da meta e atualmente está próxima a dois algarismos, impulsionada, sobretudo, pelo realinhamento dos preços administrados.** Desde 2011, o índice de preços tem ficado no limite superior da margem de tolerância de 2% da meta de inflação (4,5%), fechando 2014 em 6,4% e chegando a 9,5% em setembro de 2015, o patamar mais elevado desde 2003. De 2010 a 2014, a inflação refletiu, em grande medida, pressões sobre a demanda decorrentes da expansão fiscal e da elevação dos gastos das famílias em meio a restrições de capacidade e ao baixo desemprego. Refletiu também fatores que provocam a elevação dos custos, como os reajustes automáticos do salário mínimo. Em 2015, embora as pressões sobre a demanda tenham diminuído, o ajuste dos preços administrados (dos combustíveis, energia elétrica, água e transportes públicos), além dos choques nos preços dos alimentos e da forte depreciação do câmbio, resultou em um surto inflacionário.

**14. O Banco Central adotou uma política monetária consideravelmente mais austera no intuito de controlar a inflação.** Desde abril de 2013, a autoridade monetária vem apertando a política monetária, tendo elevado a taxa Selic em 7 pontos percentuais até julho de 2015, com a taxa base de juros chegando a 14,25% em outubro de 2015. Até o momento, o ciclo de arrocho não foi suficiente para trazer a inflação para a meta. De certo modo, sua eficácia foi reduzida pelo aumento significativo dos empréstimos concedidos por bancos estatais desde 2009. Em 2014, o relaxamento da reserva compulsória também foi de encontro às medidas de austeridade.

---

<sup>3</sup> Apesar da desaceleração da atividade econômica e da geração de empregos desde 2012, a redução do desemprego se manteve, chegando a um patamar histórico de 4,8% em 2014, e os salários médios também continuaram a aumentar. Isso foi resultado, em grande medida, de uma queda da participação da força de trabalho, que ocultou o impacto da redução na geração de empregos nos últimos anos.

<sup>4</sup> Com base em dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) nas principais áreas metropolitanas. A taxa de desemprego segundo a PNAD Contínua é ligeiramente mais alta do que a apontada pela PME e havia chegado a 8,1% em maio de 2015.

Contudo, o Banco Central conseguiu reduzir as expectativas de inflação e trazê-las para dentro da margem de tolerância da meta, pois a previsão é que a inflação encerre o ano de 2016 em 5,9%.

**15. O estímulo fiscal adotado em 2011 em resposta à desaceleração da atividade econômica foi mantido até 2014, resultando em uma deterioração constante dos saldos fiscais.** Em combinação com um desempenho das receitas abaixo do favorável, a política expansionista mantida de 2012 a 2014 resultou em déficits fiscais crescentes. O saldo primário passou de um superávit de 2,1% do PIB em 2012 para um déficit de 0,6% em 2014, ao passo que o déficit fiscal global sofreu uma deterioração e chegou a 6,2% do PIB em 2014, em vista de uma conta de juros da dívida correspondente a 5,6% do PIB. Desde o início de 2015, as autoridades vêm tentando controlar o déficit por meio de medidas de austeridade que reduziram as despesas, especialmente o investimento público, mas também despesas correntes discricionárias e não discricionárias, sobretudo por meio de critérios mais rigorosos para o pagamento de benefícios a desempregados e de pensões por morte. Contudo, apesar desses esforços e de uma série de medidas para aumentar a arrecadação, o déficit primário e o déficit fiscal global aumentaram para 0,8% e 9,2% do PIB, respectivamente, nos 12 meses até agosto de 2015. A deterioração do saldo primário foi causada, principalmente, pela deterioração das receitas tributárias resultante da recessão e pela dificuldade em economizar recursos fiscais significativos em virtude da rigidez do orçamento e do fraco apoio político ao ajuste fiscal no Congresso. Além disso, a conta dos juros sobre a dívida aumentou drasticamente em 2015 e agora soma 8,4% do PIB nos 12 meses encerrados em agosto. Isso é consequência da elevação das taxas de juros e das consideráveis perdas com os contratos de swap cambial do Banco Central (os quais são levados em conta na contabilização das despesas com juros).<sup>5</sup>

**16. Em setembro de 2015, devido à deterioração fiscal em meio a um ambiente político difícil, a Standard & Poor's rebaixou a nota de crédito soberano em moeda estrangeira de longo prazo do Brasil para BB+, com perspectiva negativa, retirando o grau de investimento do Brasil.** A gravidade dos desafios fiscais que o Brasil enfrenta ficaram evidentes no início de setembro, quando o governo enviou ao Congresso o orçamento de 2016 com a previsão de um déficit primário de 0,5% do PIB em 2016. Isso representou o abandono da meta de superávit primário, que já havia sido corrigida para baixo em julho, de 2,0% para 0,7% do PIB, o que serviu de estopim para o rebaixamento pela S&P. Após esse rebaixamento em meados de setembro, o governo apresentou mais um pacote de medidas fiscais para alcançar a meta de superávit primário de 0,7% do PIB em 2016.<sup>6</sup> Muitas dessas medidas precisarão ser aprovadas pelo Congresso e, provavelmente, sofrerão muita resistência.

---

<sup>5</sup> As perdas acumuladas ao longo dos 12 meses até agosto com o programa de swap de dólares chegou a R\$ 112 bilhões (2% do PIB).

<sup>6</sup> O novo plano fiscal anunciado em setembro de 2015 contém uma série de medidas para aumentar a arrecadação e cortar gastos. Destacam-se a recriação da CPMF, as mudanças tributárias envolvendo o Sistema S, a realocação das fontes de recursos do Sistema S e a mudança na alíquota do benefício sobre as exportações de manufaturados. Já do lado da despesa, as medidas foram, entre outras, o adiamento do reajuste do salário dos servidores públicos e mudanças no financiamento do Programa Minha Casa, Minha Vida e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

17. **A deterioração da política fiscal reverteu a tendência de declínio da dívida pública observada ao longo da década de 2000.** A dívida bruta do governo geral cresceu de 51,8% do PIB em 2010 para 58,9% no fim de 2014, chegando a 65,3% do PIB em agosto de 2015,<sup>7</sup> um nível relativamente alto para um país de um mercado emergente. A dívida líquida continua consideravelmente mais baixa, mas recentemente subiu para 35,5% do PIB em agosto de 2015, após uma tendência de baixa em que caiu de 38,5% para 32,2% do PIB entre 2010 e 2013. Contudo, as características do perfil da dívida limitam os riscos associados com o nível do endividamento. Entre essas características, destacam-se a baixa exposição a moeda estrangeira, uma parcela crescente de dívida interna pré-fixada e uma parcela comparativamente baixa de dívida pública detida por estrangeiros. No fim de agosto de 2015, a dívida do setor público não financeiro denominada em moeda estrangeira correspondia a apenas 5% do total, representando quase 4% do PIB. Além disso, apesar de uma elevação significativa da proporção da dívida pública na mão de estrangeiros desde 2007, os investidores nacionais detêm a maior parte (81%) da dívida local.

18. **Em linha com a desaceleração da economia e com a política monetária mais austera, houve um desaquecimento dos mercados de crédito.** Após um período de rápida expansão, o crescimento do crédito nominal caiu consideravelmente, chegando a 9,6% no período de doze meses até agosto de 2015. O crescimento moderado do crédito estabilizou a relação crédito/PIB neste ano em 54,6%. Essa desaceleração é compatível com a fraca evolução da demanda interna, a elevação das taxas de juros (a taxa de empréstimo média chegara a 29% em agosto, frente a 25% em janeiro), o elevado grau de incerteza e a decisão do governo de reduzir significativamente o uso do crédito subsidiado por meio dos bancos públicos como medida anticíclica. A alavancagem das famílias e das empresas cresceu ao longo da década passada. O endividamento das famílias (como porcentagem da renda disponível) subiu para 46% em meados de 2015; contudo, o serviço da dívida desse mesmo grupo vinha se mantendo estável desde 2012 por causa da crescente proporção do endividamento das famílias na forma de empréstimos para a compra da casa própria, o que alongou a média dos perfis de vencimento. A dívida das empresas em relação ao PIB aumentara 15% desde 2007, refletindo a evolução observada nos demais países emergentes. A emissão de dívida no exterior por parte de subsidiárias constituídas em outros países, que elevou a exposição em moeda estrangeira, explica uma parte significativa desse aumento. Embora a dívida em moeda estrangeira represente cerca de 30% do total, uma boa parte está coberta por operações de hedge. Contudo, a perspectiva de uma elevação das taxas de juros, alimentada pela possibilidade da adoção de uma política monetária mais austera nos Estados Unidos, aumentou a preocupação com a capacidade das empresas para pagar o serviço das suas dívidas. Essa vulnerabilidade tem implicações importantes para o sistema financeiro, em parte porque a dívida das empresas constitui uma parcela significativa dos ativos dos bancos brasileiros (31% em 2014).

19. **Os indicadores da solidez do sistema bancário permanecem positivos, mas a deterioração da conjuntura econômica e o impacto dos atuais escândalos no setor empresarial podem afetar negativamente a qualidade dos ativos.** Apesar da rápida expansão

---

<sup>7</sup> Isso está de acordo com a metodologia brasileira. Segundo a metodologia do FMI, a dívida tem sido mais alta, embora os dois valores tenham convergido mais recentemente. No fim de 2014, a dívida bruta do governo geral segundo a metodologia do FMI montava a 65,2% do PIB, em comparação com 63% no fim de 2010.

das carteiras dos bancos públicos, os indicadores informados da qualidade dos ativos continuaram estáveis de modo geral. No entanto, tais indicadores parecem estar se enfraquecendo na margem em 2015, dada a recessão e a elevação das taxas de juros. As taxas de inadimplência médias sobre todos os empréstimos subiram de 2,9%, em média, em 2014 para 3,1% em agosto. Contudo, o sistema bancário aparenta estar bem protegido para suportar perdas, com reservas de capital agregadas em um nível confortavelmente acima das médias da OCDE e uma provisão para perdas com empréstimos totalizando 130% do montante dos empréstimos não produtivos. Ademais, o índice de solvência, no patamar de 16,7%, continua bem acima do mínimo de 11% exigido pela regulação bancária.

**20. A posição externa do Brasil sofreu um rápido ajuste em 2015, após uma deterioração em 2014.** O déficit em conta corrente subiu de 2,7% do PIB em 2011 para 4,4% em 2014 (US\$ 104 bilhões), reflexo, em grande parte, da deterioração das relações de troca e do declínio das exportações de manufaturados (sobretudo para a Argentina). Em 2015, o enfraquecimento da demanda interna e a desvalorização do câmbio reduziram o déficit em conta corrente para 4,1% do PIB (US\$ 46,2 bilhões) até agosto. Embora boa parte do déficit ainda seja financiada por fluxos de entrada de investimento direto estrangeiro (IDE), esses fluxos caíram consideravelmente neste ano (em 36% em dólar ao longo dos dois primeiros meses de 2015), enquanto os fluxos de carteira se mostraram voláteis, destacando as vulnerabilidades à reversão dos fluxos de capitais. Além disso, cresceram as preocupações com a estabilidade dos fluxos de IDE em decorrência da crescente emissão de dívida no exterior por subsidiárias estrangeiras de empresas-matrizes brasileiras (conforme mencionado acima).<sup>8</sup>

**21. A moeda brasileira se desvalorizou fortemente em 2015, sobretudo a partir de julho, com a deterioração das perspectivas econômicas.** A partir de 2011, o real se enfraqueceu gradativamente, tendo perdido cerca de 34% do seu valor em relação ao dólar em 2015, em meio a incertezas internas e ao fortalecimento da moeda americana (Tabela 1). A desvalorização se acelerou em setembro, com a taxa de câmbio chegando ao patamar recorde de R\$ 4,18 por US\$ 1,00 em meio a grande volatilidade. A combinação do real desvalorizado com o aumento do déficit em conta corrente resultaram em uma elevação constante do total da dívida externa (incluindo a dívida do setor privado e os empréstimos entre empresas) em relação ao PIB, de 19,6% em 2012 para 28,5% em agosto de 2015. Contudo, essa porcentagem ainda é relativamente baixa em comparação com a de outros países. O grande volume de reservas internacionais (US\$ 368 bilhões, ou 15 meses de importações, em agosto de 2015) continua a constituir uma proteção contra a turbulência externa. No entanto, essas reservas são neutralizadas parcialmente por uma posição vendida em swaps cambiais (US\$ 108 bilhões à mesma época), que o Banco Central vem oferecendo desde maio de 2013 para sustentar o real.

---

<sup>8</sup> Os empréstimos entre empresas representaram 60% do total de IDE em 2014. Contudo, cerca de 60% desses empréstimos refletem recursos de empréstimos contraídos no exterior por subsidiárias estrangeiras de empresas brasileiras, o que, seguramente, implica um perfil de risco mais semelhante ao de fluxos de dívida em carteira.

**Tabela 1 Brasil: Principais Indicadores e Projeções da Economia, 2008–2017**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015f	2016f	2017f
<b>Real gross domestic product (percent change)</b>	5.0	-0.2	7.6	3.9	1.8	2.7	0.1	-2.7	-0.7	1.4
Private consumption	6.4	4.2	6.4	4.8	3.9	2.9	0.9	-3.4	-2.3	1.1
Government consumption	2.1	2.9	3.9	2.2	3.2	2.2	1.3	-0.9	0.6	0.5
Gross fixed capital investment	12.7	-1.9	17.8	6.6	-0.6	6.1	-4.4	-11.6	-2.9	2.5
Statistical discrepancy (% GDP)	1.7	-1.0	0.8	0.7	-0.4	-0.3	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Exports, goods & services	0.4	-9.2	11.7	4.8	0.5	2.1	-1.1	4.2	3.5	3.1
Imports, goods & services	17.0	-7.6	33.6	9.4	0.7	7.5	-1.0	-10.4	-5.8	1.5
Agriculture	6.3	-3.1	6.3	3.9	-2.1	7.3	0.4	3.4	4.3	3.8
Industry	4.1	-5.7	10.4	1.5	-0.8	2.2	-1.1	-6.5	-1.8	1.5
Services	4.9	2.0	5.6	2.7	1.8	2.0	0.7	-1.7	-0.7	1.2
Output Gap (percent of potential GDP)	2.7	-0.9	2.9	3.6	2.5	2.6	0.6	-2.9	-4.7	-4.7
<b>CPI Inflation (end of period)</b>	5.9	4.3	5.9	6.5	5.8	5.9	6.4	9.2	5.5	4.5
<b>Current account balance, % of GDP</b>	-2.3	-2.1	-2.8	-2.6	-2.6	-3.9	-4.4	-4.1	-3.7	-3.6
Foreign direct investment, % of GDP	1.2	1.9	1.4	2.4	2.6	2.6	3.0	3.2	3.3	3.3
Official reserves (US\$, billion)	194	239	289	352	373	359	364	...	...	...
Gross External Debt* (US\$ billion)	200	247	351	403	436	440	498	...	...	...
<b>Average exchange rate (R\$/US\$)</b>	1.8	2.0	1.8	1.7	2.0	2.2	2.4	...	...	...
Real effective exchange rate (2010 = 100)	86.1	86.9	100.0	104.6	94.5	90.0	89.7	...	...	...
<b>Fiscal Indicators (% of GDP)</b>										
General Government Revenue	36.7	34.8	37.1	36.6	37.7	37.2	34.7	34.4	35.6	36.5
General Government Expenditure	38.3	38.1	39.9	39.2	40.4	40.4	40.9	42.4	42.7	41.3
Interest Expenditure	5.5	5.3	5.2	5.7	4.6	5.0	5.6	7.7	7.8	6.0
Primary Balance	3.9	2.0	2.4	3.1	2.1	1.9	-0.6	-0.3	0.7	1.2
Fiscal balance	-1.6	-3.3	-2.8	-2.6	-2.5	-3.1	-6.2	-8.0	-7.1	-4.8
Gini coefficient of consumption										

Sources: IBGE, BCB, IMF and World Bank staff forecasts.

Notes: e = estimate, f = forecast, \* includes securities issued in Brazil, held by foreign residents

Table 1 Brazil: Selected Economic Indicators and Projections, 2008–2017	Tabela 1 Brasil: Principais Indicadores e Projeções da Economia, 2008–2017
Real gross domestic product (percent change)	Produto interno bruto real (variação percentual)
Private consumption	Consumo privado
Government consumption	Consumo do governo
Gross fixed capital investment	Investimento bruto em capital fixo
Statistical discrepancy (% GDP)	Discrepância estatística (% do PIB)
Exports, goods & services	Exportações, bens e serviços
Imports, goods & services	Importações, bens e serviços
Agriculture	Agricultura
Industry	Indústria
Services	Serviços
Output Gap (percent of potential GDP)	Hiato do produto (porcentagem do PIB potencial)
CPI Inflation (end of period)	Inflação do IPC (fim do período)
Current account balance, % of GDP	Saldo da conta corrente, % do PIB
Foreign direct investment, % of GDP	Investimento direto estrangeiro, % do PIB
Official reserves (US\$, billion)	Reservas oficiais (bilhões de US\$)
Gross External Debt* (US\$ billion)	Dívida externa bruta* (bilhões de US\$)
Average exchange rate (R\$/US\$)	Taxa de câmbio média (R\$/US\$)
Real effective exchange rate (2010 = 100)	Taxa de câmbio efetiva real (2010 = 100)

Fiscal Indicators (% of GDP)	Indicadores fiscais (% do PIB)
General Government Revenue	Receita do governo geral
General Government Expenditure	Despesa do governo geral
Interest Expenditure	Despesas com juros
Primary Balance	Saldo primário
Fiscal balance \	Saldo fiscal \
Gini coefficient of consumption	Coefficiente de Gini do consumo
Sources: IBGE, BCB, IMF and World Bank staff forecasts.	Fontes: IBGE, BCB, FMI e previsões do corpo técnico do Banco Mundial.
Notes: e = estimate, f = forecast, * includes securities issued in Brazil, held by foreign residents	Notas: e = estimativa, f = previsão, * abrange títulos emitidos no Brasil e detidos por residentes no exterior.

## 2.2. PERSPECTIVAS MACROECONÔMICAS DO BRASIL E SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA

22. **As perspectivas para a economia brasileira no curto prazo são difíceis, com a expectativa de uma profunda contração do PIB e a inflação acima da meta em 2015.** Os indicadores de confiança continuaram a cair de forma constante em 2015, chegando a níveis sem precedentes e indicando uma deterioração ainda maior das perspectivas para o consumo e o investimento privado no curto prazo. O governo tomou medidas para sanar incoerências anteriores nas políticas, mas, no curto prazo, esses ajustes necessários das políticas agravaram o declínio generalizado da atividade econômica e geraram pressões inflacionárias. A consolidação fiscal e o crescimento do desemprego reduzirão ainda mais a demanda agregada, enquanto a desvalorização do câmbio e o realinhamento dos preços administrados devem continuar a pressionar fortemente a inflação. As projeções indicam que a economia deve passar por uma grave recessão em 2015, seguida de uma contração menos aguda em 2016, à medida que as dificuldades econômicas cedam, e de uma modesta recuperação daí em diante. A inflação deve chegar a um pico superior a 9% e manter-se acima da meta em 2016 apesar da debilidade da economia, à medida que os efeitos secundários da elevação dos preços administrados e o enfraquecimento do câmbio sejam repassados para os preços de mercado. No médio prazo, a inflação deve convergir gradativamente para a meta de 4,5%, pois o crescimento deve recuperar-se apenas lentamente, deixando um hiato negativo do produto.

23. **As perspectivas para a sustentabilidade da dívida dependem do ritmo da consolidação fiscal.** Serão necessários superávits primários de 2% a 3% do PIB para posicionar a relação dívida bruta/PIB em uma trajetória descendente. Segundo as atuais projeções da provável trajetória da política fiscal, a dívida pública deve crescer nos próximos anos, com a dívida bruta ultrapassando o patamar de 70% do PIB. A dívida pública deve se estabilizar e diminuir gradativamente no médio prazo, em linha com a trajetória do ajuste fiscal anunciado pelas autoridades, que visa a elevar o superávit primário para 1,3% do PIB em 2017 e para, pelo menos, 2% do PIB em 2018 e daí em diante. No entanto, a trajetória da dívida bruta é sensível ao fraco desempenho do crescimento e aos deslizes fiscais em vista da pressão decorrente dos elevados custos do endividamento.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Técnicos do Banco Mundial estão trabalhando em uma atualização da Análise de Sustentabilidade da Dívida, que deverá estar pronta até o fim de 2015.

24. **O governo está procurando fazer um ajuste macroeconômico coordenado.** Está em andamento um processo de consolidação fiscal para corrigir os deslizes dos anos anteriores e estabilizar as tendências fiscais, embora o Congresso não tenha aprovado todas as medidas e a desaceleração da atividade econômica tenha prejudicado a consecução das metas. Paralelamente, o Banco Central limitou sua intervenção no mercado de câmbio a episódios de volatilidade excessiva, permitindo que o câmbio desempenhe seu papel na absorção de choques, e à convergência da taxa para níveis compatíveis com os fundamentos, impulsionando, assim, a competitividade e as exportações. Ao mesmo tempo, o governo se comprometeu a fortalecer o quadro de política monetária e trazer a inflação para a meta até o fim de 2016, o que tem encontrado respaldo na política monetária mais restritiva e na redução (a partir de 2017) da margem de tolerância, de 2,0% para 1,5%, da meta de inflação de 4,5%. Além disso, o governo tomou medidas para reverter as principais distorções. Entre elas, destacam-se os controles dos preços internos (dos preços dos combustíveis e das tarifas de energia elétrica e de transporte público); distorções no mercado de crédito resultantes dos empréstimos subsidiados concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e a forte intervenção no câmbio. A concessão de crédito pelos bancos públicos diminuiu, o que ajudará a aliviar as pressões sobre a posição fiscal e, ao mesmo tempo, reduzir as distorções financeiras e reforçar a credibilidade fiscal. Por último, os subsídios gerais aos consumidores de energia elétrica foram eliminados, o que resultou no aumento das tarifas — uma medida positiva por motivos de eficiência fiscal e econômica.

25. **Os esforços para aliviar as restrições do lado da oferta e impulsionar a capacidade produtiva da economia também foram mantidos, mas os avanços foram mais lentos.** Por um lado, o governo concentrou-se no seu programa de concessões — o Programa de Investimentos em Logística — para envolver o setor privado em projetos de infraestrutura fundamentais (estradas e aeroportos), transmissão e geração de energia elétrica e telecomunicações. Em junho de 2015, foi anunciada uma nova fase do programa, com planos de investimento em infraestrutura no total de R\$ 198,4 bilhões, com R\$ 69,2 bilhões a serem investidos entre 2015 e 2018. Por outro lado, os impedimentos estruturais ao crescimento ainda são significativos. Em especial, o Brasil ainda é uma economia relativamente fechada em comparação com seus pares, a qualidade da regulação é ruim e as barreiras à concorrência são generalizadas, o sistema tributário é de uma complexidade incomum e os custos unitários do trabalho são altos. Ademais, apesar das iniciativas recentes, os indicadores de infraestrutura e competitividade no Brasil se deterioraram em relação aos dos seus concorrentes.

26. **Os riscos para as perspectivas estão consideravelmente voltados para uma deterioração da conjuntura.** O esforço de consolidação fiscal do governo provavelmente continuará a enfrentar desafios decorrentes da atual recessão. O governo já reduziu suas metas de superávit primário para 2015 e 2016 (de 1,2% e 2,0% do PIB, respectivamente, para 0,15% e 0,7%) em resposta à deterioração das receitas. Para alcançar até mesmo essas metas reduzidas em um ambiente recessivo, serão necessários mais cortes significativos de gastos, além do aumento da arrecadação. A paralisia política e a crescente insatisfação social também ameaçam desviar do curso o esforço de consolidação fiscal e isso poderia ter graves implicações em termos da confiança dos investidores no Brasil. As atuais investigações sobre as denúncias de corrupção na Petrobras constituem mais um risco de transtornos políticos, econômicos e financeiros. O investimento pode ser prejudicado ainda mais e o acesso insuficiente das empresas sob investigação a financiamento pode resultar em efeitos secundários negativos sobre o setor bancário. Além disso, o Brasil permanece vulnerável a uma reversão dos fluxos de capital. Uma

fuga de capitais poderia ocorrer no caso do agravamento da deterioração da economia interna, de novos rebaixamentos da nota de crédito e da adoção de uma política monetária mais restritiva nos Estados Unidos.<sup>10</sup> Além disso, conforme mencionado acima, uma reversão das condições financeiras acomodáticas no mundo após a crise poderia deixar empresas em dificuldades e contagiar o setor financeiro. O elevado nível de reservas e a flexibilidade do câmbio, que funciona como um amortecedor dos choques, neutralizam parcialmente esses riscos. O risco de racionamento de água e energia elétrica decorrente de um período de seca prolongado diminuiu no curto prazo, mas poderia voltar em 2016 caso as chuvas sejam insuficientes.

**27. As perspectivas de médio prazo do Brasil dependerão do sucesso do ajuste macroeconômico ora em andamento, bem como da solução dos pontos de pressão estruturais sobre as finanças públicas e da adoção de reformas que fortaleçam o crescimento.** No médio prazo, será essencial corrigir a situação fiscal brasileira para criar as condições necessárias para dar início a um novo ciclo de crescimento. O ajuste atual será essencial para controlar o déficit. Contudo, com vistas ao futuro, será fundamental eliminar as principais fontes de pressão de longo prazo sobre as finanças públicas, especialmente a previdência social, para estabilizar e reduzir a dívida e obter espaço fiscal. Para acelerar o crescimento no médio prazo, outro desafio crucial no Brasil é aumentar o investimento e a produtividade. Como se exauriram os fatores de crescimento da última década — o consumo impulsionado pelo crédito, a expansão da mão de obra e a alta dos preços das commodities —, o crescimento precisará se basear na elevação do investimento e em ganhos de produtividade. Isso exige políticas para superar os desafios de elevar os investimentos públicos e privados em infraestrutura, melhorar a qualidade do ensino, reduzir a burocracia e racionalizar o sistema tributário, aumentar a eficácia dos gastos públicos e aumentar a concorrência e a contestabilidade do mercado nos principais setores da economia.

**28. O quadro macroeconômico global do Brasil atualmente é adequado para os fins desta operação.** Embora o espaço para políticas tenha sido reduzido, o quadro de políticas brasileiro continua a proporcionar certa flexibilidade para responder a crises econômicas. O governo tomou medidas firmes em 2015 para solucionar os desequilíbrios macroeconômicos. O forte ajuste do câmbio está forçando um rebalanceamento da economia, e a atual consolidação fiscal — embora sujeita a riscos políticos — é uma tentativa de sanar os desequilíbrios fiscais que vinham se acumulando ao longo dos últimos anos. Embora a continuação das pressões inflacionárias e a deterioração dos resultados fiscais em meio a um ambiente de fraco crescimento compliquem a gestão macroeconômica, o governo mantém-se empenhado em adotar as medidas necessárias para retomar uma trajetória fiscal sustentável e manter a inflação sob controle, ao mesmo tempo em que busca aumentar os investimentos para dar novo impulso ao crescimento. Nesse cenário, a dívida do setor público (tanto a bruta como a líquida) deve aumentar no curto prazo, porém permanecer em um nível administrável. Ademais, o câmbio flexível e as elevadas reservas internacionais continuarão a proporcionar ao Brasil uma proteção contra choques externos.

---

<sup>10</sup> A S&P foi a primeira agência de classificação de risco a rebaixar a dívida soberana brasileira e retirar-lhe o grau de investimento; outras podem seguir o mesmo caminho, o que desencadearia uma “venda forçada” de ativos brasileiros.

### *Evolução econômica recente no Município de Manaus*

29. **Manaus é a sexta maior capital do Brasil.** Geograficamente, o Município é a maior capital do País, com uma área de 11.401 km<sup>2</sup>. Além disso, apresenta a maior taxa de crescimento populacional entre todas as capitais. Seu PIB montou a R\$ 50 bilhões (US\$ 25,5 bilhões) em 2012. Já o PIB per capita é de R\$ 26.761 (US\$ 13.695), 18% superior ao PIB per capita nacional médio, de US\$ 11.589. Manaus tem 52,2% da população do estado e responde por 78% do PIB estadual.

30. **No passado, Manaus prosperou em decorrência do comércio da borracha, mas hoje sua economia está mais ligada à Zona Franca de Manaus (ZFM).** A ZFM foi criada em 1957, mas apenas decolou em 1967, quando o regime militar ampliou o conjunto de incentivos fiscais para as empresas ali localizadas, com o objetivo de desenvolver um polo industrial, comercial e agropecuário na região amazônica. Atualmente, as empresas situadas na ZFM recebem incentivos fiscais federais e estaduais. As empresas da ZFM não têm incentivos fiscais específicos na esfera municipal. O montante total de receitas que se deixa de arrecadar nos níveis federal e estadual na ZFM está estimado em 0,6% do PIB nacional. Essa condição jurídica privilegiada é atribuída pela Constituição e, embora estivesse determinado que inicialmente chegaria ao fim em 1997, foi prorrogada mais de uma vez e agora está programada para durar até 2073.

31. **O desempenho econômico do Município está estreitamente ligado ao desempenho da ZFM.** As empresas localizadas na ZFM tiveram uma receita combinada de R\$ 97,1 bilhões em 2014 e, nesse ano, empregavam 120.089 pessoas, das quais 32,4 eram do sexo feminino. Os postos de trabalho gerados na ZFM respondiam por 27% de todos os empregos formais no Município. Assim como no caso da economia brasileira, o crescimento na ZFM também caiu ao longo de 2014. As principais indústrias da ZFM são de eletrônicos, eletrodomésticos, tecnologia da informação, bicicletas e motocicletas. O total da receita cresceu 4,7% em 2014, frente aos 13,31% registrados em 2013.

32. **O governo atual assumiu o poder em 2013, tendo herdado um déficit fiscal, mas agiu de imediato para revertê-lo.** Até o fim de 2012, o município tinha um déficit financeiro — compromissos de despesa sem os recursos correspondentes — de R\$ 347 milhões, com R\$ 81 milhões em despesas que haviam sido feitas fora do orçamento. O Município tomou várias medidas para controlar as despesas, aumentar a arrecadação e modernizar processos internos. Entre elas, destacam-se a celebração de acordos para saldar os atrasados gradativamente, monitorar o pagamento em dia das contas de serviços públicos para evitar multas por atraso, adotar a gestão baseada em resultados com metas para as receitas e despesas e criar uma comissão fiscal central para aprovar as despesas de maior monta. Até o fim de 2013, o déficit financeiro fora reduzido para R\$ 214 milhões.

33. **Em 2014, uma combinação de fatores externos e internos provocou uma nova elevação do déficit financeiro.** A queda da atividade econômica, que se traduziu em menos transferências do que o previsto no orçamento, e a não efetivação de transferências de capital do Governo Federal para pagar obras públicas relacionadas à Copa do Mundo foram os fatores externos que ocasionaram a deterioração. Além disso, a obrigação de segregar os servidores públicos ativos e pensionistas em dois planos, a chamada “segregação de massas”, gerou uma despesa extra de R\$ 100 milhões para o Município para custear o déficit do plano financeiro. A falta de controle em alguns órgãos setoriais ocasionou a contratação de despesas fora do orçamento mais uma vez. Todos esses fatores fizeram com que o déficit subisse R\$ 228 milhões em 2014.

34. **O Município reconheceu o deslize fiscal em 2014 e tomou medidas drásticas para pôr as contas fiscais no curso certo.** O prefeito demitiu secretários que estavam causando problemas fiscais para o Município e aprovou um plano para aumentar a arrecadação e cortar despesas, no total de R\$ 569 milhões em 2015. Esse plano contém medidas como auditorias da folha de pagamento, cortes de pessoal, padronização da frota de automóveis, venda de prédios e terrenos sem uso e redução das contas de serviços públicos. Por fim, iniciativas de mais longo prazo iniciadas em 2014, sobretudo na administração tributária, começarão a render frutos e gerar receitas extras no curto e médio prazo.

35. **Manaus é altamente dependente das transferências dos Governos Federal e Estadual.** Em 2014, essas transferências corresponderam a 64% das receitas correntes, uma porcentagem superior à de capitais comparáveis, como Recife (52,8%), Fortaleza (63%) e Belém (61,4%). As transferências do Governo Estadual representaram mais de 50% do total. A maior transferência é a do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que representou 30% de todas as receitas correntes do Município em 2014. Essa grande participação das transferências do ICMS no orçamento de Manaus é reflexo da dependência em relação à ZFM, pois as indústrias localizadas ali são grandes contribuintes de ICMS e o principal critério para a divisão desse imposto é o valor agregado no município. As transferências estaduais para os municípios se baseiam em regras (mais detalhes sobre a distribuição dos impostos entre os níveis do governo podem ser encontrados no Anexo 4); apenas um declínio da atividade econômica e, por extensão, da arrecadação de ICMS, poderia reduzir o montante transferido. O PIB do estado cresceu 8% em termos nominais em 2011 e caiu 0,7% em 2012, reflexo da deterioração significativa no setor industrial (Tabela 2).

36. **Os impostos locais são uma fonte mal utilizada de receitas em Manaus.** As receitas tributárias representam menos de 25% das receitas do Município, com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) gerando menos de R\$ 130 milhões em 2014 e o Imposto sobre Serviços (ISS) respondendo por R\$ 575,5 milhões em receitas. Em relação a um conjunto de cidades comparáveis,<sup>11</sup> Manaus tem a mais baixa arrecadação de IPTU per capita (R\$ 40,2) e o segundo imposto mais baixo per capita sobre serviços (R\$ 207). O IPTU é a base de arrecadação menos utilizada: estima-se que Manaus tenha aproximadamente 550 mil propriedades, das quais apenas 150 mil estejam incluídas no cadastro do IPTU e apenas metade delas pague o imposto regularmente. Além disso, o valor dos imóveis para fins de cálculo do imposto está desatualizado e Manaus concede um desconto de 15% para pagamentos à vista, um desconto considerável em comparação com o oferecido por outras cidades, como Belo Horizonte (7%) e Fortaleza (10%).

37. **Não obstante, nos últimos quatro anos, as receitas tributárias cresceram mais rápido do que as transferências.** De 2011 a 2014, os impostos cresceram 11,3% em termos reais, em média, ao passo que as transferências tiveram um aumento de 7,8%. O IPTU foi o imposto de melhor desempenho, com uma taxa de crescimento média real de 25%. Esse resultado foi creditado a alterações na legislação do IPTU, que está reduzindo gradativamente o desconto por pagamentos à vista (de 20% para 15%) e também à diminuição da diferença entre o valor real dos imóveis e o valor para fins de cálculo do imposto. Esses efeitos durarão até 2016. Várias medidas estão sendo implementadas para impulsionar a arrecadação de tributos, como uma completa revisão e modernização do cadastro de contribuintes, a negociação com os grandes contribuintes com

---

<sup>11</sup> Curitiba, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Recife e Belém.

pendências com o fisco, a implementação de rotinas para cobrar impostos atrasados e a oferta de vários serviços tributários por meio de canais eletrônicos. Outros impostos, como o ISS, também tiveram um bom desempenho, exibindo uma taxa de crescimento real de 9,3%.

**38. As maiores despesas municipais são com a folha de pagamento e os bens e serviços.** A folha somou R\$ 1,821 bilhão, enquanto os bens e serviços totalizaram 1,489 bilhão em 2014. Os pagamentos do serviço da dívida são muito baixos — R\$ 72 milhões em 2013, ou 2,1% das receitas correntes líquidas (RCL), reflexo dos baixos níveis de endividamento. Em termos de classificação funcional, saúde, educação e serviços urbanos representam 74% das despesas. Os níveis de investimento em Manaus não são baixos quando comparados aos de outras capitais. Em 2013, os investimentos chegaram a 11,1% das RCL (12,5% em 2014), o que situa Manaus na terceira posição, atrás de Belo Horizonte (19,8%) e Recife (17,3%).

**39. O total da força de trabalho manteve-se razoavelmente estável, mas os salários do funcionalismo aumentaram em termos reais a cada ano desde 2008, provocando um aumento da folha de pagamento em termos reais, porém sem exceder os limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).** A força de trabalho do Governo Municipal totalizava 33.605 funcionários em 2014, um crescimento de 4,6% em relação a 2008. O salário médio no Município teve um aumento anual real de 3,8% desde 2008. Pressões para aumentar os salários vêm do salário mínimo para os professores instituído pelo Governo Federal,<sup>12</sup> que aumentou acima da inflação nos últimos três anos, e de leis municipais que asseguram, no mínimo, uma correção salarial correspondente à inflação anual e aumentos automáticos vinculados ao tempo de profissão.

**40. O Município de Manaus cumpre todos os limites da LRF.** Os números mais recentes, relativos a agosto de 2015, mostram que as despesas com a folha correspondem a 45,7%<sup>13</sup> das RCL, contra um limite de 60%; as garantias são de 12,9% frente a um limite de 22%; os recursos de empréstimos somaram 1,1%, mas o limite está fixado em 16%; e a relação entre a dívida consolidada líquida e as RCL era de -8%, abaixo do limite de 120%. Isso mostra que o Município acumulou mais ativos do que dívidas, embora esses ativos talvez não estejam disponíveis livremente.

**41. Os níveis da dívida são baixos e administráveis, porém seu custo é alto.** O total da dívida bruta monta a R\$ 845 milhões, menos de 1% do PIB, ou 23,8% das RCL. Cerca de 33% dessa dívida é externa, enquanto o restante é interna. A totalidade da dívida é contratual, pois o Município não está autorizado a emitir títulos (como ocorre com todos os demais municípios e estados). O maior contrato de dívida, e também o de custo mais alto — com taxas de juros reais de 1% ao mês —, firmado com o Governo Federal, diz respeito a contribuições sociais não pagas por governos municipais anteriores e representa um terço do total da dívida. O contrato de renegociação da dívida relacionado à terceira operação de socorro financeiro promovida pelo Governo Federal em 1997 (Lei 9.496/97 e Medida Provisória 2.185) e oferecida a todos os

---

<sup>12</sup> O Município cumpre rigorosamente a legislação e, assim, não deve enfrentar riscos fiscais imediatos relacionados ao descumprimento da regra do salário mínimo dos professores.

<sup>13</sup> Atualmente, as despesas com a folha de pagamento não abrangem os gastos com aposentados, o que acrescentaria cerca de R\$ 150 milhões ao montante informado. Mesmo com esse acréscimo, o Município cumpriria a legislação.

estados e municípios foi quitado em maio de 2014. O prazo médio até o vencimento é 15,6 anos, com a dívida interna apresentando um perfil relativamente mais longo (16,7 anos) do que a externa (13,9). Por outro lado, a dívida interna tem um custo mais alto — com juros que variam de 4,31% em termos nominais a 12% em termos reais ao ano — do que o da dívida externa, cujas taxas de juros são Libor mais spreads de, no máximo, 1,35 ponto percentual.

42. **Apesar da ligeira deterioração em 2014, os resultados do orçamento vêm melhorando desde 2012.** O déficit primário de 5% das RCL em 2011 foi transformado em um superávit de 3,9% em 2013, mas recuou para um pequeno déficit, de 1,7%, em 2014. O saldo global também foi negativo em 2011 (R\$ 103,8 milhões) e foi convertido em um superávit de R\$ 121,1 milhões em 2013, porém voltou a ser um déficit, embora pequeno, de R\$ 40,3 milhões, em 2014. Da mesma maneira, as necessidades brutas de financiamento do Município caíram de 6,3% das RCL em 2011 para 0,5% em 2014.

43. **Manaus não enfrenta riscos fiscais significativos no curto nem no médio prazo.** Os precatórios<sup>14</sup> são pagos de acordo com a legislação e montam a R\$ 212,6 milhões. O principal risco fiscal diz respeito aos funcionários públicos com contratos temporários. O Município não pagou a contribuição para a previdência social desses empregados, o que resultou em uma ação na Justiça por parte do Governo Federal. Ao mesmo tempo, o Município está enfrentando uma ação da Promotoria Pública para que incorpore esses trabalhadores temporários como funcionários públicos com estabilidade. O Município não está mais aplicando esse contrato e está demitindo pouco a pouco os funcionários temporários admitidos por meio de contratos temporários. Manaus tem apenas uma parceria público-privada (PPP) que não está apresentando um bom desempenho (regida por um contrato antigo e mal estruturado) e haverá um impacto fiscal caso ela seja encerrada precocemente.

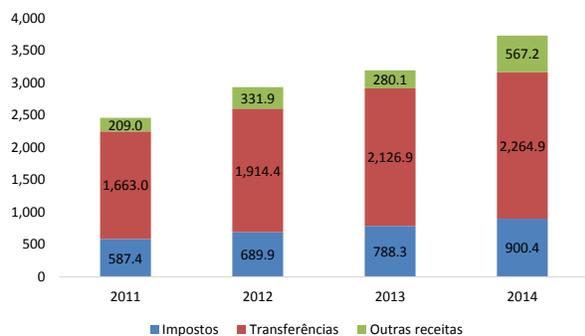
44. **Apesar dos avanços significativos nos últimos dois anos, ainda restam desafios estruturais.** O Município precisa rever seu orçamento e o processo de execução financeira para evitar despesas extra-orçamentárias no futuro, bem como para aumentar a eficiência técnica e na alocação de recursos. É preciso estabelecer uma fonte de receitas sustentável para financiar o custo da transição do regime de aposentadoria, que deve aumentar até 2035. Deve-se pensar bastante sobre a institucionalização de boas práticas e procedimentos já implementados a fim de evitar a reversão dos ganhos obtidos até o momento e, conseqüentemente, a deterioração da posição fiscal do Município. Além disso, essas mudanças precisam ser executadas e o orçamento deve ser equilibrado em um ambiente de crescimento negativo, com efeitos diretos sobre as receitas, tanto de transferências como de fontes próprias.

**Figura 1 – Receitas: 2011–2014**  
(valores nominais em milhões de R\$)

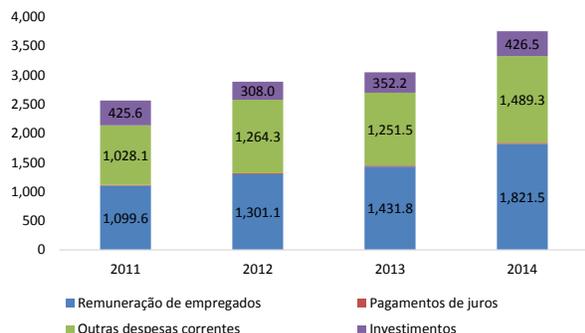
**Figura 2 – Receita do IPTU per capita: 2013**  
(valores nominais em R\$)

---

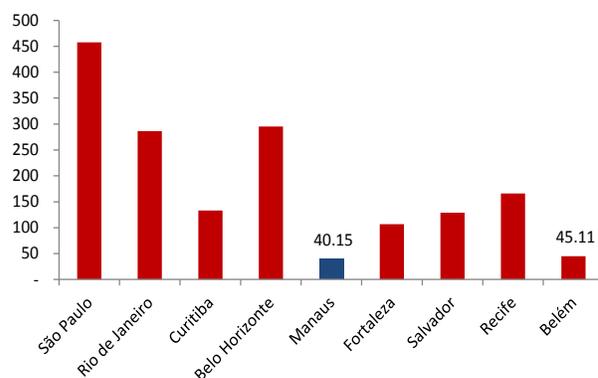
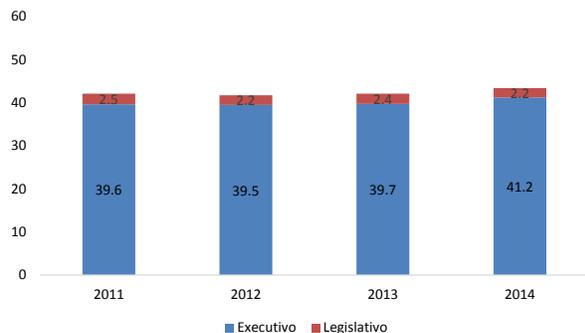
<sup>14</sup> Os precatórios são créditos judiciais contra os governos após condenação destes em processo.



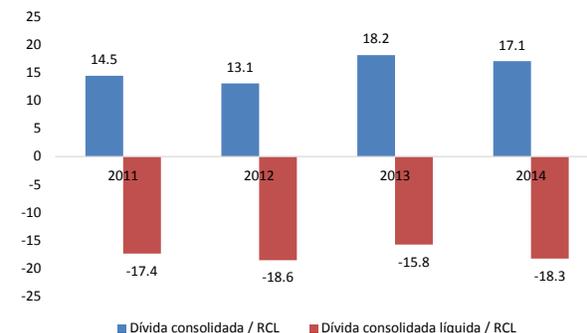
**Figura 3 – Despesas: 2011–2014**  
(valores nominais em milhões de R\$)



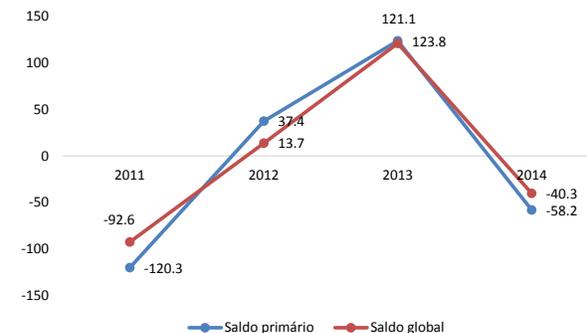
**Figura 5 – Despesas com a folha de pagamento: 2011–2014**  
(% das RCL)



**Figura 4 – Relação dívida/receitas: 2011–2014**  
(% das RCL)



**Figura 6 – Saldos orçamentários: 2011–2014**  
(valores nominais em milhões de R\$)



Fonte: Município de Manaus, Secretaria do Tesouro Nacional e cálculos do Banco Mundial. \* Os números de 2014 são do mês de agosto.

45. **As relações fiscais intergovernamentais são adequadas.** As transferências, em sua maioria, se baseiam em regras, as quais constam da Constituição ou de leis. As transferências do Estado do Amazonas se baseiam inteiramente em regras e não são afetadas pela situação fiscal do Estado, salvo quando o Estado e o Município são afetados pelos níveis nacionais de atividade econômica. As regras são públicas e conhecidas de antemão, e a sua aplicação é fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM). Nos termos da LRF e de resoluções complementares do Senado Federal, a obtenção de empréstimos por entes subnacionais é vetada se: i) a dívida consolidada líquida for superior ao dobro das receitas correntes líquidas (RCL) no caso dos estados ou superior a 120% no caso dos municípios; ii) as novas operações de

financiamento ultrapassarem 16% das RCL ou iii) o serviço da dívida ultrapassar 11,5% das RCL. Também é proibido tomar empréstimos caso isso vá contra os cronogramas de redução da dívida. Por último, o resgate de governos subnacionais é vetado e nenhum caso foi registrado nos últimos 15 anos. O debate atual sobre reformas financeiras intergovernamentais não deve alterar essas características nos próximos anos. Mais detalhes sobre a LRF e o quadro fiscal brasileiro podem ser encontrados no Anexo 4.

### ***Perspectivas econômicas e sustentabilidade da dívida no Município de Manaus***

46. **As projeções fiscais e da dívida do Município apresentam uma trajetória sustentável.** Foram construídos dois cenários alternativos, cujos pressupostos são descritos no Anexo 5. Em termos gerais, muito provavelmente os impostos crescerão em linha com a inflação e o crescimento do PIB; contudo, nos primeiros anos, podem ser esperados alguns ganhos de eficiência na arrecadação do IPTU e do ISS. A folha de pagamento deve crescer 3,8% em termos reais, em linha com a taxa de crescimento histórica. As despesas ordinárias também devem crescer com a inflação e o PIB. Segundo as projeções, os investimentos crescerão 1,1 ponto percentual das RCL a cada ano até 2020, partindo de 12,4% em 2014. Por último, o estoque da dívida e o respectivo serviço devem levar em consideração não apenas os contratos de dívida existentes, mas também os que estão em negociação, e partir do pressuposto de um nível de endividamento constante daí em diante.

47. **O cenário de referência mostra um orçamento equilibrado e maior espaço para investimentos na esteira do crescimento das receitas.** O Município de Manaus terá uma arrecadação maior devido ao processo de recuperação que está em desenvolvimento com a adoção das melhores práticas. O serviço da dívida deve aumentar, embora a partir de um nível muito baixo, devido aos novos empréstimos que o Município está contraindo.

48. **Um cenário alternativo e o mais pessimista possível foi desenvolvido.** Nesse cenário, a trajetória do orçamento e da dívida é considerada em uma conjuntura econômica mais restrita. Em ambos os cenários, supõe-se uma contração de 2,7% do PIB em 2015. No cenário mais pessimista, o PIB deve sofrer uma retração de 2% em 2016 e o crescimento da economia é zero no ano seguinte. Em seguida, pressupõe-se que o crescimento do PIB se estabilize em torno de 1,5% até 2020 e 2,5% daí em diante. A inflação também deve ser mais alta, 6,5% e 5,5% em 2016 e 2017, respectivamente, se estabilizando em 5,5% até 2020 e recuando para manter-se em 4,5% daí em diante. Supõe-se que não haverá ganhos de eficiência na arrecadação de impostos e as transferências do ICMS mostrem uma projeção mais pessimista. Além disso, projeta-se um plano de investimento mais ambicioso em 2015 (24,5% das RCL), que acaba se deteriorando mais tarde, chegando a 11,5% das RCL em 2020. Ademais, estima-se que o Município contraia R\$ 80 milhões em novos empréstimos anualmente de 2017 em diante.

**Tabela 2 – Demonstração das Operações do Governo de Manaus: 2014–2020 (milhões de R\$)<sup>15</sup>**

<sup>15</sup> Os números referentes ao período 2012–2014 correspondem a milhões de reais de 2014. Já as projeções referentes ao período 2015–2020 estão em preços nominais. Os números excluem as despesas anteriores efetuadas fora do orçamento. Se tais despesas fossem acrescidas, o Município apresentaria um déficit orçamentário global de R\$ 75,8 milhões e R\$ 268,3 milhões em 2012 e 2014, respectivamente.

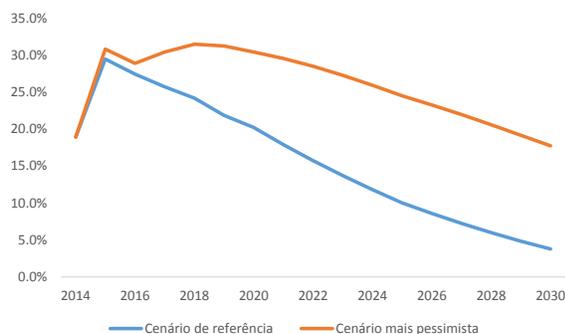
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>I. RECEITA</b>	<b>1,822.1</b>	<b>1,838.6</b>	<b>2,253.9</b>	<b>2,459.4</b>	<b>2,936.2</b>	<b>3,195.3</b>	<b>3,732.5</b>
Impostos	441.4	452.3	521.1	587.4	689.9	788.3	900.4
ISS	288.2	296.7	359.7	403.8	464.0	513.3	575.5
IPTU	50.2	55.7	50.0	52.3	75.1	99.5	127.0
Outros	102.9	99.9	111.4	131.3	150.8	175.5	197.9
ITBI	17.6	19.5	27.8	39.6	43.6	58.3	57.2
IRRF	55.8	48.8	57.8	67.4	82.8	89.8	107.1
Taxas	29.5	31.7	25.8	24.3	24.3	27.4	33.6
Contribuições sociais	51.8	55.4	66.4	74.6	75.1	101.5	214.2
Transferências	1,250.7	1,262.5	1,549.0	1,663.0	1,914.4	2,126.9	2,264.9
Transferências correntes	1,231.0	1,236.8	1,517.0	1,633.0	1,869.6	2,106.1	2,206.9
FPM	203.8	161.6	210.7	264.2	273.1	329.1	364.1
Parcela do ICMS estadual	679.4	681.4	866.4	919.0	1,031.8	1,172.6	1,211.5
<i>Ganho líquido do Fundeb</i>	119.0	106.8	134.5	136.2	206.9	220.7	234.1
Outras transferências correntes	228.7	287.0	305.3	313.6	357.9	383.7	397.2
Transferências de capital	19.7	25.7	32.1	30.0	44.8	20.8	58.0
Outras receitas correntes	78.3	68.4	117.4	134.4	256.8	178.6	353.0
Receitas com juros	14.1	17.2	20.7	24.7	20.2	35.9	52.9
Receitas com ativos não financeiros	0.4	0.5	1.4	1.3	108.3	4.5	123.4
Outras receitas correntes	63.9	50.7	95.3	108.4	128.2	138.2	176.7
<b>II. DESPESA</b>	<b>1,764.6</b>	<b>1,693.1</b>	<b>1,901.2</b>	<b>2,141.1</b>	<b>2,581.7</b>	<b>2,698.7</b>	<b>3,328.1</b>
Remuneração de empregados	921.0	960.4	999.4	1,099.6	1,301.1	1,431.8	1,821.5
Pagamentos de juros	8.9	10.6	13.0	13.5	16.3	15.5	17.3
Outras despesas correntes	834.8	722.1	888.7	1,028.1	1,264.3	1,251.5	1,489.3
Serviços contratados (terceiros)	511.9	455.6	549.3	650.1	766.1	760.5	902.2
Outros bens e serviços	322.8	266.5	339.4	377.9	498.2	491.0	587.2
<b>III. SALDO OPERACIONAL BRUTO (I - II)</b>	<b>57.5</b>	<b>145.6</b>	<b>352.7</b>	<b>318.3</b>	<b>354.5</b>	<b>496.6</b>	<b>404.4</b>
% das RCL	3.2	8.0	15.9	13.1	12.3	15.7	11.8
<b>IV. TRANSAÇÕES EM ATIVOS NÃO FINANCEIROS</b>	<b>112.0</b>	<b>165.9</b>	<b>366.6</b>	<b>427.4</b>	<b>313.2</b>	<b>352.2</b>	<b>427.0</b>
Investimentos em ativos não financeiros	111.3	162.6	358.5	425.6	308.0	352.2	426.5
Investimentos em ativos financeiros	0.8	3.2	8.1	1.8	5.2	0.0	0.4
<b>V. CAPACIDADE/NECESSIDADE LÍQUIDA DE FINANCIAMENTO (III - IV)</b>	<b>-54.6</b>	<b>-20.3</b>	<b>-13.8</b>	<b>-109.0</b>	<b>41.3</b>	<b>144.3</b>	<b>-22.6</b>
<b>VI. SALDO PRIMÁRIO (V + Pagamentos de juros líquidos)</b>	<b>-59.7</b>	<b>-27.0</b>	<b>-21.5</b>	<b>-120.3</b>	<b>37.4</b>	<b>123.8</b>	<b>-58.2</b>
% das RCL	-3.3	-1.5	-1.0	-5.0	1.3	3.9	-1.7
<b>VII. TRANSAÇÕES EM ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS</b>	<b>38.7</b>	<b>54.4</b>	<b>5.4</b>	<b>27.7</b>	<b>-23.6</b>	<b>-2.7</b>	<b>18.0</b>
Novos empréstimos	56.2	68.8	44.6	70.1	40.9	63.4	71.4
Amortizações, líquidas	(18.2)	(14.6)	(39.4)	(42.9)	(65.7)	(66.6)	(54.3)
Amortizações recebidas	0.0	0.0	2.0	3.5	1.4	1.0	0.5
Amortizações pagas	18.2	14.6	41.4	46.3	67.1	67.6	54.8
Alienação de ativos	0.7	0.1	0.2	0.5	1.2	0.5	0.9
<b>VIII. NECESSIDADE BRUTA DE FINANCIAMENTO (Serviço líquido da dívida - V)</b>	<b>72.8</b>	<b>34.9</b>	<b>53.2</b>	<b>151.9</b>	<b>24.4</b>	<b>46.1</b>	<b>18.7</b>
% das RCL	4.0	1.9	2.4	6.3	0.8	1.5	0.5
<b>VIII. SALDO GLOBAL (VI + VII)</b>	<b>-21.0</b>	<b>27.4</b>	<b>-16.1</b>	<b>-92.6</b>	<b>13.7</b>	<b>121.1</b>	<b>-40.3</b>
<i>Por memória:</i>							
Receitas correntes líquidas (RCL)	1,798.8	1,810.8	2,219.1	2,427.1	2,887.4	3,169.6	3,427.7
Investimentos não financeiros / RCL	6.2	9.0	16.2	17.5	10.7	11.1	12.4

Fonte: Município de Manaus, Secretaria do Tesouro Nacional e cálculos do Banco Mundial.

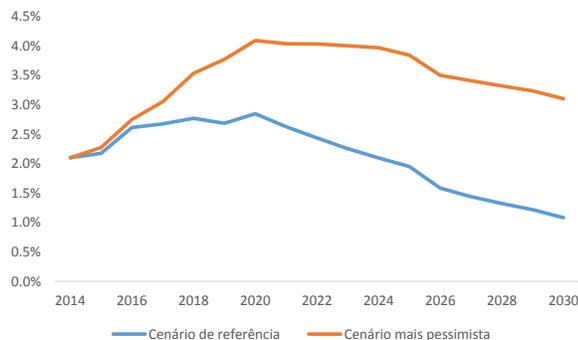
49. No cenário mais pessimista, Manaus ainda apresenta um orçamento equilibrado, mas os níveis de investimento se deterioraram em vista da queda do saldo operacional bruto. A dívida deve subir para 31,5% das RCL em 2018 e, então, seguir uma trajetória descendente, chegando a 17,8% das RCL até 2030, o que caracteriza um baixo nível de endividamento para os fins

da LRF. O serviço da dívida alcançaria 4,1% das RCL em 2020, consideravelmente mais alto do que os 2,8% registrados no cenário de referência, porém ainda administrável e com uma perspectiva favorável em vista da trajetória descendente observada no futuro.

**Figura 7 – Dívida consolidada/RCL: 2014–2030**



**Figura 8 – Serviço da dívida/RCL: 2014–2030**



Fonte: Banco Mundial.

50. **Em suma, a posição fiscal de Manaus é considerada adequada para os fins desta operação.** Os níveis de endividamento são baixos e devem continuar a cair no longo prazo apesar dos consideráveis empréstimos contraídos em anos anteriores e do impacto desta operação. Os saldos orçamentários também devem seguir uma trajetória sólida, mas a capacidade de investimento do Município deve cair caso a conjuntura econômica mais rigorosa se prolongue. No cenário de referência, os investimentos devem crescer, passando de 12,4% para 19% das RCL em 2020. Nesse meio tempo, o cenário mais pessimista mostra os investimentos no patamar de 10,8% das RCL em 2020.

### 2.3 RELAÇÕES COM O FMI

51. **Este DPL está em conformidade com as diretrizes sobre a coordenação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre o financiamento de políticas de desenvolvimento.** O FMI não mantém um programa com o Brasil desde 2005, mas missões anuais do Artigo IV têm visitado o País desde então. A Diretoria Executiva do FMI concluiu a mais recente consulta nos termos do Artigo IV com o Brasil em 16 de setembro de 2015 (Anexo 3). O Banco e o Fundo trabalham em estreita colaboração para o programa do Brasil como um todo. Isso é compatível com o Plano de Ação Conjunto do FMI–Banco Mundial (JMAP), que exige que técnicos do Banco e do Fundo se consultem pelo menos uma vez por ano quando da elaboração dos seus planos de trabalho. Contudo, considerando que o FMI não trabalha diretamente com os governos estaduais, não houve uma colaboração direta com o Fundo nesta operação específica.

## 3. O PROGRAMA DO GOVERNO

52. **O programa do Governo do Amazonas está estabelecido no seu Plano Plurianual (PPA) para 2015–2017.** O plano reflete o alinhamento estratégico das prioridades estaduais e municipais em termos de programas que buscam modernizar a capacidade municipal, melhorar a prestação de serviços e reduzir a desigualdade. O PPA está dividido em cinco objetivos temáticos: i) Organizando a cidade; ii) Qualificando os serviços; iii) Garantindo proteção social; iv) Criando novas oportunidades e v) Alcançando o equilíbrio fiscal, desenvolvimento de

recursos humanos e gestão pública estratégica. Cada programa municipal incluído no PPA, além da instituição a que ele corresponde, está vinculado a um dos cinco objetivos temáticos. Cada programa também contém indicadores para monitorar seus resultados e o avanço rumo à consecução dos objetivos temáticos. Além disso, o PPA contém estimativas do orçamento anual de cada programa de 2014 a 2017.

53. **O DPL proposto está diretamente ligado aos seguintes objetivos temáticos do PPA: “Organizando a cidade”; “Qualificando os serviços” e “Alcançando o equilíbrio fiscal, desenvolvimento de recursos humanos e gestão pública estratégica”.** Para apoiar o desenvolvimento urbano de Manaus, o primeiro objetivo temático prevê programas destinados a melhorar o transporte e a infraestrutura urbanos, bem como restaurar o centro e as áreas históricas de Manaus a fim de aumentar a eficiência e reforçar a segurança. Para melhorar a qualidade dos serviços municipais, o segundo objetivo temático se concentra em reformas nos setores sociais (isto é, educação e saúde) cruciais para aumentar a igualdade. No último objetivo temático, o Município de Manaus prioriza programas em apoio à modernização tecnológica da SEMEF, de modo a possibilitar melhorias na gestão dos recursos, compras e gestão da folha de pagamento e previdência, bem como programas para ampliar o acesso do cidadão a informações sobre os serviços municipais.

54. **As reformas de política no âmbito deste DPL já foram discutidas nos Conselhos Municipais e respondem às opiniões e sugestões dos cidadãos de Manaus.** Em conformidade com a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011), em 2013, o Município de Manaus reformou os Conselhos Municipais e sua Ouvidoria. Como parte integrante do processo de elaboração do PPA, o Município organizou consultas à população local para apresentar as propostas do programa e coletar suas opiniões e sugestões. Todos os anos, em setembro, as autoridades municipais mantêm reuniões públicas ao longo do período de uma semana, inclusive com leituras iniciais do orçamento e, em seguida, audiências públicas para promover a participação do cidadão na elaboração do projeto de orçamento para o ano seguinte. Essas reuniões são anunciadas amplamente no rádio e na imprensa escrita duas semanas antes das consultas. No caso dos setores sociais — saúde, educação e assistência social —, as consultas são feitas pelos Conselhos Municipais responsáveis por esses programas.

## 4. A OPERAÇÃO PROPOSTA

### 4.1 VÍNCULO COM O PROGRAMA DO GOVERNO E DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO

55. O objetivo de desenvolvimento do programa (ODP) no âmbito da operação proposta é ajudar o Município de Manaus a melhorar a gestão das suas finanças, bem como dos setores de educação e transportes, por meio da atualização dos processos de receitas e despesas, gestão meritocrática e voltada para resultados nas escolas e melhoria do controle das concessões do serviço de ônibus. Assim, o ODP está alinhado plenamente com os objetivos de desenvolvimento de mais longo prazo do governo, conforme delineados na seção anterior.

56. **O DPL proposto faz uso da experiência de outras operações do Banco com governos estaduais e municipais brasileiros.** Entre as lições extraídas, figura a importância de tomar as devidas providências para ajudar na implementação no longo prazo. As experiências anteriores mostram também que as ações prévias devem se limitar a umas poucas reformas institucionais e de política fundamentais. Sem esse enfoque, a implementação por parte do Governo e a supervisão

pelo Banco correm o risco de perder de vista as prioridades da operação. O trabalho analítico se mostrou uma ferramenta crucial para a preparação do projeto. Ele ajuda a identificar brechas em setores específicos, informar as partes interessadas, formar o consenso em torno de questões de desenvolvimento importantes e assentar as bases para o envolvimento e o diálogo no futuro. O trabalho analítico prévio do Banco respalda a operação aqui proposta (consulte a Tabela 3).

#### **4.2 AÇÕES PRÉVIAS, RESULTADOS E FUNDAMENTOS ANALÍTICOS**

**57. Os dois pilares que dão sustentação à operação proposta estão alinhados com o ODP e com o objetivo geral do Município de Manaus de melhorar a gestão do setor público e a qualidade e gestão do sistema educacional e do setor de transportes.** Esses pilares são: i) Reforço da gestão fiscal e do setor público e ii) Reforço da gestão e qualidade nos setores da educação e transportes. O primeiro pilar conterà ações que apoiam a consecução do ODP ao aumentar a arrecadação tributária, reforçar os controles sobre as despesas e aumentar a transparência. As ações prévias vão fomentar a institucionalização de mecanismos transparentes e eficientes para a compra de bens e serviços, o controle das despesas com pessoal, o aumento da arrecadação e o controle das despesas por meio de um plano de ação monitorado de perto. Já o segundo pilar prevê ações que têm como objetivo melhorar a gestão e a qualidade da prestação de serviços municipais nos setores da educação e transportes. Na área da educação, esse objetivo será alcançado por meio da seleção meritocrática dos diretores de escolas, estabelecimento de metas para os níveis escolares e criação de padrões mínimos para os funcionários dos estabelecimentos de ensino. O resultado previsto é um aumento dos níveis de proficiência dos alunos. As ações de política a serem apoiadas na área do transporte urbano visam a melhorar a mobilidade dos passageiros em Manaus.

**58. O novo governo tomou posse em janeiro de 2013 e está empenhado em eliminar, até o fim de 2016, o déficit financeiro gerado em 2012, apesar dos percalços enfrentados e das perdas de receita decorrentes da piora da conjuntura econômica.** A SEMEF está tomando a frente de todos os esforços para reequilibrar o orçamento e modernizar o Governo Municipal, e tem implementado várias medidas para restabelecer o equilíbrio do orçamento municipal e eliminar o déficit financeiro. Para atingir essa meta, a SEMEF adotou técnicas de gestão modernas, capacitou funcionários e formulou planos de ação que abrangem metas de aumento da receita e redução da despesa, além do monitoramento semanal dos indicadores. Pessoas são responsabilizadas por atividades específicas e, nesta etapa, não são distribuídos bônus monetários pelas metas atingidas. A função de controle interno foi reforçada, visitas de referência (*benchmarking*) foram feitas a outros municípios, os pagamentos em atraso a fornecedores foram interrompidos e foi redobrada a atenção aos impostos em atraso e aos contribuintes em situação irregular.

**59. O Município de Manaus fez uma parceria com o Governo do Estado para modernizar seus processos de gestão de compras e contratos e adotou tetos setoriais com vistas à preparação do orçamento de 2015.** Além disso, procurou-se elevar o retorno sobre os saldos em caixa do Município. As despesas correntes sofreram um corte em consequência da adoção de auditorias de rotina da folha de pagamento e de uma revisão dos beneficiários dos programas sociais. Além disso, as penalidades e multas pelo atraso no pagamento das contas dos serviços de utilidade pública no Município foram reduzidas de uma média de R\$ 1,5 milhão por mês para

quase zero. No geral, Manaus adotou uma metodologia pragmática na reforma que implica aprender com outros governos e adotar sistemas e procedimentos já existentes e bem-sucedidos, no intuito de poupar tempo e recursos financeiros.

### **Pilar I. Reforço da gestão fiscal e do setor público**

**60. O principal objetivo deste primeiro pilar é melhorar a gestão pública e fiscal no Município, começando pela SEMEF.** As principais reformas têm como objetivo controlar as despesas, aumentar a eficiência, economia e transparência nos procedimentos de compras e elevar a arrecadação de impostos.

#### *Melhoria da gestão da SEMEF*

**61. A adoção de técnicas de gestão modernas pela SEMEF já gerou resultados positivos.** Na área dos gastos públicos, um forte contingenciamento dos gastos foi implementado em 2013 e 2014, juntamente com outras medidas mais estruturais, como uma revisão do cadastro de beneficiários dos programas sociais e de todos os procedimentos de compras do Município. Além disso, foi executada uma reforma administrativa que reduziu o número de órgãos do governo de 36 para 23. Esse número foi reduzido ainda mais, para 17, em 2014. Ademais, o orçamento de 2015 foi preparado pela primeira vez com a adoção de tetos setoriais *ex ante* para as unidades orçamentárias.

**62. Devido às despesas em atraso e à falta de apoio financeiro, o Município encerrou o ano de 2012 com um déficit de R\$ 360 milhões.** Essa situação começou a ser revertida em 2013, em consequência de uma completa revisão das despesas e limites de gastos, além de medidas para aumentar a arrecadação. Tais medidas elevaram as receitas em aproximadamente 14% em 2013 e, ao mesmo tempo, limitaram o crescimento dos gastos a apenas 4%. A fim de alcançar a sustentabilidade fiscal, a SEMEF priorizou a adoção de ferramentas de gestão modernas na administração pública. Destacam-se a criação de uma subsecretaria para a gestão por resultados em 2013, que formulou indicadores, metas e planos de ação, além de capacitar funcionários na metodologia Planejar–Fazer–Verificar–Agir (*Plan-Do-Check-Act*).<sup>16</sup> No total, cerca de 30 indicadores e metas são monitorados. Cada meta é fundamentada por um plano de trabalho e cada atividade é atribuída a uma pessoa, com prazos. Os 20 indicadores financeiros e os 10 indicadores operacionais estão relacionados na comprovação jurídica e abrangem, por exemplo, metas para o aumento da arrecadação (por ex., do IPTU) e a eliminação de taxas pelo pagamento em atraso de contas de serviços públicos. A intenção do Governo é estender gradativamente essa metodologia para outras secretarias do Município, reforçando sua capacidade global para prestar serviços e atingir as metas fiscais.

- *Ação prévia 1:* A Secretaria da Fazenda (SEMEF) adotou um modelo de gestão pautado pela metodologia PDCA e um sistema de gestão de documentos eletrônicos integrado, além de estar monitorando a consecução dos indicadores selecionados.
- *Resultados:* Melhoria da gestão da SEMEF e das suas contas fiscais.

#### *Reformas na área de compras*

---

<sup>16</sup> A PDCA é uma metodologia iterativa de gestão em quatro etapas usada na área de negócios para o controle e melhoria contínua de processos e produtos.

63. **O Município de Manaus está obtendo avanços para se tornar mais eficiente, econômico e transparente nas suas compras de bens e serviços.** Boas práticas de compras públicas são um importante fator por trás da eficácia das despesas públicas e da melhoria dos resultados em termos de desenvolvimento, com a compra oportuna e com boa relação custo/benefício de bens e serviços (IEG, Banco Mundial, 2013). O Município está iniciando uma grande reforma do seu sistema de compras públicas, que abrange uma completa reformulação dos processos e procedimentos para planejar e executar as compras, administrar e monitorar a implementação de contratos e inspecionar a entrega dos bens e prestação dos serviços aos beneficiários. Esse programa abrangente foi iniciado em março de 2015 e deve estar concluído em junho de 2016. O ritmo acelerado das reformas é possível em virtude da estreita cooperação com o Governo do Estado do Amazonas.

64. **Os governos de Manaus e do Amazonas firmaram um acordo de cooperação técnica visando à transferência de conhecimento, sistemas e procedimentos do Estado para o Município.** Essa transferência de conhecimento deve adiantar em vários anos as reformas em Manaus. O Município está tirando proveito dos sistemas de informação já desenvolvidos e testados pelo Estado, de documentos jurídicos concebidos para reformular processos e procedimentos e do vasto conhecimento acumulado pelo Estado na esteira da recente implementação do seu próprio programa de reforma na área de compras. Além disso, o Município de Manaus replicará os processos implementados no nível estadual para planejar suas compras e inspecionar a prestação de bens e serviços.

65. **A espinha dorsal do novo sistema Compras Manaus é formada, em termos gerais, pelos seguintes elementos:** i) implementação de um sistema de pregão eletrônico para bens e serviços; ii) criação de um banco de dados de fornecedores e de um catálogo com as especificações de bens e serviços; iii) desenvolvimento de atas de registro de preço para bens; criação da Comissão Municipal de Licitações (CML) na Secretaria de Administração (SEMAD); criação de um banco de dados central de preços de bens e serviços, mantido pela SEMAD; vi) criação de uma comissão na SEMAD encarregada da padronização e licitação de serviços terceirizados; vii) criação de uma comissão para a inspeção dos bens entregues e serviços prestados, formada pela SEMAD, pelo órgão beneficiário e pela Controladoria Geral do Município (CGM) e viii) implementação de uma solução de *business intelligence* para apoiar o monitoramento e avaliação dos resultados com base na coleta de dados de todos os sistemas de informação mencionados acima.

66. **O programa de reforma na área de compras deve gerar economias, aumentar a transparência nas compras e acelerar os processos licitatórios.** O principal objetivo da reforma é gerar economias para o Município, tanto por meio da redução de preços, como de ganhos de eficiência. Análises com base em dados da arrecadação tributária mostraram que o Município paga, em média, 42% a 49% mais do que o setor privado pelos mesmos bens e serviços. Comparativamente, o Estado e o Governo Federal pagam, respectivamente, 22% a 27% mais e 14% a 16% mais, em média, do que empresas do setor privado. O Município visa a reduzir essa diferença com o Estado. Manaus gasta cerca de R\$ 1,2 bilhão por ano na compra de bens e serviços e planeja reduzir esse montante em 10% (cerca de R\$ 120 milhões) até 2016 por meio de um corte de 5% nos preços unitários pagos e de uma redução de mais 5% com a diminuição do desperdício e das quantidades adquiridas.

67. **Para alcançar a meta de economizar R\$ 120 milhões nas compras de bens e serviços, o Município está implementando um conjunto de estratégias como a consolidação da**

**demanda, a adoção de procedimentos licitatórios mais abertos e competitivos e a redução do desperdício.** Manaus implementará atas de registro de preço para a compra no atacado de grandes volumes e de bens imediatamente disponíveis no mercado. Essas atas de registro de preço serão licitadas de forma centralizada pela SEMAD e todos os órgãos setoriais serão obrigados a comprar por meio dessas atas. Além disso, o Município usará o método do pregão eletrônico como padrão para a compra de bens e serviços. O uso desse tipo de pregão poupa dinheiro tanto para os licitantes como para o Governo, que se beneficia do aumento da concorrência e de preços melhores. Outro aspecto importante da reforma é o uso do banco de dados da Nota Fiscal do Consumidor Eletrônica (NFC-e), que fornecerá informações melhores e referências para o Município para orçar os recursos para compras específicas. Por último, Manaus vai padronizar e centralizar a compra de determinados serviços terceirizados na SEMAD, minimizando o desperdício e obtendo um aumento da escala.

**68. Para promover o aumento da transparência das compras públicas, o Município publicará todos os contratos adjudicados no website Compras Manaus e fará 95% das licitações por meio do pregão eletrônico.** Antes da reforma, todos os avisos de licitação eram publicados em jornais e no Diário Oficial, e as adjudicações eram divulgadas apenas no Diário Oficial. A reforma aumentará a transparência substancialmente ao exigir a divulgação de 100% de todos os contratos adjudicados em um website de acesso fácil ao público ([compras.manaus.am.gov.br](http://compras.manaus.am.gov.br)). Além disso, o uso dos leilões por meio do pregão eletrônico público nesse mesmo website deve atrair mais concorrentes para disputar os contratos do Município de Manaus. Os processos licitatórios serão acelerados por meio do uso de ferramentas eletrônicas modernas para facilitar a licitação e acelerar os fluxos de trabalho interno com o uso da assinatura digital. A compra oportuna dos insumos necessários para a prestação dos serviços públicos é um indicador central do êxito da função de compras. O Município estará monitorando e medindo o impacto da reforma sobre os prazos dos processos licitatórios. A meta é executar as licitações usando o pregão eletrônico em uma média de 45 dias para os contratos de bens e serviços acima de R\$ 8.000.<sup>17</sup>

- *Ação prévia 2:* O Município implementou um sistema e processos integrados de gestão de suprimentos para a compra de bens e serviços, que prevê o pregão eletrônico e a inspeção dos bens fornecidos; e adotou o quadro legal para vincular fornecedores e prestadores selecionados que registrem preços para o fornecimento de bens e serviços por meio da assinatura da Ata de Registro de Preços.
- *Resultados:* Compras mais rápidas, mais transparentes e com maior economia, além da coleta de dados para embasar a estratégia e política de compras.

#### *Folha de pagamento*

**69. Em linha com o objetivo de melhorar estruturalmente as finanças e a gestão do Governo, a SEMEF vem abordando três questões principais no Município: as despesas da folha de pagamento, o sistema de aposentadoria para os servidores públicos e os impostos atrasados.** Uma importante fonte de economia deve vir da adoção de rotinas para a auditoria do sistema da folha de pagamento em todas as secretarias. As maiores despesas municipais são com

---

<sup>17</sup> Esse período corresponde ao tempo que a CML leva para elaborar os documentos licitatórios, publicar o aviso de licitação, abrir e avaliar as propostas e conceder o(s) contrato(s). O Município também tem como objetivo executar pequenas compras e a contratação direta no prazo médio de 10 dias.

a folha de pagamento e, embora o total da força de trabalho tenha permanecido de modo geral estável, os salários do setor público aumentaram em termos reais a cada ano desde 2008. A SEMEF criou a Subsecretaria de Controle Interno, que responde pela formulação do regulamento e procedimentos necessários para fazer auditorias de rotina da folha de pagamento. Com isso, a SEMEF conseguirá melhorar a conformidade dos pagamentos e, ao mesmo tempo, melhorar as ferramentas de controle existentes para garantir os pagamentos corretos. A SEMEF começou a divulgar dados sobre as constatações das auditorias, como as incoerências e irregularidades encontradas.

**70. A adoção de auditorias de rotina da folha de pagamento encontra respaldo na transferência de conhecimentos do Governo Federal.** A Controladoria Geral da União obteve bastante sucesso na adoção dessa rotina e as irregularidades foram reduzidas a um número residual. Manaus já fez a primeira auditoria de toda a folha do município, abrangendo o primeiro trimestre de 2014. As primeiras constatações foram divulgadas aos órgãos do governo e as irregularidades estão sendo investigadas mais a fundo. O Município espera economizar cerca de 2% das despesas com a folha (ou R\$ 36,4 milhões em 2014) após a rotina de auditoria haver sido implementada plenamente.

- *Ação prévia 3:* O Município adotou o quadro legal para a auditoria do sistema da folha de pagamento e fez uma auditoria da folha em todas as suas secretarias.
- *Resultados:* Promoção da regularidade e conformidade das despesas com pessoal.

#### *Sistema de aposentadoria*

**71. Assim como muitas capitais no Brasil, Manaus é responsável pelo pagamento da aposentadoria dos seus servidores públicos.** Isso é feito por meio de um fundo de aposentadoria exclusivo e de um órgão especializado do Governo, a Manaus Previdência (MP). Esse órgão foi criado em 2013 dentro da política para ajustar as finanças e melhorar a governança e a gestão do fundo de aposentadoria. Durante o governo anterior, o órgão público encarregado de administrar o plano de aposentadoria tinha a situação jurídica de uma empresa privada. Um fundo de capitalização foi criado em 2006 para separar os servidores públicos antigos (fundo financeiro) dos novos (fundo de capitalização), assegurando a sustentabilidade fiscal no longo prazo, mas nunca foi implementado de fato. Assim, o administrador estava usando recursos do fundo de capitalização para pagar os benefícios do fundo financeiro, assumindo uma responsabilidade que deveria caber ao Tesouro Municipal. Isso, por sua vez, criou uma dívida do Tesouro com o fundo de aposentadoria. Além disso, faltava ao administrador do fundo um processo para a tomada de decisões de investimento que fosse claro e previsse a prestação de contas, o que levou o fundo a incorrer em perdas significativas em alguns investimentos.<sup>18</sup>

**72. O Município de Manaus agiu de imediato para enfrentar os problemas financeiros e de gestão encontrados no fundo de aposentadoria.** Criou o novo órgão do governo responsável pela administração do plano de aposentadoria, com situação jurídica considerada aceitável pelas autoridades controladoras. Implementou o fundo de capitalização, interrompeu o uso dos seus

---

<sup>18</sup> Os administradores anteriores do fundo de aposentadoria foram acusados formalmente após uma investigação levada a cabo pela Polícia Federal haver encontrado indícios de que eles estavam recebendo pagamentos e sendo corrompidos para destinar os recursos do fundo para opções de investimento alternativas.

recursos para pagar os benefícios do fundo financeiro ao fazer com que o Tesouro Municipal pagasse para fechar o déficit do fundo financeiro e também reconheceu a dívida entre o Tesouro e o fundo de aposentadoria. Essa dívida está sendo saldada gradativamente por meio de pagamentos mensais em um acordo fiscalizado pelo MP. Manaus também instituiu um processo formal para aprovar as destinações de recursos para investimento com a criação de uma comissão de investimento, obrigou seus funcionários a obterem certificação em planejamento financeiro de uma organização externa e adotaram a avaliação, por um terceiro, dos investimentos propostos. O processo também é fiscalizado pela Comissão Fiscal e pelo Conselho Municipal de Previdência (CMP). Com essas mudanças, Manaus obteve o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP),<sup>19</sup> emitido pelo Ministério da Previdência Social para certificar que o Município está em conformidade com mais de 40 itens da legislação federal sobre o regime previdenciário dos servidores públicos. O CRP também oferece certa tranquilidade em termos de sustentabilidade fiscal, pois um dos itens avaliados é a observância do equilíbrio financeiro e atuarial. A implementação *de facto* do fundo de capitalização e o pagamento dos atrasados entre a MP e o Tesouro Municipal, além das reformas da governança implementadas demonstram o claro compromisso do Município para sanar o atual desequilíbrio e evitar que ocorra novamente.

- *Ação prévia 4*: O Município criou a Manaus Previdência, que abrange o estabelecimento de regras claras, com a prestação de contas para o investimento dos seus recursos.
- *Resultados*: Melhoria da governança do sistema de aposentadoria de Manaus (medida pela obtenção e manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária sem recorrer a medidas judiciais).

#### *Administração tributária*

**73. Com respeito à administração tributária, as práticas em Manaus estão chegando ao nível das melhores práticas nacionais.** A SEMEF está revisando seu cadastro de contribuintes de modo a incluir todos os imóveis e criar um cadastro com múltiplas finalidades. Além disso, está revisando a legislação tributária no intuito de consolidá-la e simplificá-la, e está adquirindo novos sistemas de informática. A Secretaria está atualizando suas instalações para oferecer um melhor atendimento aos contribuintes e, acima de tudo, está criando vários serviços online para os contribuintes e permitindo a eles que contactem a SEMEF também por telefone e pela Internet por meio de call centers e interfaces para conversa pela Internet.

**74. Contudo, a fraca arrecadação no nível municipal reflete, em parte, a baixa prioridade atribuída à cobrança de impostos em atraso.** De fato, o Município não contava com uma rotina estruturada para monitorar os pagamentos dos contribuintes e tinha opções muito generosas para consolidar os impostos em atraso e regularizar a situação.<sup>20</sup> Além disso, outros problemas estruturais da administração tributária, como o cadastro de contribuintes falho e os limitados canais de atendimento aos contribuintes estão refletidos nesse fraco desempenho. Em consequência, a taxa de inadimplência referente ao IPTU era 57% e a taxa combinada de todos os impostos era 52% em 2013. O saldo global de impostos em atraso era R\$ 3,2 bilhões em

---

<sup>19</sup> O Município obteve o CRP em 30 de novembro de 2014.

<sup>20</sup> A legislação tributária anterior permitia aos contribuintes em atraso negociar vários planos de pagamento em paralelo para os impostos a pagar.

2013, quase 100% das receitas correntes naquele mesmo ano ou quatro vezes o montante arrecadado na forma de receitas tributárias.

75. **Como parte de um plano de reforma maior da administração tributária, o Município implementou uma rotina estruturada para recuperar os impostos em atraso e reduziu as opções para pagamento de atrasados em condições favoráveis.** A SEMEF priorizou a recuperação dos pagamentos em atraso dos grandes contribuintes e adotou mecanismos alternativos para os pequenos contribuintes, como o recurso a serviços de crédito. Além disso, implementou formalmente um procedimento que envia avisos por email ou SMS aos contribuintes para lembrá-los de futuras datas de pagamento, bem como para lhes telefonar logo após haverem deixado de fazer um pagamento. A legislação tributária também foi alterada de modo a proibir a consolidação de dívidas do ano corrente, exigir um pagamento inicial de pelo menos 10% e limitar a seis o número de consolidações em paralelo.

- *Ação prévia 5:* O Município adotou procedimentos administrativos para permitir aos contribuintes parcelar o pagamento dos respectivos impostos em atraso e criou um sistema de comunicação com os contribuintes em atraso por meio de diversos canais.
- *Resultados:* Aumento dos índices de cumprimento das obrigações com o fisco municipal.

Além de fortalecer a gestão das suas finanças e outras funções, como os procedimentos de compras, Manaus está adotando práticas de gestão melhoradas em setores cruciais como educação e mobilidade urbana, além de medidas para aumentar a formalização da atividade econômica na cidade (por ex., mototáxis, micro-ônibus, vendedores ambulantes).

## **Pilar II. Reforço da gestão e qualidade nos setores da educação e transportes**

76. **As ações de política a serem apoiadas neste pilar têm como objetivo melhorar a qualidade do sistema educacional municipal e a mobilidade urbana por meio do aperfeiçoamento das práticas de gestão.** Na educação, esse objetivo será alcançado por meio da seleção meritocrática dos diretores de escolas, o estabelecimento de metas para os níveis escolares e a criação de padrões mínimos para os funcionários dos estabelecimentos de ensino. O resultado previsto é um aumento dos níveis de proficiência dos alunos. Para melhorar a mobilidade urbana, Manaus está melhorando sua capacidade para monitorar e controlar as concessões públicas, bem como para regular certos transportes, como os micro-ônibus e os mototáxis.

### *Setor da Educação*

77. **O principal objetivo da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMED) é melhorar a qualidade do sistema educacional municipal.** O sistema de escolas municipais está defasado em relação ao de outras capitais segundo os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).<sup>21</sup> Embora o IDEB tenha melhorado nos primeiros anos do ensino fundamental, de 3,5 em 2005 para 4,6 em 2013, e nos últimos anos do ensino fundamental, de 2,6 em 2005 para 3,4 em 2013, Manaus permaneceu na vigésima posição entre as 27 capitais brasileiras. O objetivo da SEMED é alcançar a décima posição no desempenho do IDEB em 2015.

---

<sup>21</sup> O IDEB é o índice nacional de desenvolvimento da educação básica voltado para a qualidade. É medido a cada dois anos, em uma escala de 0 a 10.

Uma vez que há indícios de que as melhorias na gestão escolar resultam em melhorias na proficiência dos alunos, o resultado previsto dessa política no longo prazo é o aumento da pontuação das escolas municipais de Manaus no IDEB (Bloom *et al.*, 2014).

78. **A defasagem idade/ano escolar e os índices de repetência e evasão escolar também são altos.** A defasagem idade/ano escolar no ensino básico é a quarta pior entre as capitais no Brasil, chegando a 34,2% em 2013. O índice de repetência de 11,8% é o mais alto e é bastante diferente da média de 7,1% na Região Norte nesse mesmo ano (2013). Nesse mesmo nível de ensino, o índice de evasão escolar de 4,6% em 2013 foi mais alto do que em outras capitais do Norte, como Belém (3,3%) e Palmas (0,5%). Os principais desafios identificados nas escolas foram a falta de professores, a infraestrutura inadequada, o excesso de matrículas e a baixa qualidade da formação dos professores.

79. **A SEMED está implementando um novo modelo de Gestão Integrada da Escola (GIDE).** Essa reforma já foi implementada em outros sistemas educacionais que melhoraram consideravelmente os níveis de proficiência dos alunos, como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Ceará.<sup>22</sup> A metodologia da GIDE se baseia no método de gestão por resultados e na metodologia PDCA. A SEMED e os diretores regionais foram capacitados no uso de um sistema de monitoramento online que prevê metas claras para as escolas e em maneiras de encontrar soluções objetivas quando fossem identificados desafios. Duas atividades pedagógicas foram reconhecidas: i) a Avaliação de Desempenho Individual (ADI), aplicada aos alunos a cada dois meses, e a definição do Currículo Base para as escolas fundamentais, que é revisto a cada dois meses. Além disso, foram firmados contratos de gestão entre os diretores das escolas e a SEMED para aumentar a prestação de contas. Esse modelo está alinhado com duas políticas implementadas em 2012: os planos de metas da Secretaria e das escolas, e o programa de prêmios de incentivo nas escolas para alcançarem as metas do IDEB. Este último mecanismo de incentivo oferece de um a dois salários extras a todos os servidores das escolas que alcançarem as metas do IDEB no fim do ano.

- *Ação prévia 6:* O Município, por intermédio da Secretaria da Educação e Cultura (SEMED), implementou um modelo de gestão integrada das escolas, que prevê, inclusive, o estabelecimento de metas para os níveis escolares e o planejamento pedagógico.<sup>23</sup>
- *Resultados:* Melhoria da capacidade de gestão escolar.

80. **A SEMED tem como objetivo fortalecer a gestão das escolas municipais por meio de um processo de credenciamento dos professores como possíveis diretores escolares e de um novo método de seleção de diretores baseado no mérito.** Atualmente, os diretores das escolas com pouca experiência em gestão são nomeados politicamente para o cargo. A equipe da SEMED entende que uma abordagem mais técnica e transparente é necessária para que a seleção dos principais administradores das escolas seja mais eficaz. O processo de credenciamento será executado em quatro etapas: i) um exame para avaliar os conhecimentos em gestão escolar; ii) uma análise da experiência profissional; iii) uma avaliação do currículo e iv) uma entrevista para avaliar

---

<sup>22</sup> Vieira (2007) discute o efeito da GIDE no sistema educacional do Ceará.

<sup>23</sup> As metas escolares contêm seis indicadores relacionados ao ambiente escolar, dez indicadores da qualidade do ensino e oito indicadores do aproveitamento dos alunos.

o perfil gerencial. Duas empresas de consultoria foram contratadas para coordenar o processo de credenciamento geral e fazer a entrevista para avaliar o perfil gerencial. A metodologia da entrevista usará a ferramenta KSA (*knowledge, skills and attitudes* [conhecimento, habilidades e posturas]), amplamente usada no setor privado. A SEMED pretende nomear os diretores das escolas de forma transparente, com base no desempenho no processo de credenciamento. Os diretores nomeados serão designados pelo Secretário para um contrato por um período de três anos, renovável por mais três anos. Se os diretores nomeados não alcançarem as metas do IDEB, podem ser substituídos por outros professores certificados.

- *Ação prévia 7:* O Município, por intermédio da Secretaria da Educação e Cultura (SEMED), implementou um programa de certificação em gestão escolar para diretores de escolas e adotou um processo de seleção meritocrática para os diretores de escolas.
- *Resultados:* Melhoria da capacidade gerencial dos diretores das escolas (medida pelo número de escolas com diretores selecionados pelo processo meritocrático).

81. **Além disso, a SEMED está definindo regras claras e objetivos para a distribuição dos servidores das escolas para apoiar a continuidade dos programas pedagógicos.** Para tanto, criou o Quadro de Padrão Mínimo para a composição do pessoal das creches, centros municipais de educação infantil (CMEI) e primeiros anos do ensino básico. O número de servidores foi definido de forma transparente, levando em consideração o número de salas de aula nas escolas. O número de professores designados para as creches é o dobro. Ademais, o padrão define o número de professores por matéria. Essa política não apenas estabelece regras que evitam uma distribuição ineficiente de professores e pessoal de apoio nas escolas, mas também permite aos pais e às instituições de controle monitorar e verificar se o padrão de distribuição está sendo observado. Caso esses padrões não estejam sendo seguidos, o Ministério Público pode emitir uma notificação e aplicar multas à SEMED. Essa política está associada com uma reforma da gestão baseada nas escolas porque estabelece um sistema que proporciona maior prestação de contas e dá autonomia à comunidade para desempenhar um papel mais importante nas decisões referentes às escolas.<sup>24</sup>

- *Ação prévia 8:* O Município, por intermédio da Secretaria da Educação e Cultura (SEMED), estabeleceu os procedimentos e critérios para a nomeação e movimentação dos servidores públicos que trabalham na SEMED.
- *Resultados:* Melhoria da distribuição dos servidores públicos da SEMED por meio da observação do Quadro de Padrão Mínimo (medida pelo número de escolas que cumprem esse Quadro).

#### *Restauração urbana e setor de transportes*

82. **O Município criou a Secretaria do Centro (SEMC) para coordenar todos os esforços para recuperar o centro da cidade de Manaus.** A estratégia dessa Secretaria é criar um ambiente favorável aos negócios no centro da cidade, a fim de atrair e manter o investimento privado e, ao mesmo tempo, conciliar esses investimentos com a preservação dos marcos históricos e culturais. Essa estratégia está alinhada com a ideia de que é mais eficiente em termos de custo recuperar as áreas centrais da cidade e atrair as pessoas de volta do que ampliar a área

---

<sup>24</sup> Patrinos, Harry (2007). *What Is School-Based Management?* [O que é a gestão baseada na escola?] Relatório do Banco Mundial.

urbana e sua pegada, sobretudo em uma cidade cercada por um ecossistema preservado. Além da recuperação das áreas públicas degradadas no centro da cidade, a transferência de vendedores ambulantes para áreas de comércio formal é uma das pedras angulares das políticas da SEMC. As ruas do centro de Manaus foram tomadas por ambulantes, o que impede a circulação de pedestres, prejudica as lojas do comércio varejista e contribui para a desordem urbana. Além disso, os ambulantes informais trabalhavam em uma situação vulnerável.

83. **O Município adotou uma política inovadora para mudar os vendedores ambulantes de lugar e integrá-los ao setor formal da economia.** A SEMC começou mapeando as principais áreas ocupadas pelos ambulantes e fez um censo dessa população: 45,4% eram mulheres e 48% tinha uma renda mensal bruta inferior a um salário mínimo e meio. O modelo de política da SEMC se baseia em um tripé de melhoria urbana, inclusão social e geração de renda. Os ambulantes foram tirados das ruas e transferidos para espaços temporários, ao mesmo tempo em que prédios históricos vazios foram identificados, reformados e transformados em centros comerciais para abrigar os ambulantes. A fim de gerar tráfego de pedestres, pontos de atendimento de serviços públicos também foram transferidos para esses centros comerciais. Enquanto os prédios estavam sendo reformados, os ambulantes receberam orientação sobre empreendedorismo e foram registrados na categoria de Micro Empreendedor Individual (MEI). O Município também concedeu empréstimos em condições preferenciais aos ambulantes. O processo de transferência foi voluntário, após consultas com todos os envolvidos.

- *Ação prévia 9:* O Município adotou uma política integrada de regeneração urbana para o centro da cidade, passando pelo licenciamento, capacitação e transferência dos vendedores ambulantes para locais selecionados.
- *Resultados:* A melhoria do centro de Manaus.

84. **Manaus passou por um grande crescimento demográfico e uma franca expansão urbana nos últimos anos, o que gerou uma demanda excessiva por transporte público.** Atualmente, a frota de 1.620 ônibus distribuídos em 244 linhas, costuma seguir rotas semelhantes em um sistema radial, em que a maioria das linhas começa ou termina no centro de Manaus. O fraco planejamento urbano também é refletido na falta de planejamento de novas linhas de ônibus para fazer face a essa crescente demanda. O sistema de ônibus está organizado por meio de concessões públicas a 10 operadores privados e é custeado pelas receitas das passagens pagas pelos usuários e, em parte, pelo Município, que subsidia as isenções para idosos e estudantes. Parte do desafio do Município é monitorar devidamente a operação e a qualidade das concessões; por exemplo, a superlotação dos ônibus é comum e as viagens nem sempre são concluídas. A mobilidade urbana também enfrenta o desafio de um número crescente de motocicletas e carros, que aumentou 382% e 142%, respectivamente, entre 2001 e 2011. Em consequência, os congestionamentos são constantes e a velocidade média do sistema de transporte coletivo é 12 km/h, o que leva a longas viagens dos moradores de baixa renda (que dependem do transporte público) para ir e voltar do trabalho.

85. **O Município está implementando políticas e fazendo investimentos para aumentar a facilidade de acesso do transporte público.** Essas medidas foram concebidas para melhorar o fluxo de ônibus, reduzir o tempo de viagem e aliviar a lotação média dos ônibus. As intervenções na infraestrutura compreendem a construção de terminais integrados para conectar as linhas de

ônibus de pouca capacidade com as linhas BRT<sup>25</sup> que operam ao longo dos corredores exclusivos para ônibus Norte–Sul e Leste–Oeste.<sup>26</sup> Ademais, o Município está implementando a melhoria da coordenação e interação dos sinais de trânsito com a operação do sistema de ônibus a fim de priorizar a movimentação dos ônibus em Manaus. Isso será obtido por meio da implementação de um novo centro de comando e controle do tráfego concebido para reforçar a gestão do transporte público mediante o aumento das informações e da interação com cada ônibus, permitindo a coordenação inteligente do trânsito. Por exemplo, o Município conseguirá monitorar a duração e o número de viagens concluídas, entre outras variáveis essenciais.

**86. Essas políticas e investimento estão sendo consolidados como parte do Plano de Mobilidade da Cidade de Manaus, que deve se tornar uma Lei Municipal até 2016.** O Plano de Mobilidade contém as diretrizes e respectivas medidas (físicas, operacionais, institucionais) que precisam ser implementadas no curto, médio e longo prazo para fazer face ao crescimento da demanda por transportes e aumentar a eficiência dos serviços.

**87. Desde 2013, o Município de Manaus também vem aplicando políticas destinadas a promover a sustentabilidade dos custos, a regulação econômica e a inclusão de serviços de transporte informais.** No intuito de melhorar os serviços de transporte público, o Município implementou políticas para reforçar e melhorar a coordenação dos serviços de ônibus e a eficácia dos serviços prestados pelas empresas de ônibus. O objetivo dessa atividade é promover a gestão integrada dos serviços de ônibus e monitorar a implementação dos serviços contratados, proporcionando informações para uma câmara de compensação tarifária<sup>27</sup> que equilibra os custos dos serviços prestados, as receitas e as gratuidades estabelecidas em lei. Os componentes dessa atividade abrangem a adoção de um acordo formal entre as empresas de ônibus para implementar um mecanismo de gestão que monitora os serviços de ônibus em tempo real, reduz os atrasos e as desconformidades, e equilibra as receitas e a remuneração. Esse mecanismo de controle operacional central fiscaliza os serviços de dez operadores de ônibus por meio de um sistema computadorizado avançado. A solução técnica adota uma tecnologia de ponta, já empregada em Curitiba, a cidade brasileira conhecida no mundo inteiro pelo seu pioneirismo no desenvolvimento urbano.

**88. Além disso, o Município está implementando políticas para aumentar o controle público sobre serviços informais oferecidos à população de baixa renda.** Os objetivos dessas políticas são aumentar a mobilidade da população em áreas onde o acesso aos serviços de

---

<sup>25</sup> BRT é um sistema de transporte público que geralmente emprega ônibus articulados de alta capacidade e estações intermediárias para o embarque, desembarque e compra de passagens. Os ônibus circulam em faixas exclusivas, separados do tráfego normal.

<sup>26</sup> Os corredores Norte e Leste são a espinha dorsal de um sistema de transporte tronco-alimentador, em que rotas alimentadoras de baixa capacidade se conectam a corredores de BRT de alta capacidade e oferecem aos usuários um nível equilibrado de serviço envolvendo velocidade, conforto e tempo de espera.

<sup>27</sup> Envolve o uso de uma câmara de compensação que coleta as receitas, computa e compensa o desempenho desequilibrados entre os operadores de ônibus. Em Manaus, os operadores executam os serviços contratados em taxas que variam de 98,5% a 100%. Nesse procedimento, as empresas de desempenho mais baixo são obrigadas a pagar uma compensação correspondente ao serviço incompleto a fim de estimular o cumprimento dos horários.

transporte é mais limitado e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade do serviço por meio do fortalecimento do controle sobre a manutenção dos veículos e capacidade dos condutores. Entre as intervenções específicas, destaca-se a formalização de outros serviços de transporte público com a concessão da licenças de prestadores de serviços públicos a 200 micro-ônibus e 3.303 mototáxis por meio de um processo de licitação. Essas medidas reguladoras estabelecerão um controle formal sobre os veículos e a força de trabalho dos transportes, o que permitirá exercer um controle ainda maior sobre a qualidade dos veículos, o credenciamento da força de trabalho e a emissão de poluentes e de ruído.

- *Ação prévia 10:* O Município adotou processos para gerir a concessão dos serviços de ônibus no seu território (inclusive com o acompanhamento e controle em tempo real da frota de ônibus) e políticas para licenciar transportes públicos selecionados em determinadas áreas do Município.
- *Resultados:* Aumento da conformidade dos serviços e controle das concessões de ônibus e dos serviços de mototáxi.

**Tabela 3. Ações Prévias do DPL e Fundamentos Analíticos**

Ações prévias	Fundamentos analíticos
Pilar I: Reforço da gestão fiscal e do setor público	
Ação prévia 1: Melhoria da gestão da Secretaria da Fazenda (SEMEF)	Viñuela e Zoratto (2013). “ <i>Performance Gains in Results-Based Management in Brazil</i> ” [Ganhos de Desempenho na Gestão Baseada em Resultados no Brasil]. Banco Mundial. <i>Descreve as experiências dos estados com a adoção da gestão baseada no desempenho para melhorar os resultados da prestação de serviços.</i> Os resultados sugerem que a implementação de acordos de resultados no nível das equipes e de pagamento vinculado ao desempenho está associada a mudanças significativas e positivas nos resultados nos setores da educação e segurança (e em menor escala no setor da saúde).
Ações prévias 2 e 3: Implementação de um sistema de gestão integrada da cadeia de suprimento e atas de registro de preço	<p>Tridapalli, Juarez P. <i>et al.</i> “Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil.” <i>Revista de Administração Pública (RAP)</i>, março–abril de 2011: 401-433. Impresso. <i>Este artigo apresenta os resultados de estudos que destacam a importância de uma abordagem estratégica para toda a cadeia de suprimento governamental (do planejamento à gestão de estoques e ativos) como forma de aumentar a eficiência operacional, reduzir custos e gerar economias. Além disso, mostra que o uso de sistemas eletrônicos é um fator fundamental para promover a eficácia de um quadro de gestão integrada da cadeia de suprimento.</i></p> <p>Faria, Evandro R. <i>et al.</i> (2008) “Estudo Comparativo de Redução de Custos e Tempo nas Modalidades de Licitação por Pregão Eletrônico e Presencial.” <i>Este artigo apresenta as conclusões de um estudo que mostra que o pregão eletrônico é mais rápido e mais eficiente em termos de custo do que seu equivalente não eletrônico.</i></p> <p>Moreira Silva, Alessandro (2013). “<i>Improvement in Public Procurement Management Process with an Emphasis on the Effectiveness of Planning and Execution</i>” [Aperfeiçoamento do processo de gestão de compras públicas com ênfase na efetividade do planejamento e execução]. Nota Técnica do Governo do Amazonas. <i>Esta nota técnica detalha os problemas que o Governo do Amazonas enfrenta com seu atual sistema de compras e os avanços no estabelecimento de um registro de preços que permita implementar o processo de compras públicas com mais eficiência e transparência.</i></p> <p>Banco Mundial (2013). “<i>The World Bank and Public Procurement</i>” [O Banco Mundial e as Compras Públicas]. Relatório do Grupo de Avaliação Independente. <i>Este relatório do IEG destaca a importância de um bom sistema de compras públicas como determinante importante da eficácia das despesas públicas e, por extensão, de bons resultados em termos de desenvolvimento.</i></p> <p>McKinsey (2009) “<i>Improving public sector purchasing</i>” [Melhoria das compras no setor</p>

	<p>público] <i>McKinsey on Government</i>, Verão de 2009: 18–25.</p> <p>UK Government Cabinet Office [Gabinete Ministerial do Governo do Reino Unido] (2013). “<i>Efficiency and Reform 2012/13 summary report</i>” [Eficiência e Reforma 2012/13, relatório sintético]. Relatório do Grupo de Eficiência e Reforma (ERG).</p> <p><i>Argumenta que uma abordagem estratégica para as compras de itens de grande volume pode gerar economias, simplificar os processos e fortalecer as organizações compradoras. Especialmente no caso do Reino Unido, 3,8 bilhões de libras foram economizados pelo governo por meio de uma abordagem estratégica para as compras que se baseou fortemente em atas de registro de preço e centralizou as compras de itens em grandes quantidades.</i></p>
Ação Prévia 4: Estabelecimento de uma unidade de gestão para a previdência dos empregados municipais	<p><i>Implementation and Completion Results Report for the State System Pension Reform Technical Assistance Project II (2012) – Report No. ICR-2225</i> [Relatório sobre os Resultados da Implementação e Conclusão para o II Projeto de Assistência Técnica para a Reforma do Sistema Previdenciário do Estado] – Relatório nº ICR-2225].</p> <p>Rofman, Apella e Vezza (2013). <i>Más allá de las Pensiones Contributivas en América Latina</i> [Para além das Previdências Contributivas na América Latina]. Banco Mundial.</p>
Ação Prévia 5: Implementação de novos procedimentos para a cobrança de impostos atrasados, de um sistema de comunicação e de critérios para o parcelamento de pagamentos	<p><i>Reform Priorities for Subnational Revenues in Brazil</i> [Prioridades para Reforma da Arrecadação Subnacional no Brasil]. (Ter-Minassian, T., Banco Interamericano de Desenvolvimento, Policy Brief IDB-PB-157, 2012).</p> <p><i>Handbook on Best Practices on Tax Expenditures Measurement</i> [Manual de Melhores Práticas na Mensuração de Renúncias Fiscais] (CIAT 2011)</p>
<b>Pilar II: Reforço da gestão e qualidade nos setores da educação e transportes</b>	
Ação Prévia 6: Implementação do novo modelo da GIDE	<p>Vieira, S. L. (2007). Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. estudos avançados, 21(60), 45-60.</p> <p>Bruns, Evans e Luque (2011). <i>Achieving World-Class Education in Brazil</i> [Atingindo uma Educação de Nível Mundial no Brasil]. Relatório do Banco Mundial.</p> <p>Viñuela e Zoratto (2013). “<i>Performance Gains in Results-Based Management in Brazil</i>” [Ganhos de Desempenho na Gestão Baseada em Resultados no Brasil]. Relatório do Banco Mundial.</p> <p>Patrinos, Harry (2007). <i>What Is School-Based Management?</i> [O que é a gestão baseada na escola?]? Relatório do Banco Mundial.</p> <p><i>Descrevem as experiências de estados brasileiros na implementação de reformas para a gestão baseada em resultados que melhoram o desempenho na educação. Essas fontes indicam que o estabelecimento de acordos de resultados e do programa de prêmios de incentivo nas escolas está associado com mudanças significativas e positivas nos indicadores da educação.</i></p>
Ação prévia 7 e 8: Implementação do programa de certificação e da seleção meritocrática de diretores das escolas e estabelecimento do Quadro de Padrão Mínimo para a nomeação e distribuição do corpo letivo e dos funcionários	<p>Bruns, Filmer e Patrinos (2011). “<i>Making schools work: New evidence on accountability reforms</i>” [Para fazer as escolas funcionarem: Novas evidências sobre as reformas para a responsabilização]. Banco Mundial (2011). <i>Neste estudo, os autores delineiam como as reformas para gestão baseada nas escolas ajudam a promover uma maior responsabilização e a melhorar os resultados no sistema de ensino, inclusive ao dar mais autonomia aos pais para que desempenhem um papel mais importante nas decisões da escola. Essas reformas também podem aumentar a autonomia das escolas para levar a cabo reformas de gestão importante e implementar novas políticas pedagógicas.</i></p> <p>Bloom, Lemos, Sadun e Reenen (2014) “<i>Does management matter in schools?</i>” [A gestão faz diferença nas escolas?]? <i>Working paper</i> [Documento de trabalho]. <i>Este estudo encontrou uma correlação forte e significativa entre a capacidade de gestão dos diretores das escolas e os resultados em termos de aprendizado.</i></p>

<p>Ação prévia 9: Implementação de uma política integrada de regeneração urbana para o centro da cidade</p>	<p>“<i>Cities and Social Equity – Detailed Report</i>” [Cidades e Igualdade Social – Relatório Detalhado] Programa Urban Age, London School of Economics. (2009). “<i>Mobility for Development – Sao Paulo, Brazil</i>” [Mobilidade para o Desenvolvimento – São Paulo, Brasil]. Engenharia de Tráfego e de Transportes Ltda., Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável e World Business Council for Sustainable Development.</p>
<p>Ações prévias 10: Implementação de novos processos para a gestão do transporte urbano e formalização dos mototáxis e outros meios de transporte</p>	<p><i>Estes estudos, voltados para aspectos do desenvolvimento urbano em São Paulo, constataam que investimentos na regeneração urbana, o reforço da gestão do transporte urbano e a adoção de políticas que promovam fluxos de tráfego ideais podem ajudar a aumentar a eficiência dos transportes, melhorar a segurança e impactar a justiça e a equidade nas áreas urbanas.</i></p>

### 4.3 VÍNCULO COM A CPS, OUTRAS OPERAÇÕES DO BANCO E ESTRATÉGIA DO GBM

89. **A operação do DPL proposto é plenamente compatível e está estreitamente alinhada com os objetivos da Estratégia de Parceria do Grupo Banco Mundial (CPS) com o Brasil para o período 2012–2015 (Relatório nº 63731-BR), discutido pelos Diretores Executivos em 1º de novembro de 2011.** A estratégia está centrada em problemas de desenvolvimento de segunda geração que exigem soluções inovadoras, em termos de melhoria dos quadros de política nacionais e da busca de maneiras de implementar programas com os governos subnacionais. Este é um de vários DPLs e programas setoriais (SWAps) concebidos para reforçar a gestão do setor público e a prestação de serviços, como parte integrante da Estratégia de Parceria do Banco com o Brasil.

90. **Assim, o objetivo de desenvolvimento do programa e o enfoque da operação em termos de políticas** estão estreitamente alinhados com os objetivos estratégicos de: i) aumentar a eficiência dos investimentos públicos e privados, impulsionando assim a capacidade de crescimento com geração de emprego e renda, e ii) melhorar a qualidade dos serviços públicos para as famílias de baixa renda e ampliar a sua oferta por meio de canais públicos e privados. Dentro do primeiro objetivo estratégico, esta operação está vinculada diretamente a várias áreas de resultado, como a redução dos índices de inadimplência dos contribuintes, o aumento da qualidade das despesas e a promoção de técnicas modernas de gestão do desempenho. A operação apoia diretamente o segundo objetivo estratégico ao focar o desenvolvimento inclusivo, com atenção especial para a formalização dos vendedores ambulantes informais e a melhoria da qualidade das escolas municipais.

91. **Está é a primeira vez em que o Banco trabalha com o Município de Manaus e esta operação resulta do recente diálogo com o Estado do Amazonas.** Até o momento, o Banco vinha mantendo um envolvimento limitado, porém crescente, com o Estado do Amazonas, cuja capital é Manaus. Em maio de 2014, o Conselho de Administração aprovou a primeira operação de empréstimo com o Estado do Amazonas, o *DPL para Modernização da Gestão do Setor Público, Segurança Pública e Políticas de Gênero* (P147979). Parte das reformas que agora estão sendo executadas por Manaus é resultado de uma parceria com o Governo do Estado, que está transferindo conhecimento e sistemas para Manaus, especialmente para a compra de bens e serviços. Antes disso, o *Projeto de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas para o Zona Franca Verde* (P083997) fora aprovado em 2008 e envolvia o fortalecimento institucional para o desenvolvimento regional, a produção sustentável e água e saneamento na região do Alto Solimões.

92. **Nos últimos anos, o Banco vem ampliando seu envolvimento com municípios no Brasil**, voltando sua atenção para iniciativas de política semelhantes às apoiadas por esta proposta de DPL, como o Financiamento Adicional para a Melhoria e Enverdecimento do Sistema Ferroviário Urbano do Rio de Janeiro (P125630), aprovado em janeiro de 2012, o SWAp Programa de Desenvolvimento da Educação e da Gestão Pública no Município do Recife (P126372), aprovado em maio de 2012, o DPL Empréstimo de Política de Desenvolvimento Urbano Inclusivo de Belo Horizonte (P126749), aprovado em junho de 2013, e o Projeto de Desenvolvimento Urbano Sustentável de Fortaleza (P153012), ora em negociação. Essas operações apoiam diversas reformas, como a adoção da gestão baseada em resultados e melhorias no sistema de aposentadoria de servidores públicos para assegurar a sustentabilidade fiscal no longo prazo, bem como o estabelecimento de pontos de acesso únicos para a prestação de serviços municipais, o fortalecimento da segurança dos transportes e a restauração de áreas urbanas degradadas.

#### **4.4 CONSULTAS E COLABORAÇÃO COM PARCEIROS NO DESENVOLVIMENTO**

##### *Consultas e envolvimento do cidadão*

93. **As reformas de política no âmbito deste DPL já foram discutidas nos Conselhos Municipais e respondem às opiniões e sugestões dos cidadãos de Manaus.** Em conformidade com a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011), em 2013, o Município de Manaus reformou os Conselhos Municipais e sua Ouvidoria. Além disso, a Secretaria Municipal de Comunicação ampliou o uso de várias mídias sociais (Facebook, Twitter, Instagram, Soundcloud e seu próprio website) para receber as opiniões e sugestões do cidadão e aumentar a transparência a prestação de contas das suas ações. No primeiro ano de operação, a Ouvidoria recebeu 3.274 pessoas, com 1.644 reclamações. Em 2014, recebeu 8.075 pessoas, que apresentaram 1.075 reclamações. A Ouvidoria tem 20 dias para responder. Ela funciona com 32 servidores e elabora relatórios anuais disponíveis ao público. Em janeiro de 2015, a página de Manaus no Facebook só perdia em número de seguidores para Curitiba (entre as capitais brasileiras), número esse que havia passado de 7.359 em 2012 para 192.926 no início de 2015. O número de seguidores no Twitter subiu de 11.808 em 2012 para 24.500 em janeiro de 2015; no Instagram, havia 989 seguidores em 2013 e agora são 3.405. Finalmente, na SoundCloud, havia 592 podcasts (com um total de 15.594 execuções) em 2013; esses números subiram para 1.264 e 69.863, respectivamente, em 2014.

94. **Além disso, o Município de Manaus vem melhorando seus pontos de contato com os cidadãos por meio da Internet, call centers e guichês de atendimento.** Os cidadãos manauaras têm acesso a 150 serviços online por meio do portal do Município na Internet.<sup>28</sup> Um call center com a possibilidade de conversar pela Internet também está à disposição, além de vários locais do Pronto Atendimento ao Cidadão (PAC) espalhados pela cidade.

95. **Essas mudanças foram implementadas para além do processo de elaboração do PPA.** Como parte integrante do processo de elaboração do PPA, o Município organizou consultas à população local para apresentar as propostas do programa e coletar suas opiniões e sugestões. Todos os anos, em setembro, as autoridades municipais mantêm reuniões públicas ao longo do período de uma semana, inclusive com leituras iniciais do orçamento e, em seguida,

---

<sup>28</sup> <http://semefatende.manaus.am.gov.br>.

audiências públicas para promover a participação do cidadão na elaboração do projeto de orçamento para o ano seguinte. Essas reuniões são anunciadas amplamente no rádio e na imprensa escrita duas semanas antes das consultas. No caso dos setores sociais — saúde, educação e assistência social —, as consultas são feitas pelos Conselhos Municipais responsáveis por esses programas. Em média, 400 pessoas participam dessas consultas públicas anuais.

### *Colaboração com outros parceiros no desenvolvimento*

96. **Esta operação não está sendo executada em parceria com outros parceiros no desenvolvimento.** O BID está apoiando o Município de Manaus por meio de uma operação de empréstimo para investimento à SEMED, com o objetivo de construir novas escolas para substituir as atuais que funcionam em prédios alugados.

## **5. OUTRAS QUESTÕES DE CONCEPÇÃO E AVALIAÇÃO**

### **5.1 IMPACTO SOCIAL E SOBRE A POBREZA**

97. **Os impactos distributivos das ações prévias foram considerados na abrangência de uma análise do impacto social e sobre a pobreza (PSIA).** O Banco examinou internamente os dados do censo e outras fontes secundárias, além de consultas primárias com as principais partes interessadas, como: organizações representativas de professores e diretores, vendedores ambulantes e associações comerciais, sindicatos de servidores públicos e aposentados, representantes dos usuários, prestadores de serviços e órgãos reguladores do transporte público de Manaus. Essas consultas se concentraram nas opiniões dessas pessoas sobre as políticas propostas para serem apoiadas por esta operação, com o objetivo de entender como elas afetariam diversos grupos sociais e avaliar os possíveis impactos distributivos (no curto, médio e longo prazo) que essas políticas poderiam causar. As reuniões foram organizadas no período de 13 a 16 de janeiro de 2015. O relatório completo da PSIA conta dos arquivos do projeto e as suas principais conclusões estão resumidas abaixo.

98. **No geral, as mudanças em matéria de políticas apoiadas por esta operação devem ter impactos positivos sobre a sociedade manauara e, em especial, sobre a população de baixa renda.** A melhoria da gestão pública por meio de uma abordagem baseada em resultados pode beneficiar a sociedade ao aumentar a eficiência e otimizar o retorno do dinheiro gasto em serviços públicos, reforçar a prestação de contas e a transparência, reduzir os riscos de conluio e corrupção, tornar as licitações mais atraentes para as pequenas e médias empresas e, por extensão, contribuir para um ambiente propício aos negócios e para o crescimento liderado pelo setor privado. A melhoria da prestação de serviços públicos, por exemplo, como educação e transporte público, apoiados no âmbito desta operação, pode gerar o impacto mais positivo sobre os pobres, pois são eles quem mais depende dos serviços públicos dos mais diversos setores na sua vida diária. O fortalecimento da gestão da previdência pública aumenta a confiança e gera incentivos para a melhoria do desempenho entre os servidores públicos (que somam mais de 30 mil pessoas) na medida em que protege seus direitos trabalhistas e o bem-estar dos idosos e suas famílias. Como requisito para garantir a manutenção da transferência de recursos federais para o Município, melhorias no sistema de previdência pública também são uma pré-condição para prestar os serviços públicos e melhorá-los.

99. **As mudanças em termos de políticas apoiadas nos setores da educação, melhoria urbana e mobilidade urbana devem ter impactos diretos e positivos em favor dos pobres.** Conforme comprovado pelos resultados obtidos em outros estados brasileiros, a adoção de

políticas relacionadas com a gestão escolar baseada em resultados pode ajudar a melhorar a qualidade do ensino oferecido pelas escolas municipais, onde a maioria das crianças matriculadas vem de famílias de baixa renda (até 95% das crianças de famílias no quintil mais baixo da renda per capita estão matriculadas em escolas públicas). No curto e médio prazo, essas crianças carentes se beneficiarão da melhoria do aprendizado, do acesso a conhecimento e do reforço das dotações. Em uma sociedade em que a escolaridade tem enorme influência sobre a atividade econômica e os ganhos, essas crianças se beneficiarão, no médio e longo prazo, de mais oportunidades no mercado formal de trabalho e deixarão para trás a pobreza crônica.

**100. A racionalização da operação do sistema de transporte de ônibus no Município de Manaus beneficia mais a população de baixa renda.** As pessoas nessa faixa de renda representam a maioria dos usuários desse modal de transporte. São esperados impactos positivos porque a política ajuda a reduzir o tempo de viagem entre a casa e o trabalho, melhorar a cobertura nas áreas mal atendidas e melhorar aspectos como conforto, facilidade de acesso e custo. Além disso, benefícios conjuntos mais amplos e mais gerais no campo ambiental e social (as emissões de gases do efeito estufa podem ser reduzidas e isso pode ter efeitos positivos sobre a saúde em Manaus) são esperados em decorrência da racionalização e do aumento da eficiência do transporte por ônibus.

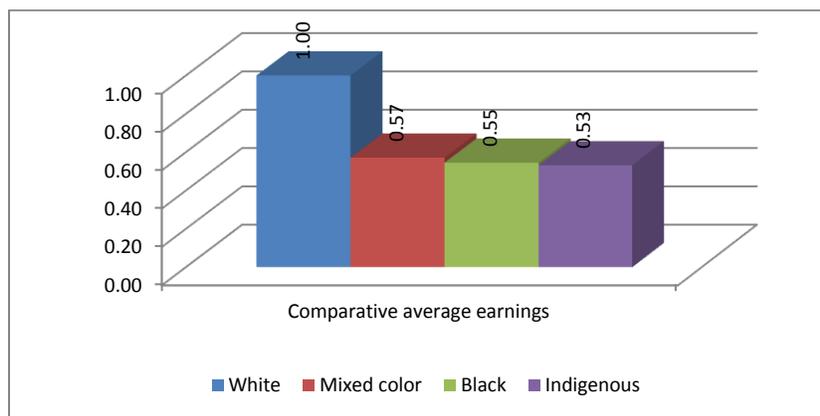
**101. Os vendedores ambulantes (dos quais 45,4% são mulheres) são os mais beneficiados da ação prévia relacionadas com a sua transferência, capacitação e formalização.** Esses benefícios são alcançado por meio da melhoria do acesso a políticas de proteção social e aposentadoria, reforço das suas habilidades e acesso a linhas de crédito, locais de trabalho mais seguros e salubres, elevação da condição social e melhoria da autoestima. Outras partes interessadas — lojistas e comerciantes formalizados, além de proprietários de pontos localizados no centro da cidade — também serão beneficiados por essa política. As empresas comerciais já informaram que as vendas cresceram durante a temporada das festas de fim de ano porque mais consumidores visitaram as áreas reformadas e mais seguras no centro. Do ponto de vista dos gestores urbanos, a política é uma medida crucial para recuperar o potencial turístico do centro histórico de Manaus, proteger o patrimônio histórico e cultural e criar um ambiente de negócios mais propício para atrair investimentos e mantê-los.

**102. A renda em Manaus tem uma forte relação com a escolaridade, a formalização, o gênero e a etnia.** Assim, o ganho médio das pessoas com diploma de curso superior (R\$ 4.372) corresponde a 5,3 vezes o ganho das pessoas sem estudo ou com o ensino básico incompleto (R\$ 822). Os habitantes da zona urbana ganham 3,3 vezes o salário dos habitantes da zona rural. Os trabalhadores com empregos com carteira assinada ganham, em média, 51,9% mais do que os que trabalham na informalidade. O ganho médio das mulheres corresponde a 70,9% do auferido pelos homens. O gráfico abaixo mostra as diferenças entre os ganhos médios por cor da pele atribuída pela própria pessoa. A escolaridade apresenta uma correlação mais forte com a etnia. As pessoas de etnia indígena e as de descendência negra representam grande parcela das pessoas com nível de escolaridade mais baixo.

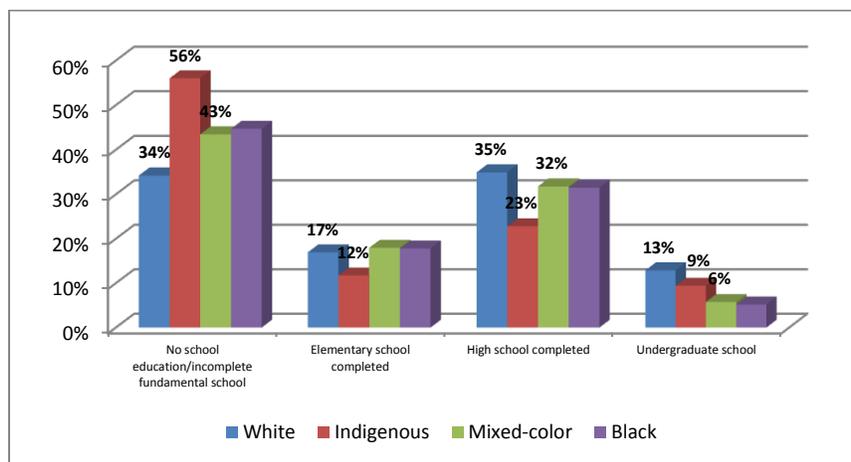
**103. O acesso a alguns serviços básicos é um grande problema em Manaus.** Mais de 10% da população vive em domicílios que carecem de acesso a saneamento e água e que têm crianças fora da escola. A falta de água e saneamento é um grande problema: mais de 20% da população não tem acesso a água e 40% não tem saneamento. Os moderadamente pobres têm menos acesso a serviços do que os demais grupos de renda, inclusive os que vivem em situação de pobreza extrema. Até 49% dos moderadamente pobres não têm acesso algum a saneamento e menos de

20% deles concluíram o ensino médio. Nesse meio tempo, os extremamente pobres enfrentam as barreiras mais difíceis no mercado de trabalho, com níveis elevados de desemprego (74%) e informalidade (89%). Assim, embora o acesso a serviços deva ser ampliado, sobretudo para os moderadamente pobres, é crucial facilitar a inclusão permanente dos extremamente pobres no mercado de trabalho para enfrentar a pobreza na cidade.

**Figura 9 – Ganhos médios comparativos**



**Figura 10 – Escolaridade por etnia, Manaus (2010)**



Fonte: Município de Manaus, Secretaria do Tesouro Nacional e cálculos do Banco Mundial.

## 5.2 ASPECTOS AMBIENTAIS

104. **As reformas de política apoiadas pelas ações prévias desta operação devem ter efeitos positivos sobre o meio ambiente, a floresta e outros recursos naturais de Manaus.** As ações prévias no âmbito do primeiro pilar, Reforço da gestão fiscal e do setor público, ajudarão a aumentar a arrecadação, reforçar os controles sobre as despesas e aumentar a transparência. Esses objetivos poderiam liberar recursos e melhorar a gestão institucional, o que poderia ter efeitos secundários positivos sobre a gestão ambiental. As ações prévias relacionadas à educação no âmbito do segundo pilar, Reforço da gestão e qualidade nos setores da educação e transportes, não terão impacto sobre o meio ambiente, florestas e recursos naturais. As ações prévias relacionadas ao transporte e à mobilidade urbana melhorarão a coordenação, o tráfego e o

controle do transporte público, reduzirão o tempo das viagens e aumentarão o controle sobre a manutenção dos veículos. Essas ações prévias podem gerar efeitos favoráveis ao meio ambiente por meio da possível redução de emissões e da poluição. A Tabela 4 resume esses possíveis efeitos.

**Tabela 4 – Análise dos Aspectos Ambientais**

<i>Ações prévias</i>	<i>Efeitos ambientais</i>		
	<i>Positivo s</i>	<i>Negativo s</i>	<i>Neutros</i>
Melhoria da gestão da Secretaria da Fazenda (SEMEF)	X		
Implementação de um sistema de gestão integrada de suprimentos e de atas de registro de preço para a compra de bens e serviços	X		
Auditorias da folha de pagamento	X		
Estabelecimento da Manaus Previdência	X		
Implementação de novos procedimentos para a cobrança de impostos atrasados e melhoria da comunicação com os contribuintes em atraso	X		
Implementação de um modelo de gestão integrada das escolas com metas no nível das escolas e planejamento pedagógico			X
Implementação do programa de certificação e seleção meritocrática dos diretores das escolas			X
Estabelecimento do Quadro de Padrão Mínimo para a nomeação e redistribuição de servidores públicos da Secretaria da Educação (SEMED)			X
Adoção de uma política integrada de regeneração urbana para o centro da cidade, que prevê o licenciamento, recapacitação e transferência dos vendedores ambulantes para locais selecionados	X		
Implementação de novos processos para gestão do transporte urbano e formação de prestadores de serviços selecionados no setor de transportes	X		

### **5.3 ASPECTOS FIDUCIÁRIOS, DESEMBOLSO E AUDITORIA**

105. **A Constituição da República Federativa do Brasil e um quadro jurídico bem desenvolvido fundamentam a gestão das finanças públicas em todos os níveis de governo do país.** Recentemente, a União e os governos subnacionais lançaram uma iniciativa para adotar as normas internacionais de contabilidade para o setor público (IPSAS). Essa reforma não se destina apenas a melhorar a informação financeira e a responsabilização em todos os níveis no Brasil, mas também a aumentar a qualidade e a pertinência das informações financeiras disponíveis para a

tomada de decisões pelos gestores do setor público. Isso reforçaria a transparência e a responsabilização na gestão dos recursos públicos.

106. **O sistema de gestão das finanças públicas (GFP) do Município de Manaus contém regras e controles internos robustos e define claramente as responsabilidades e mecanismos institucionais.** De modo geral, as informações financeiras no Brasil têm um elevado nível de transparência. Isso se dá em virtude do uso da Internet e outras mídias para disseminar informações sobre planos, orçamentos, relatórios financeiros periódicos e demonstrações financeiras anuais. As obrigações relacionadas à elaboração dessas demonstrações financeiras estão claramente descritas na legislação e regulamentação pertinentes, e os controles internos do Município de modo geral garantem seu cumprimento.

107. **A função de auditoria interna fica a cargo da Subsecretaria de Controle Interno do Município.** Essa subsecretaria (com aproximadamente 26 funcionários) é dividida em duas unidades separadas e a cada uma delas é atribuída a responsabilidade por secretarias específicas do Município, com a frequência e calendário das revisões definidas. Seu plano estratégico abrange ações destinadas a desenvolver a sua capacidade para assegurar a adequação contínua do seu ambiente de controle interno e para contribuir para a eficiência e eficácia das despesas públicas no Município.

108. **O Tribunal de Contas do Amazonas (TCE/AM) tem o mandato constitucional de auditar todos os recursos do Município.** Contudo, ele enfrenta alguns desafios ao cumprir as suas responsabilidades. Além de contar com um número limitado de funcionários, as suas metodologias precisam ser reforçadas e modernizadas. A estratégia do TCE/AM para melhorar e fortalecer a sua capacidade está documentada no Plano Estratégico para 2012–2016. As principais ações da estratégia preveem a modernização das suas metodologias e processos.

109. **O ambiente de controle que rege as operações do Banco Central, através do qual as divisas do empréstimo tramitam, mantém-se adequado.** Essa conclusão se baseia em revisões feitas pelo FMI e pelo Banco Mundial. A Avaliação de Salvaguardas do Banco Central do Brasil pelo FMI concluiu que o BCB não apresenta qualquer vulnerabilidade generalizada que poderia comprometer a salvaguarda dos recursos do Fundo. O Banco também examinou as demonstrações financeiras do Banco Central para avaliar se o ambiente de controle cambial permanecia adequado. Foram examinadas as demonstrações financeiras auditadas referentes aos anos findos em 31 de dezembro de 2006 a 2014, além de um relatório da auditoria independente realizada por um escritório de auditoria internacional. Desse relatório constava um parecer sem ressalvas sobre as demonstrações financeiras de todos os anos.

110. **Os recursos do empréstimo serão desembolsados com a condição de que o programa de empréstimo para políticas de desenvolvimento seja implementado de maneira satisfatória e não estarão vinculados a compras específicas.** Após a entrada em vigor, os desembolsos serão feitos pelo Banco Mundial em uma conta mantida pelo Município no Banco do Brasil, um banco comercial considerado uma instituição financeira aceitável pelo Banco Mundial, pois se trata de uma instituição que: i) é financeiramente sólida; ii) está autorizada a manter a conta na moeda acordada entre o Banco Mundial e o Município; iii) é auditada regularmente e recebeu relatórios de auditoria satisfatórios; iv) está apta a executar um grande número de transações imediatamente; v) está apta a desempenhar uma variada gama de serviços bancários de maneira satisfatória; vi) está apta a fornecer demonstrativos detalhados da conta; vii) faz parte de uma rede de correspondentes bancários satisfatória e viii) cobra taxas razoáveis pelos seus serviços. A conta será denominada em moeda estrangeira e não fará parte das reservas internacionais do país. Contudo, o Banco

Central será informado do depósito desse montante. Após o depósito do empréstimo na referida conta, o Governo Municipal providenciará que um montante equivalente seja creditado no sistema de gestão do orçamento do Município. O Município enviará confirmação ao Banco Mundial de que: i) os recursos do empréstimo foram recebidos na conta denominada em moeda estrangeira e ii) um montante equivalente foi creditado na conta que financia as despesas orçadas. Essa confirmação será enviada ao Banco Mundial no prazo de 30 dias após o pagamento. Caso os recursos do empréstimo sejam usados para fins inaceitáveis, conforme definido no Acordo do Empréstimo, o Banco Mundial exigirá do Município a restituição do montante. À luz das conclusões relacionadas à adequação do ambiente de gestão das finanças públicas do Município, não serão estabelecidas outras disposições fiduciárias para esta operação.

### **Compras**

111. **Como é o caso com todos os governos subnacionais no Brasil, as compras no Município de Manaus seguem leis federais no tocante aos procedimentos licitatórios.** Isso abrange os métodos de compras, procedimentos de implementação, limites e disposições contratuais. A legislação municipal regula, principalmente, os procedimentos operacionais e estabelece o funcionamento do sistema municipal. Uma revisão detalhada do quadro jurídico federal para compras pode ser encontrado no relatório “*Assessment of the Procurement Systems of the Brazilian Federal Government and the Brazilian State of São Paulo* [Avaliação dos Sistemas de Compras do Governo Federal Brasileiro e do Estado de São Paulo]”, publicado em dezembro de 2010 pela equipe de compras da Região da América Latina e do Caribe.

112. **As compras de bens e serviços no Município de Manaus estão centralizadas na Comissão Municipal de Licitações (CML).** Compete à CML, entre outras coisas, divulgar os processos de licitação, receber, abrir e avaliar as propostas, elaborar a recomendação da adjudicação do contrato e a publicação da decisão. Pequenas compras, em montante inferior a R\$ 8.000, são executadas pelas secretarias setoriais. O Município de Manaus organiza pregões presenciais para compra de bens imediatamente disponíveis no mercado e de serviços técnicos. Com a reforma, os pregões serão executados eletronicamente e usarão a assinatura digital para que o processo ocorra totalmente online e seja mais transparente. O Município de Manaus usa atas de registro de preço para itens em grandes volumes que se adequam à compra no atacado. A reforma transformará essas atas em um processo estratégico com melhores resultados em termos de custos e eficiência ao centralizar sua concepção e gestão na SEMAD. A licitação de serviços técnicos comuns, como limpeza e segurança, seguirá especificações padronizadas e preços de referência elaborados pela SEMAD. Já a licitação de obras é feita pela Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINF) e segue procedimentos previstos na legislação federal sobre licitações.

## **5.4 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS**

113. **O monitoramento e avaliação (M&A) desta operação combinarão elementos de uma avaliação de impacto e o monitoramento de indicadores gerados pelos sistemas sempre que possível.** A SEMEF será responsável pela consolidação das informações necessárias para monitorar o andamento do programa e manterá o Banco informado das principais realizações. Para tanto, trabalhará em coordenação com outros entes governamentais na implementação de políticas apoiadas nesta operação, como a SEMED, a SEMAD, o Instituto Municipal de Engenharia e Fiscalização do Trânsito (Manaustrans), a SEMC, o Instituto Municipal de Planejamento Urbano e a Secretaria de Transportes.

114. **O andamento do programa será monitorado principalmente por meio de indicadores de produtos e/ou resultados vinculados a cada uma das ações prévias** (consulte o Anexo 1). Sempre que possível, serão coletados dados dos novos sistemas que o Município está implementando, como os novos sistemas de compras. O Banco prestará apoio constante à implementação a fim de monitorar e documentar os avanços rumo aos indicadores de resultados estabelecidos. Após o encerramento da operação, o Município de Manaus, por intermédio da SEMEF, e o Banco elaborarão um relatório de conclusão do projeto, o qual descreverá os resultados atingidos e os impactos gerados pela operação, além de informar sobre a situação dos indicadores de resultados descritos na matriz de políticas e resultados constante do Anexo 1.

115. **Atualmente, o Município também está trabalhando com a equipe do Banco na concepção da avaliação de impacto que medirá o efeito das reformas na área de compras em termos de economia, tempestividade e transparência.** A avaliação será concebida durante a elaboração do projeto e as intervenções serão executadas durante a implementação do DPL. Uma intervenção desse tipo ajudaria a estabelecer os efeitos causais das reformas na área de compras.

116. **Resolução de queixas.** As comunidades e pessoas que acreditem estar sendo afetadas adversamente por políticas específicas de um país apoiadas como ações prévias ou condições para liberação de uma parcela em uma operação de política de desenvolvimento do Banco Mundial podem apresentar queixas às autoridades nacionais responsáveis, aos mecanismos de resolução de queixas locais/nacionais ou ao Serviço de Resolução de Queixas (GRS) do Banco Mundial. O GRS garante que as queixas recebidas serão examinadas prontamente a fim de resolver as preocupações pertinentes.

117. **As comunidade e pessoas afetadas podem apresentar sua queixa ao Painel de Inspeção Independente do Banco, que determina se houve, ou se poderia haver, danos em consequência de o Banco deixar de cumprir suas políticas e procedimentos.** As queixas podem ser enviadas a qualquer tempo após a preocupação haver sido encaminhada diretamente à atenção do Banco e a Direção do Banco haver tido a oportunidade de responder. Informações sobre como apresentar queixas ao GRS podem ser encontradas em <http://www.worldbank.org/GRS>. Informações sobre como apresentar queixas ao Painel de Inspeção Independente do Banco Mundial podem ser encontradas em [www.inspectionpanel.org](http://www.inspectionpanel.org).

## 6. SÍNTESE DOS RISCOS E MITIGAÇÃO

118. **Risco global.** Com base na avaliação das diversas categorias de risco, considera-se que o risco global da operação proposta é moderado.

119. **Riscos políticos e de governança.** Como o programa tem amplo apoio de todo o Governo e dos órgãos participantes, o contexto político para a operação é favorável. As próximas eleições estão marcadas para outubro de 2016 e o novo governo toma posse em janeiro de 2017, momento em que as reformas já terão sido implementadas e o resultados, mensurados. As metas dos indicadores serão medidas até dezembro de 2016. Consequentemente, não devem ocorrer grandes problemas com respeito à implementação das políticas apoiadas no âmbito desta operação. Embora não haja nenhum risco local específico ligado à governança, a atual crise política e de governança no nível nacional em torno da Petrobras pode contribuir para os riscos macroeconômicos.

120. **Políticas setoriais e partes interessadas.** As reformas no âmbito do Pilar I, como a adoção da gestão baseada em resultados e a rotina de auditorias da folha de pagamento depende

do apoio continuado do Prefeito à SEMEF, que está patrocinando essas reformas. As reformas no setor da educação foram discutidas com o sindicato dos professores durante a elaboração da PSIA e os professores se mostraram a favor dessas reformas.

121. **Concepção operacional, execução e sustentabilidade.** As políticas apoiadas são implementadas por várias instituições. A falta de coordenação ou o enfraquecimento da priorização dessas políticas em uma ou várias instituições pode atrasar o processo de implementação. No médio ou longo prazo, pode ocorrer uma mudança nas prioridades do Governo, o que poderia levar à descontinuação das políticas. Contudo, o programa tem o pleno apoio do Governo atual e das equipes técnicas do Município de Manaus, e todos os órgãos participantes se envolveram na preparação desta operação. Como esta é a primeira operação na forma de um empréstimo para políticas de desenvolvimento entre o Banco Mundial e o Município de Manaus, a equipe manterá uma comunicação constante com o Governo para assegurar uma estreita coordenação e facilitar a implementação. O Município solicitou o envolvimento contínuo com o Banco para dar seguimento após o trabalho no âmbito do DPL.

122. **Aspectos fiduciários.** O Município está em vias de adotar normas contábeis internacionais e o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, a entidade responsável pela auditoria das contas do Município, conta com um número limitado de funcionários e suas metodologias precisam ser reforçadas e modernizadas. A equipe manterá contato com o Município para assegurar que ele envie uma confirmação ao Banco Mundial de que: i) os recursos do empréstimo foram recebidos na conta denominada em moeda estrangeira; ii) um montante equivalente foi creditado na conta que financia as despesas orçadas e iii) essa confirmação foi enviada ao Banco no prazo de 30 dias após o pagamento.

123. **Riscos macroeconômicos no nível do país.** Em 2015, a conjuntura macroeconômica brasileira deteriorou-se em virtude do crescimento abaixo do esperado, de pressões inflacionárias e do enfraquecimento do real. Não obstante, os níveis da dívida pública permanecem sustentáveis. O principal risco macroeconômico é uma estagnação prolongada da economia, o que poderia levar a uma queda da arrecadação do ICMS (uma parcela é transferida pelo Estado do Amazonas para Manaus) e do ISS arrecadado pelo Município. Além disso, a incerteza política e o déficit externo crescente aumentam as possibilidades de uma crise externa no médio prazo se medidas corretivas não forem tomadas até o fim de 2015.

#### **Classificação Sistemática do Risco das Operações**

<i>Categorias de risco</i>	<i>Classificação (A, S, M, B)</i>
1. Políticos e de governança	M
2. Macroeconômico	M
3. Estratégias e políticas setoriais	M
4. Concepção técnica do projeto ou programa	B
5. Capacidade institucional para a implementação e sustentabilidade	M
6. Aspectos fiduciários	M
7. Ambientais e sociais	B
8. Riscos ligados às partes interessadas	B

9. Outros	B
Classificação global	M

(A = Alto; S = Substancial; M = Médio; B = Baixo)

## ANEXO 1: MATRIZ DE POLÍTICAS E RESULTADOS

<b>Objetivo de desenvolvimento do projeto:</b> Ajudar o Município de Manaus a melhorar a gestão das suas finanças, bem como dos setores de educação e transportes, por meio da atualização dos processos de receitas e despesas, gestão meritocrática e voltada para resultados nas escolas e melhoria do controle das concessões do serviço de ônibus.		
OBJETIVO	AÇÕES PRÉVIAS	INDICADORES DE RESULTADOS (2016)
<b>Pilar I: Reforço da gestão fiscal e do setor público</b>		
Melhorar a gestão fiscal e do setor público na SEMEF por meio da atualização dos procedimentos e sistemas de compras, procedimentos para a arrecadação de impostos e auditorias da folha de pagamento.	<p><b>Ação prévia 1</b></p> <p>A Secretaria da Fazenda (SEMEF) adotou um modelo de gestão pautado pela metodologia PDCA e um sistema de gestão de documentos eletrônicos integrado, além de estar monitorando a consecução dos indicadores selecionados.<sup>29</sup></p> <p>Comprovação:</p> <p>i) Relatórios da ferramenta de <i>business intelligence</i> da SEMEF conforme estabelecido no Ofício nº 253, de 9 de março de 2015.<sup>30</sup></p> <p>ii) Portaria nº 022/2015 da SEMEF, publicada em 29 de janeiro de 2015.</p> <p>iii) Decreto nº 2.796, publicado em 21 de maio de 2014, estabelecendo o uso do sistema eletrônico integrado de gestão (SIGED) na SEMEF.</p>	<p><b>Resultado previsto:</b> Melhoria da gestão da SEMEF e das suas contas fiscais.</p> <p><b>Indicadores:</b></p> <p>Número de imóveis registrados no cadastro do IPTU: Referência (2013): 214.914 Meta (2016): 560.000</p>

<sup>29</sup> Esta ação prévia se refere apenas à SEMEF. Com a criação da Subsecretaria de Gestão por Resultados, a SEMEF ofereceu capacitação aos funcionários de outras secretarias, que devem adotar essa metodologia de gestão no fim de 2015/2016.

<sup>30</sup> Os 20 indicadores financeiros e os 10 indicadores operacionais estão listados na comprovação i) Ofício nº 253, de 9 de março de 2015. Entre os exemplos, destacam-se o aumento da arrecadação (por ex., do IPTU) e a eliminação de taxas pelo pagamento em atraso de contas de serviços públicos.

<p><b>Ação Prévia 2:</b> O Município implementou um sistema e processos integrados de gestão de suprimentos para a compra de bens e serviços, que prevê o pregão eletrônico e a inspeção dos bens fornecidos; e adotou o quadro legal para vincular fornecedores e prestadores selecionados que registrem preços para o fornecimento de bens e serviços por meio da assinatura da Ata de Registro de Preços.</p> <p><b>Comprovação:</b> i) Decreto do Poder Executivo nº 3.009, publicado em 26 de janeiro de 2015, que regulamenta a organização, manutenção e funcionamento do Cadastro Central de Fornecedores. ii) Decreto do Poder Executivo nº 3.011, publicado em 26 de janeiro de 2015, que regulamenta o recebimento de materiais comprados e institui os Sistemas Eletrônicos de Gestão de Estoques e Patrimônio. iii) Decreto do Poder Executivo nº 3.012, publicado em 26 de janeiro de 2015, que estabelece o Sistema de Gestão de Contratos (SIGEC) e regulamenta a licitação de serviços e a gestão de contratos. iv) Decreto do Poder Executivo nº 3.013, publicado em 26 de janeiro de 2015, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços. v) Decreto do Poder Executivo nº 3.014, publicado em 26 de janeiro de 2015, que adota o Sistema Integrado de Gestão de Compras e Contratos do Município de Manaus.</p>	<p><b>Resultado previsto:</b><sup>31</sup> Compras mais rápidas, mais transparentes e com maior economia, além da coleta de dados para embasar a estratégia e política de compras.</p> <p><b>Indicadores:</b> Prazo médio de execução dos processos de licitação eletrônica para a compra de bens e serviços.</p> <p>Referência (2013): Não houve pregão eletrônico (o prazo médio por outros métodos foi de 120 dias). Meta (2016): 50 dias para as licitações com valor entre R\$ 8 mil e R\$ 1 milhão.</p> <p>Porcentagem dos resultados das licitações publicados no website de acesso aberto Manaus Compras: Referência (2013): 0% Meta (2016): 90%</p> <p>Redução média do preço unitário de suprimentos e serviços contratados:<sup>32</sup> Referência (2013): 0% Meta (2016): 5%</p>
---	---

<sup>31</sup> Uma avaliação de impacto está sendo concebida atualmente com assistência da equipe do Banco para capturar o impacto das reformas na área de compras em termos de economia e transparência das compras, que são as prioridades do Município.

<sup>32</sup> Esse indicador é calculado usando uma cesta predefinida de 35 itens que serão comprados usando as atas de registro de preço após a reforma ser implementada. Esses 35 itens foram escolhidos estrategicamente porque são itens de grande volume e baixo risco apropriados para as atas de registro de preço. Destacam-se na lista o leite em pó achocolatado, ar condicionado, cascalho, cadernos, café, pão, canos, rodos, etc. Esses itens totalizaram R\$ 61 milhões em despesas em 2014. Isso corresponde a cerca de 5% do montante aproximado de R\$ 1,2 bilhão que o Município gasta na compra de bens.

<p><b>Ação Prévia 3:</b> O Município adotou o quadro legal para a auditoria do seu sistema da folha de pagamento e fez uma auditoria da folha em todas as suas secretarias.</p> <p><b>Comprovação:</b></p> <p>(i) Decreto do Mutuário nº 2.683, datado e publicado no Diário Oficial do Mutuário em 27 de dezembro de 2013.</p> <p>ii) O Programa de Auditoria Especial (PAE) nº 001/2014 do Mutuário, datado de 28 de abril de 2014.</p> <p>iii) A ordem de serviço OS 2014 nº 001 do Mutuário, datada de 28 de abril de 2014.</p>	<p><b>Resultado previsto:</b> A promoção da regularidade e conformidade das despesas com pessoal.</p> <p><b>Indicadores:</b> Número de desconformidades Referência (2013): 54.222 Meta (2016): 1.000</p>
<p><b>Ação prévia 4:</b> O Município criou a Manaus Previdência, que abrange o estabelecimento de regras claras, com a prestação de contas para o investimento dois seus recursos.</p> <p><b>Comprovação:</b></p> <p>(i) Lei nº 1.803, publicada em 29 de novembro de 2013, que cria a Manaus Previdência.</p> <p>(ii) Decreto nº 2.714, publicado em 29 de janeiro de 2014, que estabelece a organização interna da Manaus Previdência.</p>	<p><b>Resultado previsto:</b> Melhoria da governança e transparência do sistema de aposentadoria de Manaus.</p> <p><b>Indicadores:</b> Obtenção e manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária sem recorrer a medidas judiciais Referência (2013): não Meta (2016): sim</p>
<p><b>Ação prévia 5:</b> O Município adotou procedimentos administrativos para permitir aos contribuintes parcelar o pagamento dos respectivos impostos em atraso e criou um sistema de comunicação com os contribuintes em atraso por meio de diversos canais.</p> <p><b>Comprovação:</b></p> <p>(i) <i>Ordem de serviço</i> DECOB/SUBREC/SEMEF01/2013.</p> <p>(ii) Lei 1.792, publicada em 12 de novembro de 2013.</p>	<p><b>Resultado previsto:</b> Aumento dos índices de cumprimento das obrigações com o fisco municipal.</p> <p><b>Indicador:</b> Índices de cumprimento das obrigações com o fisco municipal: Referência (2013): 54,49% Meta (2016): 57,9%</p>

<b>Pilar II – Reforço da gestão e qualidade nos setores da educação e transportes</b>		
<p>i) Melhorar a gestão na Secretaria da Educação e Cultura (SEMED) e no nível das escolas, por meio da seleção meritocrática dos diretores de escolas e estabelecimento de metas e padrões mínimos.</p> <p>ii) Melhorar a gestão do setor de transportes de Manaus por meio da formalização dos mototáxis, melhoria do monitoramento dos operadores de ônibus e reforma do centro da cidade.</p>	<p><b>Ação prévia 6:</b> O Município, por intermédio da Secretaria da Educação e Cultura (SEMED), implementou um modelo de gestão integrada das escolas, que prevê, inclusive, o estabelecimento de metas para os níveis escolares e o planejamento pedagógico.</p> <p><b>Comprovação:</b> (i) Portaria nº 0145/2014, publicada em 31 de janeiro de 2014, que define a seleção interna dos implementadores da GIDE e a lista dos selecionados. (ii) Cópias de duas cartas de compromisso entre a SEMED e os diretores das escolas, ambas datadas de 15 de abril de 2014.</p>	<p><b>Resultado previsto:</b> Melhoria da capacidade de gestão das escolas</p> <p><b>Indicadores:</b> Número de escolas que atingiram pelo menos 19 das 24 metas da GIDE<sup>33</sup>:</p> <p>Referência (2013): 0 Meta (2016): 278 (de 400)</p>
	<p><b>Ação prévia 7:</b> O Município, por intermédio da Secretaria da Educação e Cultura (SEMED), implementou um programa de certificação em gestão escolar para diretores de escolas e adotou um processo de seleção meritocrática para os diretores de escolas.</p> <p><b>Comprovação:</b> (i) Decreto nº 3.022 publicado em 5 de março de 2015. (ii) <i>Edital</i> nº 001/2015 – SEMED/GS, datado e publicado no Diário Oficial do Mutuário em 6 de março de 2015.</p>	<p><b>Resultado previsto:</b> Melhoria da capacidade de gestão dos diretores das escolas</p> <p><b>Indicadores:</b> Número de escolas com diretores certificados:</p> <p>Referência (2013): 0 Meta (2016): 150 (de 400)</p>
	<p><b>Ação prévia 8:</b> O Município, por intermédio da Secretaria da Educação e Cultura (SEMED), adotou os procedimentos e critérios para a nomeação e movimentação dos seus professores e outros servidores.</p> <p><b>Comprovação:</b> (i) Portaria nº 0570/2014, publicada em 9 de maio de 2014, que estabelece o Quadro de Padrão Mínimo para regulamentar a nomeação dos servidores das escolas</p>	<p><b>Resultado previsto:</b> Melhoria da distribuição de servidores públicos da SEMED por meio da observação do Quadro de Padrão Mínimo.</p> <p><b>Indicador:</b> Número de escolas que cumprem 100% do Quadro de Padrão Mínimo</p> <p>Referência (2013): 0</p>

<sup>33</sup> Os indicadores da GIDE abrangem seis indicadores relacionados ao ambiente escolar, dez indicadores da qualidade do ensino e oito indicadores do desempenho dos alunos (24 indicadores no total).

	(ii) Decreto do Poder Executivo publicado em 10 de julho de 2014 com os nomes dos novos professores que permitiram à SEMED cumprir o Quadro de Padrão Mínimo.	Meta (2016): 150 (de 400)
	<p><b>Ação prévia 9:</b> O Município adotou uma política integrada de regeneração urbana para o centro da cidade, passando pelo licenciamento, recapacitação e transferência dos vendedores ambulantes para locais selecionados.</p> <p><b>Comprovação:</b> (i) Lei nº 1780, publicada em 30 de outubro de 2013 (ii) Decreto 3.008, publicado em 23 de janeiro de 2015, que regulamenta o funcionamento dos locais selecionados.</p>	<p><b>Resultado previsto:</b> Melhoria do centro da cidade de Manaus.</p> <p><b>Indicador:</b> Número de vendedores ambulantes credenciados como microempreendedores individuais (MEI) e realocados para galerias de comércio: Referência (2013): 0 Meta (2016): 1.642</p>

<p><b>Ação prévia 10:</b> O Município adotou processos para gerir a concessão dos serviços de ônibus no seu território (inclusive com o acompanhamento e controle em tempo real da frota de ônibus) e políticas para licenciar transportes públicos selecionados em determinadas áreas do Município.</p> <p><b>Comprovação:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Decreto nº 2.566, datado e publicado no Diário Oficial do Mutuário em 11 de outubro de 2013.</li> <li>(ii) Ofício ACOP nº 012/2015, emitido pela ACOP, datado de 9 de fevereiro de 2015.</li> <li>(iii) Edital de Concorrência Pública nº 001/2014 – CEL/SMTU do Mutuário, datado de 27 de fevereiro de 2014.</li> <li>(iv) Despacho de Homologação e de Adjudicação da Concorrência Pública nº 001/2013 – CEL/SMTU do Mutuário, datado de 23 de abril de 2014 e publicado no Diário Oficial do Mutuário em 24 de abril de 2014.</li> </ul>	<p><b>Resultado previsto:</b> Aumento da conformidade dos serviços e controle das concessões de ônibus e dos serviços de mototáxi.</p> <p><b>Indicadores:</b></p> <p>Porcentagem mensal de viagens de ônibus completas<sup>34</sup></p> <p>Referência (2013): 88%</p> <p>Meta (2016): 97%</p> <p>Número de permissões para mototáxis concedidas<sup>35</sup></p> <p>Referência (2013): 0</p> <p>Meta (2016): 3.303</p>
--	--

<sup>34</sup> Uma viagem completa é definida como uma viagem de ônibus programada feita por um veículo, de acordo com a rota e o tempo especificados e em conformidade com um contrato público de concessão do serviço. Sua finalidade operacional é transportar passageiros e cobrar uma passagem estabelecida por um ato da administração pública. No caso de desconformidade com qualquer uma das exigências acima, o indicador considera que a viagem não foi completada. Meta mensal, média de todos os 10 operadores de ônibus.

<sup>35</sup> O termo formalizado significa, genericamente, atuar sob permissão ou sob contrato de concessão. No Brasil, o termo licenciado se refere à atribuição de um número de identificação do veículo no Registro Nacional de Transportes. O número 3.303 representa a relação de um mototáxi para cada 6 mil habitantes estabelecida em lei.

## ANEXO 2: CARTA DE INTENÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO



Ofício nº 014/2015 - Gabinete do Prefeito

Manaus, 10 de março de 2015.

Senhor Presidente,

Com meus cumprimentos, dirijo-me a Vossa Excelência para apresentar as premissas e as condições que objetivam acessar o empréstimo de Política de Desenvolvimento do Banco Mundial para este Município de Manaus.

O Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para a Melhoria da Prestação de Serviços Públicos (PROCONFINS-MANAUS) contribuirá para a consolidação e o fortalecimento do equilíbrio fiscal, melhorando a prestação de serviços públicos do Município de Manaus, através da profissionalização, racionalização e melhor aplicação dos recursos públicos. Esses desafios exigem, acima de tudo, a modernização da capacidade de gestão e de instrumentos que possibilitem o aumento da arrecadação e a eficiência no controle da despesa pública.

Pretende-se a colaboração do Banco Mundial para as políticas do Município de Manaus direcionadas a contribuir com a instituição de uma gestão fiscal focada em resultados para incremento da receita e otimização das despesas, fortalecer o planejamento urbano e melhorar a gestão da educação, proporcionando uma melhora nos fluxos financeiros do município no curto e médio prazo, possibilitando o direcionamento de mais recursos financeiros para investimentos públicos, visando tornar a gestão pública mais eficiente.

A Sua Excelência o Senhor  
**JIM YONG KIM**  
Presidente do Banco Mundial  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433 USA

## PERFIL ECONÔMICO DO MUNICÍPIO

Em 2011 o Produto Interno Bruto de Manaus foi o 6º maior do Brasil, no valor de R\$ 51,025 bilhões, 1,23% do PIB Nacional e PIB per capita de R\$ 27.846,00. E isto se dá, principalmente, em função da implantação de um dos mais importantes pólos industriais da América Latina, abrigando mais de 400 empresas com elevados índices de inovação tecnológica, automação, competitividade e produtividade. O Polo Industrial de Manaus (PIM) apresentou um faturamento superior a US\$ 38,5 bilhões em 2013 e, atualmente, gera mais de 115,893 mil empregos diretos (2014), segundo dados Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus atualizado em 07 de março de 2014 e divulgado pela Superintendência Regional da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

## SITUAÇÃO FISCAL

No exercício de 2012, em função do crescimento desenfreado dos gastos correntes houve um comprometimento da gestão fiscal. Em termos nominais, esse crescimento foi de 20,6%.

Nesse período os grupos de despesa que mais cresceram foram: Pessoal e Encargos Sociais, que cresceu 18,3%, juros e encargos GM 21,51% e Outras Despesas Correntes que teve um crescimento de 23,0%. Por outro lado, a receita corrente do município cresceu 19%, em termos nominais.

No início de 2013, o resultado fiscal apresentava um déficit financeiro da ordem de R\$ 346,3 milhões, comprometendo a capacidade de investimento do Município.

A partir de janeiro de 2013, deu-se início a medidas saneadoras das contas públicas através de controle rigoroso dos gastos correntes por meio do recadastramento dos programas sociais do Município, do estabelecimento de metas para cada secretaria para os serviços de utilidade pública, da criação de uma Comissão de Gestão Orçamentária e Financeira (CGOF) para a criação de novas despesas, inclusive de Pessoal e Encargos Sociais, do contingenciamento do orçamento das despesas de custeio administrativo, dentre outras.

Com essas medidas, o crescimento dos gastos correntes, que anteriormente era de 20,60%, caiu para 4,41%, em termos nominais, permitindo o aumento da poupança corrente do Município, possibilitando o aumento da capacidade de investimento.

Paralelamente, as receitas correntes alcançaram, no exercício de 2013, um crescimento de 10,27% em termos nominais.

Ofício nº 014/2015-Gabinete do Prefeito

A partir de 2013, o Município de Manaus alcançou o significativo superávit orçamentário de R\$ 136,6 milhões. A receita total do exercício alcançou R\$ 3,255 bilhões, representando um crescimento de 9,5% em comparação ao ano de 2012. A despesa empenhada totalizou R\$ 3,118 bilhões, apresentando um crescimento de 5,29%.

Os setores que receberam as maiores alocações de recursos orçamentários em 2013 foram Educação, Saúde, Infraestrutura e Assistência Social. Importante salientar que em razão da precariedade das vias urbanas, tornou-se imperativo realizar investimentos emergenciais em infraestrutura urbana. Esses investimentos foram suportados pela economia na gestão dos gastos e possibilitou um início de transformação da qualidade de vida da população.

Paralelamente, os investimentos em Saúde exigem um volume de recursos que ultrapassa em 6,81% a aplicação mínima constitucional. Da mesma forma, o investimento no setor de Educação vem apresentando crescimento, em razão da necessidade de ampliação da rede municipal de ensino, tanto na área urbana e rural, da ampliação de assistência às famílias, através de construção de creches, para atender a demanda local.

Essas medidas geram impactos nos gastos públicos e se constituem em um grande desafio para sua sustentabilidade.

#### **POLÍTICAS A SEREM APOIADAS PELO DPL**

Diante do cenário fiscal apresentado anteriormente, os gestores do Município de Manaus identificaram um conjunto de problemas que poderiam ser objeto de ações específicas, agrupadas em três pilares, conforme segue:

- 1 - Instituir uma gestão pública fiscal focada em resultados para incremento da receita e otimização das despesas, implementar um modelo integrado de compras;
- 2 - Fortalecer o planejamento urbano; e
- 3 - Melhorar a gestão da educação.

Há de se observar que o alcance dos objetivos de cada área de intervenção, deverá constituir um círculo virtuoso no qual cada área, objeto do presente projeto, auxilia a alimentação das demais. Nesse sentido, a transformação do ambiente da gestão pública, bem como a adoção de políticas inovadoras de desenvolvimento, deverá orientar o Município de Manaus na direção do desenvolvimento sustentável.

**1 - Gestão Pública Fiscal Focada em Resultados para Incremento da Receita e Otimização das Despesas, Implementação um Modelo Integrado de Compras**

Para melhorar a situação fiscal de qualquer município, torna-se necessário investir no fortalecimento do aparelho arrecadador e na gestão do controle da despesa pública, considerando que todos os ganhos anuais das receitas podem ser absorvidos pelas despesas correntes, sem gerar melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, na busca de racionalizar a expansão dos gastos correntes, o controle da despesa abrangerá dois mecanismos que permitirão: 1) o controle da expansão da despesa pública, onde ficará claro que as exigências dispostas nos artigos 16 e 17 da lei de responsabilidade fiscal (lei complementar nº 101/2000) estarão sendo cumpridos; 2) a melhoria contínua da qualidade do gasto público na busca da eficiência na utilização dos recursos públicos, que significará fazer mais com menos sem prejudicar a qualidade dos serviços prestados. Essas melhorias contínuas só serão possíveis mediante a implantação de um modelo de gestão centrado em metas e em resultados.

Dessa forma, considerando que a Cidade de Manaus ainda carece de grandes investimentos para a melhoria da infraestrutura urbana e para a melhoria contínua dos serviços prestados, temos de racionalizar a alocação dos recursos orçamentários para permitir o aumento da capacidade de investimentos do município e a melhoria contínua da qualidade do gasto público.

A fim de termos aumento de arrecadação, equilíbrio fiscal, incrementando a capacidade de investimento do Município, sem aumentar os impostos, superando a reta de crescimento normal da receita e controlar as despesas de custeio, desenvolvem-se na área de Gestão Pública, seis ações a seguir elencadas:

- a) A Secretaria de Finanças adotou um Modelo de Gestão por Resultados, que compreende um conjunto de metas financeiras e operacionais negociadas com os responsáveis pelas respectivas áreas e utiliza-se para sua execução, a elaboração de planos de ação através da ferramenta 5W1H. Esse modelo de gestão permite considerar todas as tarefas a serem executadas ou selecionadas, de forma cuidadosa e objetiva, assegurando sua implementação de forma organizada, com indicadores de resultados, monitoramento semanal e sistema eletrônico de acompanhamento de indicadores, através do sistema Business Intelligence (BI), da Oracle, para o monitoramento online das metas. Busca-se, com a adoção dessa metodologia, aumento da arrecadação e o equilíbrio fiscal;
- b) A Prefeitura implementou um sistema integrado de gestão de suprimentos que compreende a adoção de:
  - (i) um sistema eletrônico integrado de compras de bens e serviços que viabilizará a execução e gestão de processos, controle de estoque, acompanhamento de

Ofício nº 014/2015-Gabinete do Prefeito

fornecedores, controle do banco de preços de referência e padronização do catálogo de materiais e serviços;

(ii) um sistema eletrônico integrado de gerenciamento de contratos de bens e serviços que permitirá o controle da liquidação de pagamentos através do cadastro dos contratos que deverão ter cumprido os processos licitatório cabíveis. Como consequência da implementação do sistema integrado de gestão de suprimentos, a Prefeitura de Manaus busca ter mais agilidade, transparência e economia nas aquisições, além da coleta de dados e informações essenciais para o gerenciamento e planejamento estratégico das compras e contratos;

- c) A Prefeitura de Manaus adotou um sistema de gestão centralizada de atas de registro de preço na Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Gestão – SEMAD, para compras de materiais comuns e licitados competitivamente e de prestação de serviços; tendo o uso das atas existentes na Prefeitura de uso obrigatório para os órgãos da administração direta a menos que consigam obter melhores preços fora das atas. Com o uso do sistema, busca-se economia, padronização e agilidade na compra de materiais comuns e licitados competitivamente para toda Prefeitura;
- d) A Prefeitura de Manaus instituiu uma rotina de auditoria no sistema de folha de pagamentos em toda administração direta e indireta, a fim de obter a redução do custo da folha de pagamentos, com a promoção da regularidade e qualidade de gastos com pessoal;
- e) A Prefeitura de Manaus instituiu o Órgão Gestor da Previdência dos Servidores Municipais (Manaus Previdência), efetivando a segregação de massas, na qual se faz a separação dos servidores efetivos mais antigos dos mais novos vinculados ao regime, separando em dois fundos previdenciários, equacionando a dívida da previdência com o Tesouro Municipal, cujo objetivo é a contenção do déficit atuarial e equilíbrio financeiro;
- f) A Prefeitura estruturou os procedimentos de cobrança de impostos em atraso, instituiu uma sistemática de comunicação com contribuintes através de vários canais, e reviu critérios para parcelamentos, visando à redução da inadimplência dos tributos municipais (IPTU, ALVARÁS E ISS) e o conseqüente aumento da arrecadação.

## **2 - Fortalecer o planejamento urbano**

O planejamento urbano é um instrumento essencial para a gestão de uma cidade e age diretamente no ordenamento físico da mesma, trabalhando basicamente com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano. Assim, o Município de Manaus busca fortalecer o planejamento através do desenvolvimento de políticas públicas para a solução dos problemas existentes na cidade, dentre eles, destacamos as seguintes:

Ofício nº 014/2015-Gabinete do Prefeito

- a) Na busca de desenvolver e acompanhar planos estratégicos para requalificação da área central da cidade, com estabelecimento de prioridades e definição de mecanismos de implantação de atividades afins, articulando ações próprias e em conjunto com demais órgãos e entidades municipais, estaduais, federais, privadas e representativas de classe, visando melhorar a qualidade de vida da população, a Prefeitura de Manaus instituiu uma política integrada de requalificação urbana do centro da cidade, e formalização, requalificação e realocação de vendedores ambulantes para galerias de comércio, buscando a reorganização urbana, inclusão social e geração de renda;
- b) Um dos desafios dos gestores de toda metrópole é a busca incessante da gestão de um transporte público urbano de passageiros mais eficiente e visa sempre a melhora do nível de serviço e a mobilidade nos sistemas de transporte. Dessa forma, o Município de Manaus instituiu novo processo para gerenciamento de ônibus urbano, visando mobilidade para transporte público, redução do tempo de viagens e aumento do cumprimento das viagens contratadas;
- c) A implantação de políticas para formalização do transporte público em áreas remotas da cidade, com outorga de permissão de serviço público para exploração de Transporte público coletivo de Passageiros nos Modais Executivo, Alternativo, bem como o Transporte Individual de Passageiros por Mototáxi. Com essa ação, o Município de Manaus pretende a formalização de 90% dos Micro-ônibus e 80% dos mototaxistas.

### **3 - Melhorar a gestão da educação.**

O Município deve propiciar as condições acessórias de atendimento das demandas no campo educacional, cumprindo o preceito constitucional da eficiência na prestação de serviços públicos pela municipalidade, notadamente no campo da Educação Infantil e Fundamental. Dessa forma, o Município de Manaus, através da Secretaria de Educação está comprometido com o fortalecimento e o desenvolvimento educacional do município e para tanto, faz uso de algumas ferramentas:

- a) Implementação do Novo Modelo de Gestão Integrada na Escola – GIDE, modelo de gestão por resultados na secretaria, coordenadorias regionais e nas escolas, e é uma ferramenta desenvolvida para facilitar o gerenciamento dos processos e resultados da rede, pois utiliza um banco de dados centralizado para o acompanhamento das informações, reduzindo consideravelmente a utilização de planilhas e sistemas paralelos de informação não integrados. Busca-se com a utilização deste modelo, a melhoria da qualidade do ensino das escolas municipais;
- b) Tendo a necessidade de estabelecer critérios e mecanismos destinados ao realinhamento da gestão pedagógica nas unidades educacionais de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, foi implementado o

Ofício nº 014/2015-Gabinete do Prefeito

programa de certificação e seleção meritocrática dos Diretores Escolares, no qual participam do programa professores e pedagogos efetivos da Rede Pública Municipal de Manaus através de normas específicas, destinadas à composição de Banco de Gestores Escolares para provimento da função de Diretor das Unidades de Ensino da rede pública municipal de Manaus. Com a implementação deste Programa, o Município busca a melhoria da eficiência da gestão das escolas;

- c) As unidades de ensino da Rede Pública Municipal de Manaus devem assegurar o cumprimento do currículo da Educação Infantil, currículo dos Anos Iniciais - Bloco Pedagógico, currículo do Ensino Fundamental Anos Finais e Educação de Jovens e Adultos – EJA que estão contidos nas propostas Curriculares de cada ensino. Visando isso, a Secretaria Municipal de Educação instituiu o Quadro de Padrão Mínimo para regulamentar a lotação e remoção dos servidores da secretaria a fim de alocar de forma eficiente os servidores lotados nas escolas.

#### **PROJETO**

A grande finalidade do PROCONFIS Manaus é a reestruturação das finanças do município, sem prejudicar a população, a um custo financeiro relativamente baixo, o qual decorre do fato de que o Banco Mundial não tem como objetivo o lucro, mas sim, o combate à pobreza e o fomento da prosperidade compartilhada.

Nas regras atuais das operações de crédito, os recursos são vinculados aos produtos especificados no Projeto. Na modalidade Development Policy Loans (DPL), os recursos podem ser alocados em investimentos previstos na Lei Orçamentária, e em seus créditos adicionais, permitindo que os recursos do Tesouro Municipal sejam direcionados para o custeio operacional e para o equacionamento de dívidas pré-existentes.

Além disso, para a realização da operação de crédito, o Banco Mundial reconheceu a importância do modelo de gestão de resultados implantado na Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno (SEMEF) e que está sendo espraído para todo o Município, sob a coordenação da SEMEF. O modelo de gestão, com foco em resultados, tem como fundamento o equilíbrio fiscal e o alcance da meta de déficit financeiro zero em 2016. Dessa forma, com aumento das receitas próprias e com maior controle da expansão e da qualidade da despesa, mais recursos serão aplicados para atender às demandas da população, objetivando a melhora da qualidade de vida do Município.

O DPL (Política de Desenvolvimento de Empréstimo) foi desenvolvido em conformidade com o Plano Plurianual do Município, o qual relaciona os programas prioritários e investimentos, no que tange a Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o desenvolvimento da prestação de Serviços Públicos do Município de Manaus, enfocando a implementação de políticas de combate às vulnerabilidades sociais.

Ofício nº 014/2015-Gabinete do Prefeito

Devido à própria natureza do programa proposto, este não necessita de execução de obras civis ou serviços de infraestrutura, desapropriações ou contratação de pessoal.

As ações de políticas públicas apoiadas por esta operação deverão repercutir positivamente sobre toda a população manauara, elevando a capacidade do Município de Manaus em avançar na prestação dos serviços públicos, culminando com a boa governança e sustentabilidade fiscal, melhorando a qualidade dos gastos públicos associado a diferentes grupos socioeconômicos, especialmente os vulneráveis, tendo em vista que proporcionará o saneamento das finanças do Município e, por sua vez, permitirá que o Município de Manaus aporte US\$ 150 milhões de dólares em investimentos que atendam as crescentes demandas da população, sem prejudicar a meta de equilíbrio fiscal sustentável.

Com a reestruturação das finanças municipais, um dos objetivos da contratação da operação de crédito pleiteada, o Município poderá arcar de forma mais sustentada com o crescimento das despesas de custeio, administrativo e operacional, e da folha de pessoal decorrentes das ações de expansão dos serviços de educação, saúde e assistência social, principalmente em relação ao primeiro. Além disso, o modelo de gestão implantado na Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno (SEMEF), com apoio de ferramentas de gestão que buscam o alcance de resultados, será implantado em todos os órgãos e entidades do Poder Público Municipal. Dessa forma, trabalhando fortemente no aumento das receitas próprias e no controle sustentado das despesas correntes, a repetição da boa performance orçamentária de 2013 permitirá a geração de poupança corrente que, por sua vez, garantirá o pagamento da amortização da dívida contratada e a realização dos investimentos, inclusive da contrapartida necessária do Tesouro Municipal para a viabilização dos projetos originados de contratações de operações ou de termos de convênios.

#### **PEDIDO DE APOIO FINANCEIRO**

Com o aumento das demandas do atendimento primário ao cidadão, além dos graves problemas de mobilidade, infraestrutura e a degradação das vias públicas, a Prefeitura precisa ter seu aparelho arrecadador fortalecido e com um processo de gestão eficiente que garanta aumentar as receitas próprias, objetivando suportar a estratégia de crescimento voltado para tornar Manaus umas das melhores cidades para se viver e se trabalhar no Brasil.

O fortalecimento da Gestão no Setor Público, por meio de um melhor planejamento financeiro, propiciará à sociedade manauara benefícios inestimáveis e essenciais à prestação de serviços públicos mais eficazes, através de políticas que garantam a equidade, beneficiando especialmente os segmentos mais vulneráveis da população.



Ofício nº 014/2015-Gabinete do Prefeito

O Município de Manaus, através das políticas descritas acima, demonstra uma coerente e sustentável forma de apoiar o desenvolvimento econômico e social e está profundamente comprometido com a continuação e expansão de desenvolvimento e com as políticas específicas apoiadas pela DPL.

Com esta carta, o Município de Manaus está solicitando a assistência financeira do Banco Mundial no valor de US\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de dólares norte americanos) relativo ao empréstimo à Política de Desenvolvimento (DPL).

Atenciosamente,

  
**Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto**  
Prefeito de Manaus

Office of the Prefect

His Excellency **JIM YONG KIM**  
President of the World Bank  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
United States of America

Mr. President,

I am writing to you to outline the circumstances and conditions for seeking the World Bank Development Policy Loan for the Municipality of Manaus.

The Program for Fiscal Balance Consolidation to Improve Public Service Delivery (PROCONFINS-MANAUS) will help consolidate and strengthen fiscal balance, thus improving the delivery of public services in the Municipality of Manaus, by enhancing professionalism and streamlining and improving the use of public services. These challenges require, first and foremost, the modernization of management capacity and tools that facilitate higher revenue collection and efficient public expenditure oversight.

World Bank support is being sought for the policies of the Municipality of Manaus that seek to contribute to establishing results-based fiscal management aimed at boosting revenue and optimizing expenditure, strengthening urban planning and improving education management, increasing financial flows into the municipality in the short and medium term, and paving the way for the channeling of greater financial resources toward public investment, with a view to enhancing the efficiency of public management.

## **ECONOMIC PROFILE OF THE MUNICIPALITY**

In 2011, the Gross Domestic Product (GDP) of Manaus, which stood at R\$51.025 billion, was the sixth biggest in the Brazil, representing 1.23 percent of the country's GDP and a per capita GDP of R\$27,846.00. This is largely attributable to the presence of one of the biggest industrial clusters in Latin America, which houses more than 400 enterprises with high rates of technological innovation, automation, competitiveness, and productivity. The Manaus industrial cluster generated US\$38.5 billion in revenue in 2013 and currently creates more than 115,893 direct jobs (2014), according to performance indicator data from the Manaus industrial cluster, updated as of March 7, 2014 and disseminated by the Office of the Regional Superintendent of the Manaus Free Trade Zone (SUFRAMA).

## **FISCAL SITUATION**

In FY 2012, fiscal management was compromised by the sharp increase in current expenditure. In nominal terms, that increase stood at 20.6 percent.

During this period, the expenditure groups with the biggest increases were the following: personnel and social security expenditure, which increased by 18.3 percent, interests and fees (GM), which rose by 21.51 percent, and other current expenditure, which increased by 23 percent. However, current revenue of the Municipality increased by 19 percent, in nominal terms.

In early 2013, fiscal results pointed to a financial deficit of R\$346.3 million, which negatively impacted the Municipality's investment capacity.

Starting in January 2013, public account corrective measures were implemented through the rigorous control of current expenditure by reregistering the Municipality's social programs, setting goals for each department with respect to public utility services, creating a Budget and Financial Management Commission (CGOF) to handle new expenditure, including personnel and social security expenditure, and establishing budgetary allocations for administrative costs, among others.

With these measures, the increase in current expenditure, which previously stood at 20.6 percent, fell to 4.41 percent in nominal terms, thus paving the way for an increase in the current savings of the Municipality and for greater investment capacity.

At the same time, current revenue increased by 10.27 percent in nominal terms in FY 2013.

Beginning in 2013, the Municipality of Manaus posted a big budget surplus of R\$136.6 million. Total revenue for the fiscal year stood at R\$3.255 billion, representing an increase of 9.5 percent relative to 2012. Expenditure committed totaled R\$3.118 billion, reflecting a 5.29 percent increase.

The sectors that received the biggest budget allocations in 2013 were education, health, infrastructure, and social assistance. It is important to note that the poor condition of urban roads made emergency investments in urban infrastructure imperative. These investments were supported by the savings in expenditure management and facilitated initial efforts to improve the quality of life of the population.

At the same time, investments in health call for resources that exceed the minimum constitutional investment by 6.81 percent. Similarly, the investment in the education sector has been rising, owing to the need to expand the urban and rural municipal teaching network and assistance to families by establishing daycare centers to meet local demand.

The measures are impacting public expenditure and are posing a major challenge in terms of their sustainability.

## **POLICIES TO BE SUPPORTED BY THE DPL**

In light of the fiscal picture presented above, managers in the Municipality of Manaus identified a series of problems that could be tackled through specific measures. These have been grouped into the following three pillars:

- 1 – Introduce results-based public fiscal management to boost revenue and optimize expenditure and implement an integrated procurement model;
- 2 – Strengthen urban planning; and
- 3 – Improve education management.

It should be noted that the scope of objectives in each intervention area should form a virtuous circle so that each area identified in this project helps provide support to the others. In this regard, the change in the public management environment and the adoption of innovative development policies should place the Municipality of Manaus on a path to sustainable development.

### **1 - Results-Based Public Fiscal Management to Boost Revenue and Optimize Expenditure and Implement an Integrated Procurement Model**

To improve the fiscal situation in any municipality, investments must be made in strengthening the collection mechanism and managing the control of public expenditure, given that all annual revenue increases can be entirely absorbed by current expenditure without improving the quality of life of the people.

In this regard and in an effort to streamline the growth in current expenditure, expenditure control will cover two mechanisms that will facilitate: (1) curbing the increase in public expenditure, in a context where there is clear compliance with the provisions of Articles 16 and 17 of the Law on Fiscal Accountability (supplementary law No. 101/2000); (2) continuously improving the quality of public expenditure in a bid to achieve the efficient use of

public resources, which will entail doing more with less, without adversely affecting the quality of the services provided. These ongoing improvements will be possible only through the establishment of a target- and results-based management model.

In so doing, and bearing in mind that the City of Manaus still lacks large-scale investments to improve urban infrastructure and upgrade the services provided on an ongoing basis, we must streamline the allocation of budgetary resources so as to facilitate an increase in the investment capacity of the Municipality and ongoing improvement in the quality of public expenditure.

In order to boost revenue collection, improve fiscal balance, and increase the Municipality's investment capacity without increasing taxes, the following six public management measures are being adopted to address the challenge of normal growth in revenue and to control expenditure:

- a) The Finance Department introduced a results-based management model that includes a series of financial and operational goals negotiated with the officials in their respective areas. For execution purposes, action plans were prepared based on the 5W1H tool. This management model facilitates consideration of all the tasks to be carried out or chosen in a careful and objective manner, thus ensuring their implementation in an organized manner, with results-based indicators, weekly monitoring, and an electronic system to support the indicators via Oracle's Business Intelligence (BI) system, so that goals can be tracked online. The goal sought in adopting this methodology is to increase revenue and fiscal balance;
- b) The Municipality implemented an integrated system for managing supplies that includes the adoption of:
  - (i) An integrated electronic procurement system for goods and services that will facilitate the execution and management of processes, the control of inventory, assistance to vendors, monitoring of benchmark prices, and the standardization of the list of materials and services.
  - (ii) An integrated electronic system for managing goods and services contracts that will allow for oversight of payments through the registration of contracts, which must be subject to the applicable bidding processes.As a result of the implementation of the integrated system for managing supplies, the Municipality of Manaus is seeking greater flexibility, transparency, and savings in the procurement process, in addition to compiling essential data and information for the strategic management of and planning for procurement and contracts.
- c) The Municipality of Manaus adopted a management system focused on the price registration records in the Municipal Department of Administration, Planning, and Management (SEMAD) for the procurement of joint materials subject to competitive bidding and the provision of services, utilizing existing records in the Municipality, which must be used by administrative entities directly discharging functions, unless they obtain better prices externally. The goal sought in using the system is savings,

standardization, and flexibility in the procurement of joint materials, subject to competitive bidding, for the entire municipality.

- d) The Municipality of Manaus instituted routine payroll audits in all government offices directly discharging or delegating services, so as to reduce this payroll while encouraging regularity in and the quality of personnel expenditure;
- e) The Municipality of Manaus introduced the Management Entity for Municipal Pensioners (Manaus Pension System) by separating the groups, making a distinction between those in the system for the longest and the shortest periods, and creating two separate groups of pension funds, thereby addressing the pension debt to the Municipal Treasury, with the aim of containing the actuarial deficit and achieving financial balance;
- f) The Municipality arranged for proceedings related to the collection of back taxes, instituted systematic communication with taxpayers through various channels, and reviewed the criteria for installment payments, with the aim of reducing the non-payment of municipal taxes (IPTU, ALVARÁS, and ISS) and thus boosting collection rates.

## **2 – Strengthen Urban Planning**

Urban planning is a key instrument for managing a city and has a direct impact on its physical layout. The process essentially entails working with production, layout, and appropriation of urban space. The Municipality of Manaus is therefore seeking to strengthen planning by formulating public policies to solve the city's current problems. These include:

- a) With the aim of developing and supporting strategic plans to revive the city center, setting priorities and identifying the mechanisms for the establishment of related activities, and coordinating internal actions and those with the other municipal, state, and federal organs and entities, as well as private and trade associations, all in the interest of improving the quality of life of residents, the Municipality of Manaus introduced an integrated policy for the urban revival of the city center and for formalizing, retraining, and relocating street vendors to commercial galleries, in a bid to achieve urban reorganization, social inclusion, and income generation;
- b) One of the challenges facing managers of the entire metropolitan area is the unending quest for more efficient urban public passenger transport management, which always focuses on improving the level of service and the mobility of transport systems. Consequently, the Municipality of Manaus introduced a new process for managing urban buses, which targets public transport mobility, reduction of travel times, and greater compliance with the terms of contract-related transport;
- c) The introduction of policies for the formalization of public transport in remote areas of the city, which entails the granting of permission, in a public service context, for the possibility of collective public passenger transport using the executive and alternative models, as well as the individual passenger transport via moto taxis. Under this plan, the Municipality is seeking to formalize 90 percent of the minibuses and 80 percent of the moto taxis.

### **3 – Improve Education Management**

The Municipality must find additional ways to meet educational needs, in keeping with the constitutional provision of efficiency in the public services provided by the Municipality, particularly in the field of pre-school and elementary education. Consequently, the Municipality of Manaus, through the Department of Education, is committed to the strengthening and development of education in the Municipality. To this end, it is using the following tools:

- a) Implementation of a new Integrated School Management Model (*Gestão Integrada na Escola* GIDE), a results-based management model in the department, regional coordination offices, and schools. This tool has been developed to facilitate the management of the network's processes and results, as it uses a centralized database for data support, thus considerably reducing the use of spreadsheets and parallel systems of non-integrated information. The objective sought in using this model is improvement in the quality of instruction in municipal schools;
- b) Given the need to establish criteria and mechanisms aimed at realigning the pedagogical management of the educational units under the oversight of the Municipal Education Department, the certification and merit-based selection program of school directors was introduced with the participation of professors and educators from the Manaus Municipal Public Network in the program, using specific standards in order to create a pool of school managers to fill the position of Director of Schools in the Manaus municipal public network. With the implementation of this

- Program, the Municipality is seeking to enhance the efficiency of school management;
- c) The schools in the Manaus Municipal Public Network are required to ensure compliance with the pre-school curriculum, the early childhood curriculum—pedagogical unit, the curriculum corresponding to the latter years of elementary education, and youth and adult education, which are contained in the curriculum proposals for each educational level. With this in mind, the Municipal Education Department instituted the Minimum Standard Framework to govern the appointment and dismissal of civil servants working in the Department, with a view to efficient teacher assignment to schools.

## **PROJECT**

The main goal of PROCONFIS Manaus is the restructuring of the Municipality's finances, without any adverse effect on residents, at a relatively low cost, given that the World Bank is a non-profit institution that seeks to combat poverty and boost shared prosperity.

In accordance with current rules pertaining to lending operations, the resources are linked to the products specified in the project. Under the terms of Development Policy Loans (DPLs), resources may be allocated to investments provided for in the Budget Law and its additional appropriations. Consequently, Municipal Treasury resources can be used for operational costs and to cover pre-existing debt.

Furthermore, the World Bank acknowledged, for the purpose of carrying out this lending operation, the importance of the results-based management model in the Municipal Department of Finance, Information Technology, and Internal Oversight (SEMEF), which is being extended throughout the Municipality, with the assistance of SEMEF. The underlying principle of the results-based management model is fiscal balance and achieving the goal of a zero financial deficit in 2016. With the increase in internal revenue and greater control over the increase in and quality of expenditure, more resources will be channeled toward meeting the needs of the population, with the aim of improving the quality of life in the Municipality.

The Development Policy Loan (DPL) was developed in accordance with the Municipality's multi-year plan, which links priority and investment programs as they relate to the strengthening of fiscal balance to develop public service delivery in the Municipality of Manaus, with emphasis on implementing policies to combat social vulnerabilities.

Owing to the actual nature of the proposed program, it does not entail the execution of civil works or infrastructure services, expropriations, or the contracting of personnel.

The public policies supported by this operation should have a positive impact on the entire population of Manaus, thus enhancing the Municipality's capacity to achieve progress in the area of public service delivery, the culmination of which is good governance and fiscal sustainability and improving the quality of public expenditure on different socioeconomic

groups, particularly the poor, taking into account that this will improve the Municipality's finances and in turn will enable the Municipality of Manaus to make investments of US\$150 million to meet the growing needs of the population, without jeopardizing the goal of sustainable fiscal balance.

With the restructuring of municipal finances—one of the objectives of the lending operation requested—the Municipality will be able to handle, in a more sustainable manner, the increase in administrative and operational costs and in payroll stemming from efforts to expand health, social assistance and, in particular, education services. Furthermore, the management model introduced in the Municipal Department of Finance, Information Technology, and Internal Oversight (SEMEF), with the support of results-based management tools, will be extended to all municipal government organs and entities. Consequently, by working diligently on increasing internal revenue and sustainably curbing current expenditure, the repetition of the sound budget performance in 2013 will lead to current savings that will in turn guarantee that debts are paid and investments are made, including the Municipal Treasury counterpart amounts necessary for the viability of projects linked to operations contracted or agreements concluded.

## **REQUEST FOR FINANCIAL ASSISTANCE**

With the increase in basic service needs of citizens, in addition to the serious problems tied to mobility, infrastructure, and the deterioration of public roads, the Municipality needs to strengthen its collection mechanism and to have an efficient management process in place that can guarantee an increase in its internal revenue, with the aim of supporting the growth strategy that seeks to make Manaus one of the best cities in Brazil in which to live and work.

The strengthening of public sector management through better financial planning will bring measurable benefits to the people of Manaus that are essential for the provision of more efficient public services, through policies that guarantee equity and are especially favorable to the most vulnerable population groups.

Through the policies described above, the Municipality of Manaus is proposing a coherent and sustainable way to support economic and social development and is deeply committed to continuing and expanding development as well as the specific policies supported by the DPL.

By means of this letter, the Municipality of Manaus is requesting financial assistance from the World Bank in the amount of R\$150,000,000.00 (one hundred and fifty million dollars) related to the Development Policy Loan (DPL).

Sincerely,

**Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto**  
Mayor of Manaus

### **ANEXO 3: RELAÇÕES COM O FUNDO**

Uma carta de avaliação satisfatória, com data de 2 de novembro de 2015, foi recebida do FMI e será circulada separadamente.

## ANEXO 4: RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

O Brasil é um país federativo, composto de 26 Estados, além do Distrito Federal, e 5.564 municípios. A cada esfera de governo é facultado levantar os seus próprios recursos explorando bases de incidência específicas. A distribuição das responsabilidades pela cobrança de tributos é, de modo geral, compatível com princípios econômicos que sugerem que bases de incidência móveis precisam ser tributadas pelo governo central, enquanto bases imóveis, pelos governos subnacionais.

Em termos gerais, o Governo Federal pode cobrar imposto sobre a renda pessoal (IRPF), os ganhos das pessoas jurídicas (IRPJ), os produtos industrializados (IPI), as operações financeiras (IOF), os combustíveis (CIDE), a propriedade rural (ITR) e as importações (II). O Governo Federal também cobra contribuições sociais sobre os lucros das pessoas jurídicas (CSLL), a folha de pagamentos (contribuições previdenciárias) e a renda das pessoas jurídicas (PIS/COFINS). As contribuições sociais se destinam a financiar as despesas com saúde, proteção social e previdência social. Diferentemente das receitas tributárias, as contribuições sociais não são divididas<sup>36</sup> entre os governos subnacionais.

A maior fonte de receitas tributárias do Governo do Estado é o ICMS. Além disso, são cobrados impostos sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e sobre as heranças e doações (ITCMD). Dos três tributos estaduais, dois deles (25% do ICMS e 50% do IPVA) são divididos com os municípios. Os municípios têm o direito de cobrar o IPTU e o ISS, além de tributar a transmissão de propriedades (ITBI).

A Constituição também abre espaço para transferências federais para os estados e municípios, bem como para transferências dos estados para os municípios, para compensar as disparidades regionais. As receitas dos impostos federais (IPI, IRPF e IRPJ) compõem o Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados (FPM e FPE, respectivamente). O FPM é formado por 23,5% de receitas do IPI e do IRPF/IRPJ, enquanto o FPE é formado por 21,5% de receitas do IPI e do IRPF/IRPJ.

Os estados e municípios também recebem transferências para compensá-los pela eliminação do ICMS sobre as exportações. O Governo Federal também é obrigado a transferir 29% das receitas da CIDE para os estados, que, por sua vez, são obrigados a repassar 25% para os municípios.

Além das transferências acima mencionadas, os estados e municípios recebem transferências setoriais destinadas a financiar a saúde e a educação. Os estados e municípios também podem receber recursos transferidos voluntariamente pelo Governo Federal, os quais normalmente se destinam a custear despesas de capital.

A Figura A4.1 apresenta as relações fiscais intergovernamentais discutidas acima. Os tributos são classificados de acordo com a sua base de incidência. A Figura A4.2 mostra os números agregados correspondentes para as relações fiscais intergovernamentais em 2010, inclusive os

---

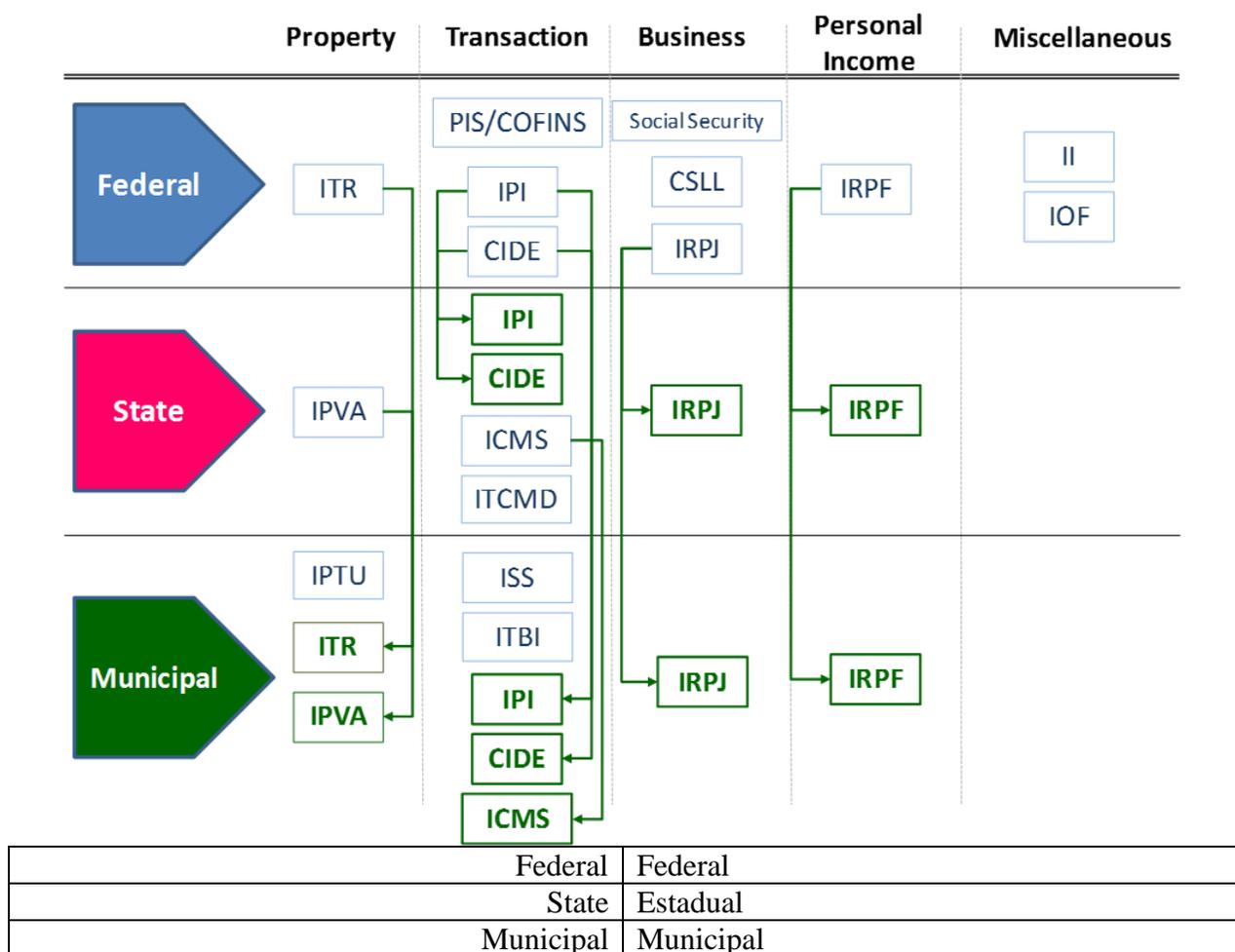
<sup>36</sup> Uma exceção é o Salário-Educação, uma contribuição imposta sobre a folha de pagamentos das empresas privadas para financiar as despesas com educação.

royalties do petróleo.

A disciplina fiscal em termos agregados é imposta por intermédio da LRF, dos Contratos de Renegociação da Dívida entre os entes subnacionais e o Governo Federal e dos controles sobre a oferta e a demanda de crédito ao setor público. A LRF institucionalizou a disciplina fiscal em todos os níveis de governo, com a adoção de fortes restrições orçamentárias no âmbito de um marco único. Ela proíbe terminantemente as operações de refinanciamento de dívida entre diferentes níveis do governo, atacando assim o problema do risco moral nas relações fiscais intergovernamentais decorrente de sucessivos resgates financeiros. Além disso, estabelece limites para a dívida, o serviço da dívida, as despesas com a folha e as garantias dos governos subnacionais.

Os Contratos de Renegociação da Dívida vinculam os governos subnacionais a uma razão dívida/receita rigorosa e declinante, bem como a resultados positivos em termos de saldo primário. Por último, os governos são obrigados a publicar balanços anuais, resumos bimestrais da execução orçamentária e, a cada quatro meses, um relatório sobre os limites impostos pela LRF. A conformidade com as regras fiscais é garantida pelo Tesouro Nacional e pelo Tribunal de Contas.

**Figure A4.1: Alocação de Impostos e Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil**



Property Transaction	Bens
Business	Transações
Personal income	Pessoa jurídica
Miscellaneous	Renda da pessoa física
	Outros

**Figura A4.2: Receita Arrecadada e Receita após Transferências por Esfera de Governo, 2010**

	Tax Collection		Revenue after Transfers	
	% of GDP	% of Total	% of GDP	% of Total
Federal	23.8	67.8%	20.0	57.0%
State	9.2	26.2%	8.7	24.7%
Municipal	2.1	6.0%	6.4	18.3%
<b>TOTAL</b>	<b>35.2</b>	<b>100.0%</b>	<b>35.2</b>	<b>100.0%</b>

Federal	Federal
State	Estadual
Municipal	Municipal
Tax Collection	Arrecadação de impostos
Revenue after Transfers	Receita após transferências
% of GDP	% do PIB
% of Total	% do total
<b>TOTAL</b>	<b>TOTAL</b>

## ANEXO 5: PRESSUPOSTOS PARA A ANÁLISE FISCAL E DA SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA

Variáveis	Cenário de referência	Cenário mais pessimista
<b>Receita</b>		
PIB	O PIB segue as projeções da tabela 1 e se estabiliza em 2,5% de 2018 em diante.	O PIB apresenta uma contração mais forte em 2016 (-2%) e crescimento nulo em 2017. Entre 2017 e 2020, o PIB cresce 1,5% ao ano. Em seguida, pressupomos um crescimento do PIB de 2,5% até o fim da projeção da ASD (2030).
Inflação	A inflação segue as projeções da tabela 1 e se estabiliza em 4,5% de 2018 em diante.	A inflação chega a 9,2% em 2015, 6,5% em 2016 e se estabiliza em 5,5% entre 2017 e 2020. Em seguida, pressupomos uma inflação de 4,5% de 2021 até o fim da projeção da ASD (2030).
ISS	A arrecadação do ISS deve crescer com a inflação e o PIB. Aplicamos um crescimento adicional de 2,5% nos primeiros dois anos da projeção devido a ganhos de eficiência.	A arrecadação do ISS deve crescer com a inflação e o PIB.
IPTU	A arrecadação do IPTU deve crescer com a inflação e o PIB. Aplicamos um crescimento de 20% nos dois primeiros anos da projeção devido ao aumento da base de arrecadação e um crescimento de 10% devido a ganhos de eficiência.	A arrecadação do IPTU deve crescer com a inflação e o PIB. Aplicamos um crescimento de 20% nos dois primeiros anos da projeção devido ao aumento da base de arrecadação.
IRRF	O IRRF deve crescer com a folha de pagamento.	
Contribuição social e econômica	A contribuição social é fixada como uma parcela da folha de pagamento (20%), ao passo que a contribuição econômica cresce com a inflação.	
FPM	Usamos as previsões do Município para os primeiros três anos e, em seguida, pressupomos que o FPM crescerá com a inflação e o PIB no restante da projeção.	
Transferências do ICMS	Usamos as projeções do Município para os primeiros três anos e, em seguida, pressupomos que as transferências do ICMS crescerão com o PIB e a inflação no restante da projeção.	Usamos as projeções do Município com um desconto nos três primeiros anos (90%) e, em seguida, pressupomos que as transferências do ICMS crescerão com o PIB e a inflação no restante da projeção.
Fundeb	A receita do Fundeb cresce com o FPM e as transferências do ICMS.	
Outras transferências correntes	As outras transferências correntes devem crescer com a inflação e o PIB.	
Transferências de capital	Fixadas em R\$ 25 milhões por todo o período da projeção.	
Outras receitas correntes	As outras receitas correntes devem crescer com a inflação.	
RLC	As RLC crescem no mesmo ritmo que o total das receitas (líquidas de novos empréstimos e da alienação de ativos) no período de projeção das EFP (2015–2020). Em seguida pressupomos que crescerão com o PIB e a inflação até 2030.	
Novos empréstimos	Seguem o cronograma de desembolsos fornecido pelo Município.	Seguem o cronograma de desembolsos fornecido pelo Município e se pressupõe que Manaus obterá R\$ 80 milhões a mais ao ano em novas operações de crédito de 2017 em diante.
Alienação de ativos	Fixada em R\$ 0,5 milhão por todo o período da projeção.	
<b>Despesas</b>		
Folha de pagamento	A folha de pagamentos deve crescer 3,8% em termos reais, em linha com a taxa de crescimento histórica.	
Pagamentos de juros e amortização da dívida	Os pagamentos são obtidos da análise da sustentabilidade da dívida, com os montantes e o custo dos empréstimos informados pelo Município.	
Outras despesas correntes	As outras despesas correntes devem crescer com o PIB e a inflação.	
Investimentos	Devem crescer 1,1 ponto percentual das RCL a cada	Devem ser iguais ao saldo operacional bruto acrescido

em ativos não financeiros	ano.	das transações em ativos e passivos financeiros.
Investimentos em ativos financeiros	Fixados em R\$ 3 milhões ao ano por todo o período da projeção.	

