

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**BRASIL**

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y DE REDES DE  
ATENCIÓN-PROREDES FORTALEZA**

**(BR-L1414)**

**PERFIL DE PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Francisco Ochoa (SPH/CBR), Jefe de Equipo; Márcia Rocha (SPH/CBR); Nohora Alvarado (SPH/CPR); Pablo Ibararán (SCL/SPH); Bibiana Taboada (SPD/SDV); Marília Santos (PDP/CBR); Leise Estevanato (PDP/CBR); Krysia Avila (LEG/SGO); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

## PERFIL DE PROYECTO

### BRASIL

#### I. DATOS BÁSICOS

<b>Nombre del proyecto:</b>	Programa de Fortalecimiento de la Inclusión Social y de Redes de Atención – PROREDES Fortaleza	
<b>Número del proyecto:</b>	BR-L1414	
<b>Equipo de proyecto:</b>	Francisco Ochoa (SPH/CBR), Jefe de Equipo; Márcia Rocha (SPH/CBR); Nohora Alvarado (SPH/CPR); Pablo Ibarrarán (SCL/SPH); Bibiana Taboada (SPD/SDV); Marília Santos (PDP/CBR); Leise Estevanato (PDP/CBR); Krysia Avila (LEG/SGO); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).	
<b>Prestatario:</b>	Municipio de Fortaleza	
<b>Garante:</b>	República Federativa de Brasil	
<b>Organismo ejecutor:</b>	Municipio de Fortaleza, por medio de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Juventud de Fortaleza.	
<b>Financiamiento:</b>	BID (CO):	US\$ 65.475.000
	Local:	US\$ 65.475.000
	Total:	US\$130.950.000
<b>Salvaguardias:</b>	Políticas identificadas:	B-01, B-02, B-03, B-05, B-06, B-07, B-10, B-11; B-17
	Clasificación:	B

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

##### A. Justificación

- 2.1 **Contexto socioeconómico.** La ciudad de Fortaleza, capital del Estado de Ceará, cuenta con una población de 2.452.000 habitantes<sup>1</sup> y es la más densamente poblada de Brasil<sup>2</sup>, con 7.786 habitantes por kilómetro cuadrado. El municipio presenta el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM) más alto del Estado<sup>3</sup>, pero cuenta también grandes desigualdades entre barrios, que oscilan entre 0,95 (Meirelles) y 0,12 (Conjunto Palmeiras)<sup>4</sup>. Alrededor del 21% de la población vive en situación de pobreza, es decir, con una renta mensual per cápita inferior a medio salario mínimo<sup>5</sup>. Fenómenos como la criminalidad y la violencia vienen en aumento<sup>6</sup> y están

<sup>1</sup> Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística, IBGE, 2010.

<sup>2</sup> Es además la tercera ciudad con mayor densidad de población de América Latina, después de México D.F. y San Salvador. Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012, ONU-Hábitat.

<sup>3</sup> El índice alcanza 0,754 en Fortaleza y en el Estado llega a 0,682. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)* y *Fundación João Pinheiro (FJP)*.

<sup>4</sup> *Desenvolvimento Humano, por Bairro, em Fortaleza. Sec. de Desenvolvimento Econômico (SDE)*. La ciudad está dividida en siete regionales: las I, V y VI tiene la mayor tasa de pobreza extrema, con 5,42%, 7,12% y 6,85%, respectivamente. Conjunto Palmeiras alcanza una tasa de pobreza extrema de 17,15%.

<sup>5</sup> Aproximadamente US\$110, según datos de *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)* 2012.

<sup>6</sup> El número de homicidios creció 171% entre 2001 y 2012 en el municipio de Fortaleza. *Mapa da Violência 2014, Os Jovens do Brasil*. Flacso Brasil (versión preliminar).

especialmente concentrados en los barrios de mayor vulnerabilidad socioeconómica<sup>7</sup> y de menor acceso a servicios, localizados principalmente en la periferia urbana<sup>8</sup>.

- 2.2 **Perfil epidemiológico de Fortaleza.** Entre 2001 y 2013 el municipio presentó un cuadro epidemiológico con tendencias similares a las de Brasil. La morbimortalidad estuvo liderada por las enfermedades del aparato circulatorio (21,6%), seguidas de las neoplasias (15,7%) y de las causas externas (14,9%). Sin embargo, desde 2010 las causas externas vienen en aumento, llegando a ser la principal causa de muerte en 2013 (20,9%)<sup>9</sup>. De las muertes ocurridas en 2013 por causas externas, 83,2% fueron de jóvenes entre 20 y 29 años<sup>10</sup>. Este cuadro de salud pública refleja los graves problemas que enfrentan las grandes áreas metropolitanas en Brasil. El estilo de vida urbana (sedentarismo, dietas no saludables, entre otros) incrementan la incidencia de las Enfermedades Crónicas no Transmisibles (ECNT), mientras que los comportamientos de riesgo (consumo de alcohol y de sustancias psicoactivas) son potenciales causas de actos de violencia y accidentes.
- 2.3 **El Sistema Único de Salud en Fortaleza y la oferta de servicios de salud.** El Municipio es sede de la Macro Región de Salud Fortaleza, que congrega 8 municipios<sup>11</sup> y representa el 40% de la población de Ceará. En los últimos años, Fortaleza ha presentado problemas de cobertura de la atención primaria (Programa Salud Familiar - PSF), que alcanzaba solamente el 34% en 2009. En el mismo año, la cobertura en el resto de Ceará fue de 70%. Desde entonces el municipio ha venido invirtiendo en la expansión del PSF, llegando a 55% en 2014 y con una meta de 70% para el 2016. Sin embargo, Fortaleza presenta una baja oferta de atención especializada (de media y de alta complejidad), insuficiente para atender la demanda creciente, generada por una mayor detección de enfermedades en estado avanzado, sobre todo ECNT, a partir del tamizaje de riesgo de la población resultado de la expansión de la atención primaria, que requiere servicios de apoyo especializado. Por ejemplo, las consultas de endocrinología presentan filas de espera de 20 meses y las del examen Holter Cardiológico, de 12 meses.
- 2.4 **Perfil de la Juventud en Fortaleza.** La población de entre 15 y 29 años representa 29% de los habitantes de Fortaleza –encima del 25% promedio de Brasil- y se encuentra entre las más vulnerables en la capital de Ceará. Alrededor del 60% de estos jóvenes viven en hogares pobres, localizados en las áreas de mayor violencia<sup>12</sup>. Entre aquellos en edad escolar, 30% han abandonado la educación mientras que, entre los que se encuentran en edad económicamente activa, 16% están desempleados. Aquellos que no estudian ni trabajan suman 22,4% de los jóvenes<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Considera tres dimensiones –educación, esperanza de vida y renta- e incluye indicadores como tasa de alfabetización de mayores, tasa de frecuencia escolar, esperanza de vida al nacer y renta per cápita.

<sup>8</sup> Existe una correlación espacial entre violencia y barrios con alta densidad de jóvenes entre 11 y 29 años, con baja escolaridad y elevada pobreza. Las regionales I y V, presentan peores indicadores. *Caracterização Espacial dos Homicídios Dolosos em Fortaleza*, IPECE, novembro de 2013.

<sup>9</sup> Sistema de Información de Mortalidad, Secretaría Municipal de Salud, DATASUS.

<sup>10</sup> De esas muertes, 88% son homicidios. SMS/CEVEPI/Sistema de Informação de Mortalidade.

<sup>11</sup> Estos son Caucaia, Maracanaú, Batuirité, Itapipoca, Aracati, Russas, Limoeiro do Norte e Cascavel.

<sup>12</sup> IBGE, 2010.

<sup>13</sup> IBGE, 2010.

Por su parte, la tasa de homicidios entre jóvenes alcanzó en 2012 las 176 muertes por 100.000 habitantes, duplicando el índice de homicidios de la ciudad y colocando a Fortaleza como tercera capital más violenta del país<sup>14</sup>. Este perfil demográfico supone un enorme desafío, con altos costos asociados<sup>15</sup>, aunque también ofrece una oportunidad para alcanzar un desarrollo futuro más equitativo en el municipio.

2.5 Brasil ha dado un fuerte impulso a las políticas destinadas a los jóvenes. La Ley Nacional de Juventud (12.852/2013) establece derechos generales que el Estado debe garantizar para este grupo, tales como salud y educación, y otros específicos, como cultura, deporte y formación profesional<sup>16</sup>. Fortaleza lanzó en 2010 el Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventud (PIPPJ) – (2207/OC-BR), que es co-financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El mismo busca implementar una red integrada de servicios para jóvenes vulnerables, con el objetivo de reducir los altos índices de violencia y exclusión. El programa financió la construcción de tres *Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte* (CUCAs) en las regiones con mayor número de jóvenes pobres y de alta criminalidad, y ofreció cursos de formación pre-universitaria y de pequeños emprendimientos productivos<sup>17</sup>. Evidencia internacional muestra que programas extra-escolares que ofrecen espacios seguros de recreación y apoyo motivacional, provocan cambios positivos de actitudes y de comportamientos en jóvenes y pueden mejorar sus aptitudes<sup>18</sup>. La ejecución del PIPPJ arroja lecciones importantes, tales como la necesidad de (a) contar con mejores instrumentos de monitoreo para acompañar la trayectoria de los jóvenes; (b) fortalecer el conocimiento sobre resultados e impactos para entender qué intervenciones son las más efectivas en la reducción de conductas de riesgo; y (c) articular mejor la oferta de los CUCAs con los servicios educativos formales y la red de servicios sociales.

2.6 **Fortalecimiento de las políticas de juventud y de salud en Fortaleza.** Aunque el municipio viene expandiendo la oferta y calidad de los servicios en ambas áreas, Fortaleza necesita realizar inversiones sustanciales para consolidar una visión sistémica y con enfoque de redes, respondiendo así a la situación descrita anteriormente. El Plan Plurianual Municipal (PPA) 2014-2017<sup>19</sup> muestra que la

---

<sup>14</sup> *Subsistema de Informação sobre Mortalidade (SIM)*, Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), MS. Los homicidios entre jóvenes se concentran fuertemente en los afro brasileros, llegando a 256 casos cada 100.000 personas (seis veces superior a la tasa entre jóvenes blancos).

<sup>15</sup> El SFD de Protección Social y Pobreza del BID (GN-2784-3) señala que la inactividad juvenil y la exposición a drogas y violencia pueden causar exclusión social, con un alto costo para la Sociedad (Cunningham et al., 2008).

<sup>16</sup> Ver Estatuto Nacional de Juventud, Presidencia de Brasil, agosto de 2013. El Gobierno Federal financia programas como el Pronatec<sup>16</sup>, orientado a la formación técnica profesional, y el *Centro de Artes e Esportes Unificados* (CEU), que ofrece actividades culturales y deportivas. El CEU es una unidad financiada por el Ministerio de Cultura que cuenta hoy con 34 centros funcionando.

<sup>17</sup> En 2013, 23.000 jóvenes participaron en actividades de profesionalización, deportivas y culturales. *Relatório de Monitoramento e Avaliação do PIPPJ 2013*. Ver IDBdocs #[39206268](#).

<sup>18</sup> Roth, Jodie et al. *Promoting Healthy Adolescents: Synthesis of Youth Development Program Evaluations*. *Journal of Research on Adolescence*, 8 (4), 1998. Guerra, Nancy et al, *The Kingston YMCA Youth Development Programme: Impact on Violence Among At-Risk Youth in Jamaica*, in Serra Hoffman, Joan et al, *Beyond Suppression, Global Perspectives on Youth Violence*, 2011.

<sup>19</sup> Ver IDBdocs #[39211738](#).

preocupación por contar con prestaciones de salud de calidad y con una oferta adecuada de servicios para la juventud<sup>20</sup>, se encuentran al tope de las demandas de la población. El plan coloca la organización en redes de calidad en Salud y la diversificación y ampliación de la oferta de deporte y tiempo libre como estrategias prioritarias y establece indicadores de resultados específicos. Por ejemplo, prevé la reducción de la mortalidad infantil a 8,5 por 1.000 NV y la reducción de muertes por causas externas a 114,5 por 100.000 habitantes en 2017. También establece como meta el aumento en cinco veces del número de jóvenes que participan en programas del municipio, hasta llegar a 160.000 en 2017, y la reducción de la proporción de homicidios de jóvenes, del 80% actual a 40% en 2017.

- 2.7 El Banco viene trabajando con el Gobierno de Ceará en programas<sup>21</sup> de salud y protección social que contribuyen a objetivos similares a los del PPA de Fortaleza. El municipio ha solicitado ahora el apoyo del BID para estructurar un proyecto que contribuya a esos resultados. El mismo obtuvo la recomendación favorable N° 13/0105 de la Cofix, en la cual se prevé un financiamiento de US\$ 130.950.000, y una contrapartida similar, a ser ejecutadas en dos etapas. El monto de este proyecto corresponde a la primera etapa. El programa propuesto es complementario de las operaciones mencionadas y se construye sobre los avances del 2207/OC-BR. Además, está alineado con una de las prioridades sectoriales del Noveno Aumento General de Recursos del BID (GCI-9) (AB-2764), desarrollada en la Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4), contribuyendo a los indicadores de reducción de la mortalidad materna e infantil. Asimismo, está alineado con los Marcos Estratégicos de Salud y Nutrición (GN-2735-3) y de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3). También responde a los objetivos de la Estrategia con Brasil (GN-2662-1) de: (i) mejorar la provisión de servicios sociales para grupos específicos (niños y jóvenes); (ii) expandir la oferta de servicios de prevención de las enfermedades crónico-degenerativas; y (iii) mejorar el acceso, cobertura y calidad de los servicios materno-infantiles y reducir las desigualdades regionales.

## **B. Objetivos y componentes del programa**

- 2.8 El objetivo principal del programa es contribuir a la reducción de la violencia y de comportamientos de riesgo de jóvenes vulnerables y ampliar el acceso y la calidad de servicios de salud para la población, mediante la consolidación de las redes de inclusión social para la juventud y de las redes integradas de servicios de salud. El Proredes Fortaleza alcanzará este objetivo a través de la expansión de la oferta de servicios de cultura, deporte, formación y salud, y por el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los equipos de salud y de políticas de juventud. Se prevén las siguientes actividades:

- 2.9 **Componente 1. Fortalecimiento de la Atención Especializada de Media Complejidad en Salud (BID US\$40,3 millones, local US\$41,2 millones).** Este

---

<sup>20</sup> El PPA define tres objetivos para el área de Juventud: (i) promover la atención integral de los jóvenes, con énfasis en la inclusión productiva y social; (ii) promover cuidados a jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad; y (iii) fomentar la amplia participación y el fortalecimiento de la ciudadanía y la juventud.

<sup>21</sup> Programa de Apoyo a las Reformas Sociales de Ceará - Proares II (2230/OC-BR) y Programa de Expansión y Fortalecimiento de la Atención Especializada de Salud de Ceará - Proexmaes (2137/OC-BR).

componente buscará ampliar el acceso y la calidad de los servicios de media complejidad, y mejorar su integración con la atención básica, para profundizar el sistema de Redes de Atención de Salud. Se financiarán la (i) construcción de cinco policlínicas de consultas especializadas y de apoyo diagnóstico y terapéutico; y (ii) apoyo técnico para mejorar la capacidad gerencial y clínica de los equipos de salud.

- 2.10 **Componente 2. Desarrollo de Políticas para el Trabajo con Jóvenes (BID US\$23,7 millones, local US\$24,2 millones).** Este componente buscará fortalecer y ampliar la oferta municipal de actividades de formación, culturales, deportivas y de prevención de conductas de riesgo para la población joven de Fortaleza. Se financiarán: (i) tres CUCAs y tres CEUs en los barrios de mayor conflictividad; (ii) la implementación de programas de profesionalización y mejora de las capacidades de jóvenes vulnerables; y (iii) el fortalecimiento de la calidad de los servicios de la Red de Juventud, por medio de estudios y capacitaciones.
- 2.11 **Componente 3. Administración del Programa (BID US\$1,4 millones).** Este componente apoyará al Municipio a ejecutar el programa y a alcanzar los objetivos, siguiendo el cronograma previsto. Se financiarán: (i) el funcionamiento de la Unidad Gestora del Programa, bajo el Gabinete del Prefecto de Fortaleza; (ii) la auditoría financiera; y (iii) el fortalecimiento del área de Monitoreo y Evaluación.

### **III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR**

- 3.1 Esta previsto que el programa mantenga parte del diseño institucional del 2207/OC-BR, dada la experiencia del equipo con proyectos del BID. Se realizará un análisis institucional para identificar áreas que deben ser fortalecidas y para determinar el esquema de ejecución más efectivo. El análisis permitirá identificar posibles riesgos para el cumplimiento de los objetivos y las medidas de mitigación necesarias para reducirlos. Los temas prioritarios que deben ser profundizados para la elaboración de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) incluyen: (i) diagnóstico de las políticas de juventud de Fortaleza; (ii) análisis de costo beneficio de las intervenciones propuestas; y (iii) análisis de impactos ambientales y sociales.

### **IV. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES**

- 4.1 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), el programa fue clasificado como categoría “B”, por lo que deberá ser realizado un análisis y un plan ambiental. Se esperan impactos sociales positivos de las inversiones y sólo se anticipan posibles riesgos ambientales por el manejo de desechos de las unidades de Salud. Un especialista ambiental evaluará con apoyo de ESG el cumplimiento de las normas del Banco y de Brasil.

### **V. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN**

- 5.1 El Anexo V detalla la ruta de preparación del proyecto con el objetivo de contar con el Borrador de Propuesta de Préstamo aprobado por OPC el 16 de abril de 2015 y con la aprobación del Directorio del Banco el 27 de mayo de 2015. El presupuesto de preparación fue estimado en US\$32.500 para consultorías y estudios, y US\$73.156 para misiones.

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	HEALTH-HEALTH SERVICES
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Ochoa, Francisco Jose (FOCHOA@iadb.org)
Project Title	Strengthening Social Inclusion and Services Networks - Proredes Fortaleza
Project Number	BR-L1414
Safeguard Screening Assessor(s)	Silveira, Sheyla (SHEYLAS@iadb.org)
Assessment Date	2014-12-22

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
	Does this project offer opportunities to promote gender equality or women's empowerment through its project components?	(B.01) Gender Equality Policy– OP-761
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	An Environmental Assessment is required.	(B.05)
	Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation of women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.	(B.06)

	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	The operation has the potential to impact the environment and human health and safety from the production, procurement, use, and disposal of hazardous material, including organic and inorganic toxic substances, pesticides and Persistent Organic Pollutants (POPs).	(B.10)
	The operation has the potential to pollute the environment (e.g. air, soil, water, greenhouse gases...).	(B.11)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
<b>Potential Safeguard Policy Items(?)</b>	No potential issues identified	
<b>Recommended Action:</b>	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
<b>Additional Comments:</b>		

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	
<b>Name of person who completed screening:</b>	Silveira, Sheyla (SHEYLAS@iadb.org)
<b>Title:</b>	
<b>Date:</b>	2014-12-22

## SAFEGUARD SCREENING FORM

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	HEALTH-HEALTH SERVICES
Type of Operation	Investment Loan
Additional Operation Details	
Country	BRAZIL
Project Status	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Ochoa, Francisco Jose (FOCHOA@iadb.org)
Project Title	Strengthening Social Inclusion and Services Networks - Proredes Fortaleza
Project Number	BR-L1414
Safeguard Screening Assessor(s)	Silveira, Sheyla (SHEYLAS@iadb.org)
Assessment Date	2014-12-22

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY		
Project Category: B	Override Rating:	Override Justification:
		Comments:
Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Category "B" operations require an environmental analysis (see Environment Policy Guideline: Directive B.5 for Environmental Analysis requirements).</li> <li>• The Project Team must send to ESR the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.</li> <li>• These operations will normally require an environmental and/or social impact analysis, according to, and focusing on, the specific issues identified in the screening process, and an environmental and social management plan (ESMP). However, these operations should also establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.) where necessary.</li> </ul>	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	
Identified Impacts/Risks	Potential Solutions
Transport of hazardous materials (e.g. fuel) with minor to moderate potential to cause impacts on community health and safety.	<b>Hazardous Materials Management:</b> The borrower should be required develop a hazardous materials management plan; details of grievances and any independent health and safety audits undertaken during the year should also be provided. Compliance with the plan should be monitored and reported. Depending on the financial product, this information should be referenced in appropriate legal documentation (covenants, conditions of

	disbursement etc). Consider requirements for independent audits if there are concerns about commitment of borrower or potential outstanding community concerns.
--	---

<b>DISASTER RISK SUMMARY</b>
------------------------------

<b>Disaster Risk Category:</b> Low
------------------------------------

<b>Disaster/ Recommendations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No specific disaster risk management measures are required.</li> </ul>
----------------------------------	---

<b>ASSESSOR DETAILS</b>
-------------------------

<b>Name of person who completed screening:</b>	Silveira, Sheyla (SHEYLAS@iadb.org)
--	-------------------------------------

<b>Title:</b>	
---------------	--

<b>Date:</b>	2014-12-22
--------------	------------

## ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

### A. Descripción del proyecto

- 1.1 El objetivo principal del programa es contribuir a la reducción de la violencia y de comportamientos de riesgo de jóvenes vulnerables y ampliar el acceso y la calidad de servicios de salud para la población, mediante la consolidación de las redes de inclusión social para la juventud y de las redes integradas de servicios de salud. El Proredes Fortaleza alcanzará este objetivo a través de la expansión de la oferta de servicios de cultura, deporte, formación y salud, y por el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los equipos de salud y de políticas de juventud.
- 1.2 El programa cuenta con tres componentes: **Componente 1. Fortalecimiento de la Atención Especializada de Media Complejidad**, que buscará ampliar el acceso y la calidad de los servicios de media complejidad, así como mejorar su integración con la atención básica, con el fin de profundizar el sistema de Redes de Atención de Salud; **Componente 2. Desarrollo de Políticas para el Trabajo con Jóvenes**, que tiene como objetivo fortalecer y ampliar la oferta municipal de actividades de formación, culturales, deportivas y de prevención de conductas de riesgo para la población joven de Fortaleza; y **Componente 3. Administración del Programa**, que tiene como objetivo apoyar al Municipio de Fortaleza a ejecutar el programa y a alcanzar los objetivos, siguiendo el cronograma previsto.

### B. Contexto Institucional y Regulatorio

- 1.3 En Brasil, la protección medioambiental es una obligación prevista en el artículo 225 de la Constitución Federal de 1988, que garantiza el derecho a todos los ciudadanos a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, fijando la responsabilidad en el Gobierno y la comunidad para garantizar la legislación y los instrumentos para lograrlo. La Ley Federal 6938/81 que establece la Política Nacional de Medio Ambiente, ha creado un marco legal e institucional para su aplicación y la definición de responsabilidades de las distintas instituciones.
- 1.4 La Política Nacional de Medio Ambiente es coordinada por el nivel federal, por medio del Ministerio de Medio Ambiente. Bajo su órbita se encuentra el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), de carácter consultivo y deliberativo, que se encarga de establecer las normas y estándares ambientales. Además, establece las normas ambientales y los límites para las emisiones de contaminantes y los requisitos generales para la concesión de licencias ambientales. Los organismos estatales de control ambiental, y algunos locales, son responsables de la aplicación efectiva de estas normas y pueden, por ello, establecer normas específicas para la licencia ambiental y el establecimiento de estrictas normas ambientales en sus áreas de jurisdicción.
- 1.5 El sistema de otorgamiento de licencias ambientales se aplica en Brasil a todas las actividades económicas con potenciales consecuencias ambientales. El mismo se define como el proceso de seguimiento sistemático de estas consecuencias y se desarrolla desde las etapas iniciales de la planificación de las actividades hasta el final de su realización, a

través de la emisión de tres licencias: (i). la licencia previa (LP) es necesaria en la fase de planificación de la actividad; la licencia de instalación (LI) autoriza el inicio de las obras de ejecución de la actividad; y (iii) la licencia de operación (OC) autoriza el funcionamiento de la actividad. Cada tipo de licencia establece las condiciones para la ejecución del proyecto y las medidas de control ambiental a adoptar. El proceso también incluye el monitoreo rutinario de las licencias concedidas, es decir, la supervisión y el seguimiento de los efectos ambientales del proyecto, los componentes clave del sistema, además de las normas técnicas y administrativas vigentes. Las solicitudes de renovación de la licencia y la concesión de la licencia serán publicadas en el Diario Oficial, de circulación general estatal, regional o local.

- 1.6 El otorgamiento de las licencias ambientales es responsabilidad de las agencias ambientales estatales que también establecen normas específicas. La agencia estatal de medio ambiente también podrá delegar las actividades de licencia con menores impactos locales a entidades municipales, mediante un convenio u otro instrumento jurídico, siempre que en el ámbito municipal haya una estructura administrativa adecuada, con profesionales competentes, dentro del marco legal ambiental municipal, y que también se cuente con un entorno de ayuntamiento. Con respecto a las cuestiones legales y sociales, el funcionamiento del programa, debe cumplir con las políticas medioambientales de la legislación del BID y de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

### **C. Contexto Ambiental y Social**

- 1.7 El programa será desarrollado en el Municipio de Fortaleza, capital del Estado de Ceará, el cual cuenta con una población de 2.452.000 habitantes (censo 2010) y presenta la mayor densidad de población de Brasil. La ciudad se encuentra organizada en siete regiones administrativas. La ubicación exacta de los nuevos servicios, que serán financiados con recursos del programa, será definida durante la preparación del proyecto. Se prevé que las obras del Componente 2 beneficien en particular a las regionales con mayores niveles de exclusión y que no fueron alcanzadas por el Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventud (PIPPJ) – (2207/OC-BR). En cuanto a las unidades de Salud, la ubicación de las cinco policlínicas previstas por el proyecto todavía debe ser analizada.
- 1.8 En principio, está previsto que la mayoría de las obras del Proredes Fortaleza sean de pequeño y mediano porte y puedan obtener sus licencias ambientales de forma rápida. Esto se aplica especialmente a las obras del Componente 2, que no revisten mayor complejidad ni tienen impactos ambientales duraderos más allá del período de construcción. En el caso de las obras del Componente 1, por tratarse de unidades de mayor tamaño y complejidad, deberán elaborarse estudios ambientales, tales como la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y el Informe de Impacto Ambiental (EIR por sus siglas en inglés) y el Informe de Evaluación Ambiental (AAR por sus siglas en inglés), según lo requerido por la legislación ambiental brasileña y de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del BID (OP-703).
- 1.9 De acuerdo con el OP-703 del Banco, el programa puede ser clasificado en la categoría “B”, dado que los potenciales impactos negativos ambientales, sociales, de salud y de

seguridad generados por el proyecto no presentan alto riesgo y largo alcance. El reporte de Salvaguardias Ambientales identificó las directivas B-01, B-02, B-03, B-05, B-06, B-07, B-10, B-11 y B-17. Los impactos del proyecto están limitados principalmente a la etapa de obras de los Componentes 1 y 2 y a la operación de los nuevos servicios en el caso de las unidades de Salud. Estos potenciales impactos son mitigables a través de medidas dentro de los estándares normales de la gestión ambiental, social y de seguridad, de aplicación actual.

- 1.10 La operación no contempla reasentamiento de personas para ninguna de las obras previstas. Sin embargo, en caso de que sea necesario, se activará la Política de Reasentamiento (OP-710) implementando el respectivo Plan de Reasentamiento, e incluyendo las alternativas de compensación.
- 1.11 Para dar cumplimiento a la Directiva B.05, se requiere elaborar un Análisis Ambiental (AA) a través del cual se pueda identificar todos los potenciales riesgos e impactos negativos ambientales y sociales que pueda generar esta operación durante la etapa de construcción y operación. De la misma manera, dicho AA debe incluir el respectivo Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) incluyendo, entre otros, presupuesto para la implementación de las medidas de mitigación.
- 1.12 Para dar cumplimiento con la Directiva B.06, se deberá llevar a cabo por lo menos un proceso de consulta durante la preparación o revisión del PGAS con las partes afectadas por la operación.
- 1.13 Durante la preparación se determinará el alcance y la naturaleza de las obras a ser construidas y operadas, además de una definición exacta de los estudios ambientales, de salud y sociales, que deberán hacerse antes de cualquier autorización de inicio de obras de construcción.

#### **D. Riesgos de Impactos y Medidas de Control**

- 1.14 Los potenciales riesgos e impactos negativos en esta operación están relacionados a las etapas tanto de construcción como de operación de las unidades, aunque se esperan impactos limitados derivados del funcionamiento de estos servicios, por la naturaleza de las actividades que serán realizadas por los mismos.
- 1.15 Durante la etapa de construcción se generarán impactos negativos típicos de este tipo de construcción de infraestructura civil: movimiento de suelos, vibraciones, afectación de niveles freáticos, producción de desechos sólidos y efluentes, y salud y seguridad industrial de los trabajadores, emisiones atmosféricas (polvo, etc.). En el caso del Componente 1, estos impactos serán mitigados por medio del cumplimiento de la regulación brasileña para la construcción de proyectos de unidades de salud, regulaciones que incluyen medidas especiales referentes al manejo y utilización de materiales de construcción, y diseños específicos para esta clase de construcciones, específicamente para la instalación y manejo del aire, salas de cirugía ambulatoria (en caso de que existan), áreas de pacientes de algún riesgo epidemiológico, instalación de sistemas adecuados de gases, evacuación, etc.

- 1.16 Los impactos que podrán potencialmente surgir durante la etapa de operación son principalmente derivados de: (i) generación y manejo de residuos; y (ii) generación y manejo de efluentes. Los residuos sólidos que se generarán pueden ser divididos en dos categorías: (i) residuos comunes (basura común como resto de comida, madera, plásticos etc.); y (ii) residuos peligrosos. Estos últimos pueden subdividirse en Residuos Peligrosos Biológicos Infecciosos (RPBI) y otros residuos peligrosos, incluyendo aquellos utilizados para las actividades de Rayos X. Los impactos que potencialmente podrán verificarse están directamente relacionados con las actividades de recolección, manejo y disposición final de los diferentes tipos de residuos.
- 1.17 Dentro del grupo de residuos peligrosos se encuentran: (i) residuos biológicos infecciosos; (ii) desechos citológicos; (iii) desechos corto-punzantes (agujas, bisturís principalmente); (iv) desechos farmacéuticos; (v) desechos químicos; y (vi) residuos radioactivos como producto del uso de tecnología de Rayos X; y de residuos con alto contenido de metales pesados.
- 1.18 Las fuentes de contaminación por medio de agentes atmosféricos que pueden generar potenciales impactos negativos incluyen, por su parte, a los sistemas de calefacción y aire acondicionado de los nuevos edificios. Además, se debe considerar que sería necesaria la instalación de generadores de energía para permitir el normal funcionamiento de las unidades, en caso de que haya cortes de energía. En esta situación, estos generadores serán fuente de emisiones de gases de efecto invernadero.
- 1.19 En cuanto a los efluentes, la potencialidad de impacto negativo se refiere a la posible contaminación por descargas provenientes de salas de cirugías ambulatorias, consultorios médicos de evaluación, zonas de almacenamiento de residuos, zona de almacenamiento de químicos, instalaciones sanitarias y zonas de Rayos X.
- 1.20 El potencial de contaminación por medio de agentes patógenos u otros materiales tóxicos (metales pesados por ejemplo) y otros contaminantes no contagiosos (por medio de los sistemas antes descritos: aires, gases, etc.), es el factor que hace que esta operación presente algún riesgo, pero moderado y manejable por medidas de mitigación conocidas y efectivas, debido principalmente a las posibles consecuencias en la salud de los usuarios de las unidades de salud (pacientes, personal) y de las comunidades vecinas (infecciones nosocomiales).
- 1.21 También se debe considerar como una fuente potencial de contaminación del aire el sistema de incineración que se deberá implementar para tratar los residuos peligrosos ya sea en el sitio de los servicios de salud o fuera de los mismos.

## **E. Estrategia Ambiental y Social**

- 1.23 Durante la etapa de análisis, la Prefectura de Fortaleza, elaborará el respectivo Análisis Ambiental y Social (AAS) y un PGAS que formará parte del Reglamento Operativo del Proyecto, debidamente presupuestado. El equipo de proyecto realizará el respectivo análisis enfatizando los riesgos e impactos positivos y negativos potenciales de los componentes sociales, ambientales, de salud ocupacional, seguridad industrial y temas

laborales que el proyecto pueda generar durante las etapas de construcción y operación. Además, se revisará el cumplimiento de las Políticas de Salvaguardias aplicables, con énfasis en los siguientes temas:

**F. Análisis de impactos socio ambientales positivos y negativos.**

- 1.24 Respecto de los potenciales impactos negativos, se prevé lo siguiente:
- a. Evaluación del cumplimiento del AAS con la política del Banco y de las regulaciones locales, incluyendo los impactos directos, indirectos, y acumulativos utilizando líneas de base según sea lo requerido.
  - b. Verificación de la legalidad de los terrenos donde se construirán los centros; antes de la Misión de Orientación se buscará identificar los potenciales terrenos para la construcción de los centros previstos, para que se confirme el requerimiento o no del reasentamiento de pueblos y o de actividades económicas.
  - c. Verificación de la implementación y/o seguimiento de un sistema de gestión de residuos sólidos y líquidos. Se buscará información sobre los actuales sistemas de gestión de los residuos sólidos y líquidos. En caso de que estos fuesen deficientes se requerirá el diseño e implementación de un sistema integrado que incluya buenas prácticas de recolección, almacenamiento y disposición final.
  - d. Verificación del Proceso de Consulta. Debido a que esta Operación es categoría B, se requiere por lo menos un proceso de consulta pública a ser realizado bajo condiciones lingüísticas y culturales propias de la zona.
  - e. Monitoreo ambiental y seguimiento ambiental. El PGAS deberá incluir indicadores para la evaluación y verificación del cumplimiento de los requerimientos socio ambientales establecidos por el BID.
- 1.25 En cuanto a los impactos positivos, dado que el programa tiene por objetivo fomentar el desarrollo integral e inserción social de los jóvenes así como mejorar las condiciones de salud de la población de Fortaleza, se esperan beneficios en términos de mejores oportunidades para la población joven vulnerable, así como mejoras en la salud de la población. Se prevén también externalidades positivas como resultado de la construcción de nuevos equipamientos con estándares ambientales de acuerdo a las normas vigentes.
- 1.26 Por último, es previsible una mejora de la capacidad administrativa y la eficiencia en el uso de las inversiones. Los componentes previstos en el programa están alineados con las prioridades del Plan Plurianual Municipal 2014-2017, especialmente en las áreas de Juventud y Salud.

### ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL TERMINADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Diagnósticos	Plan Plurianual Fortaleza (PPA) 2014-2017	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">39211738</a>
	Carta Consulta de Proyecto	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">39211550</a>
	Mapa da Violencia 2014	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">39211722</a>
	<i>Caracterização Espacial dos Homicídios Dolosos em Fortaleza</i>	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">39211362</a>
	<i>Análise da Situação da Saúde em Fortaleza</i>	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">39211531</a>
	Diagnóstico de las Políticas de Juventud en Fortaleza	Diciembre de 2014	En fase de elaboración
	Informe de Monitoreo y Evaluación del Programa 2230/OC-BR	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">39211380</a>
Opciones Técnicas y Diseño	<i>Plano Municipal de Saúde de Fortaleza</i>	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">39239786</a>
	Portaría 4279, 30 de diciembre de 2010 – Directrices para organización de la Red de Atención en el ámbito del SUS	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">38965654</a>
	<i>Projeto Pedagógico - CUCA</i>	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">39211538</a>
	<i>Guia do Aluno, Professor a Colaborador - CUCA</i>	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">39211526</a>
	Brasil. Estrategia de País del BID 2011-2014.	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">38965581</a>
	Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza, 2014 (GN-2784-3)	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">39211786</a>
	Documento de Marco Sectorial de Salud y Nutrición, 2014 (GN-2735-3)	Disponible	IDBDOCS # <a href="#">38965637</a>
	Análisis de Ingeniería de Obras	Diciembre de 2014	En fase de elaboración
Análisis del Costo del Proyecto y su Viabilidad Económica	Análisis costo-beneficio de las principales intervenciones de Proares III	Enero de 2015	En fase de elaboración
Salvaguardias Sociales y Ambientales	Plan de Gestión Ambiental y Social	Diciembre de 2014	En fase de elaboración

# CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).