

New
Development
Bank

ESCRITÓRIO DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE

República Federativa do Brasil
PROJETO MUNICÍPIOS
SUSTENTÁVEIS DO PARÁ

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO PROJETO

RELATÓRIO COMPLETO

NOVEMBRO 2024

@2024 pelo Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)

Foto de capa de @ Marcelo Lelis/Agência Pará

Este relatório é um produto do Escritório de Avaliação Independente do NDB. As evidências e conclusões expressas aqui não refletem as opiniões dos países membros do NDB ou dos representantes de seu Conselho de Administração.

Todos os direitos reservados.



ESCRITÓRIO DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE

República Federativa do Brasil
PROJETO MUNICÍPIOS
SUSTENTÁVEIS DO PARÁ

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO PROJETO

RELATÓRIO COMPLETO



NOVEMBRO 2024



PREFÁCIO

Tenho a satisfação de apresentar este relatório com os resultados da avaliação de desempenho do projeto (PPE), conduzida pelo Escritório de Avaliação Independente (IEO), referente ao Projeto Municípios Sustentáveis do Pará na República Federativa do Brasil. Substancialmente, tanto o projeto quanto a avaliação marcaram uma série de novidades para o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o IEO: foi o primeiro projeto com garantia soberana financiado pelo Banco no Brasil, assim como seu primeiro cofinanciamento global. Também marcou a primeira avaliação conjunta do IEO, pois foi elaborada em parceria com o cofinanciador do projeto, o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF), – tornando-se uma experiência única no intercâmbio de conhecimento e lições entre as duas organizações.

O Estado do Pará está localizado na região amazônica do Brasil e é atingido por fortes chuvas durante 6 meses do ano, com aproximadamente três metros de chuva caindo no Estado anualmente. No entanto, 80% das vias do estado não são pavimentadas e apenas 33% das estradas possuem sistema de drenagem, o que significa que estradas e calçadas podem se tornar inutilizáveis e insalubres. O projeto visou resolver esses problemas por meio de três componentes principais: melhoria da drenagem e pavimentação de estradas, saneamento e telecomunicações. O projeto focou, por exemplo, na pavimentação de 186 km de estradas urbanas (ruas) e na gestão de drenagem para melhorar as condições em doze municípios, dos quais 137 km em nove municípios foram financiados pelo NDB. As ruas foram aprimoradas; onde antes só existiam caminhos de terra, agora há o asfalto betuminoso com sistemas de drenagem adequados para resolver problemas decorrentes das fortes chuvas e do acúmulo de água parada.

O projeto teve um custo total de US\$ 125 milhões, compartilhado pelo NDB, CAF e Governo do Estado do Pará, com o empréstimo do NDB no valor de US\$ 50 milhões. O projeto utilizou um modelo de financiamento paralelo em que os fundos de diferentes financiadores são designados para atividades específicas em vários municípios.

No geral, a avaliação constatou que o projeto foi bem-sucedido: melhorou a infraestrutura urbana nos municípios selecionados do estado, alinhando-se com as prioridades de desenvolvimento locais e nacionais, bem como com os objetivos estratégicos mais amplos do NDB. Um fator chave para o sucesso do projeto foi o apoio do Escritório Regional das Américas do NDB e do escritório centralizado de gerenciamento de projetos (PMO), que garantiu a entrega consistente do projeto, mesmo em tempos difíceis. Em termos de infraestrutura de transporte e resultados, mais de 300.000 pessoas, no coração da região amazônica, se beneficiaram em termos de deslocamento e, também, de melhoria da saúde, acesso à educação e outros fatores.

No momento da avaliação, as atividades do projeto ainda se encontravam em andamento – com previsão de fechamento em setembro de 2024 – com o empréstimo do NDB tendo sido totalmente desembolsado em dezembro de 2023 e o empréstimo do CAF ainda não sendo totalmente desembolsado. Em termos de metodologia, portanto, foi uma avaliação "em tempo real", com o objetivo de gerar lições e recomendações para futuras operações.

As áreas de melhoria identificadas incluíram: uma melhor capacitação para o PMO e partes interessadas relevantes, assim como assistência técnica aprimorada, poderia ter sido uma vantagem para a implementação do projeto; a gestão do conhecimento e a inovação – que são cruciais para que o Banco seja visto não só como cofinanciador, mas também como apoiador do desenvolvimento – foram consideradas limitadas no projeto; e uma melhor concepção do projeto e o envolvimento com as partes interessadas locais poderiam ter ajudado na fase de implementação. A implementação de sistemas de TI para gerenciamento e comunicação de projetos também foi considerada objeto para melhoria. O relatório também inclui uma resposta da administração do NDB decorrente dessa avaliação.

O NDB está atualmente desenvolvendo um novo projeto de natureza semelhante no mesmo estado e espero que este relatório sirva como um recurso valioso para a concepção desse projeto; e, de forma mais geral, para aqueles interessados em entender as operações gerais do NDB no Brasil, destacando tanto aspectos bem-sucedidos quanto áreas que precisam ser melhoradas e, assim, estimulando discussões para uma transformação mais ampla.


*Diretor Geral,
Escritório de Avaliação Independente*



AGRADECIMENTOS

O Escritório de Avaliação Independente (IEO) do NDB gostaria de expressar sua gratidão a todos aqueles que contribuíram para esta avaliação. Especificamente, o IEO agradece ao Ministério da Fazenda da República Federativa do Brasil, ao Ministério do Planejamento e Gestão, ao Governo do Estado do Pará, e aos Municípios de Rurópolis e Placas. Entre outras partes interessadas e parceiros importantes, o IEO também agradece aos beneficiários que concordaram em ser entrevistados pelo IEO durante o processo de avaliação.

O IEO gostaria de agradecer ao Conselho de Administração do NDB por seu apoio e orientação mais ampla para garantir que a avaliação seja adequadamente personalizada ao contexto específico do NDB. Um agradecimento especial é devido à administração do NDB e à equipe, em particular ao Escritório Regional das Américas, e a outros colegas por sua abertura no compartilhamento de relatórios, dados e percepções críticas.

Além disso, o IEO gostaria de expressar seu agradecimento ao Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe – CAF, por sua prontidão em participar desta avaliação conjunta com o IEO. Eles forneceram muito apoio e contribuições ao longo da avaliação, revisando a metodologia de avaliação no início do processo, participando da missão principal de avaliação e revisando o relatório final. O IEO também agradece ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil pelo apoio e dados referentes ao desenvolvimento dos municípios.

Esta avaliação foi conduzida sob a supervisão e direção geral do Sr. Ashwani K. Muthoo, Diretor Geral do IEO. A avaliação foi conduzida pelo Sr. Henrique Pissaia (Profissional Principal de Avaliação do IEO), Sr. Igor André Bastos Carneiro (Especialista Sênior em Avaliação), Sra. Julia Ambros (Especialista Sênior em Desenvolvimento Urbano), Sra. Jaqueline Rabelo Souza (Especialista em Comunicação e *Outreach* de Avaliação do IEO) e Sr. John Laird (Editor de Avaliação e Criador de Conteúdo do IEO).

ÍNDICE

Prefácio	v
Agradecimentos	vi
Abreviaturas e siglas	ix
Unidades monetárias e equivalentes	x
Resumo Executivo	xi
Resposta da Administração do NDB	xvii
I. Introdução	1
A. Contexto do projeto	1
B. Contexto do país	2
C. Contexto do Estado do Pará	2
D. Contexto setorial	3
II. O projeto	4
A. Objetivos do projeto	4
B. Componentes e atividades do projeto	5
C. Modalidades de execução	8
III. Objetivos, metodologia e processo de avaliação	9
A. Contexto	9
B. Objetivos da avaliação	9
C. Metodologia, questões de avaliação e escala de avaliação	10
D. Limitações	12
E. Processo de avaliação	12
IV. Desempenho do projeto	14
A. Relevância	14
B. Eficácia	19
C. Eficiência	23
D. Impacto	30
E. Sustentabilidade	32
F. Classificação geral do projeto	35
V. Outros critérios de avaliação	36
A. Desempenho do NDB	36
B. Desempenho do mutuário	39
VI. Conclusões e recomendações	41
A. Conclusões	41
B. Recomendações	43
VII. ANEXOS	45

Lista de figuras

Figura 1. Cronograma de implementação do projeto	23
Figura 2. Curva de assignações de contratos	25
Figura 3. Curva de financiamento de projetos	27
Figura 4. Curva de desembolso de empréstimos do NDB	28
Figura 5. Lei Orçamentária Anual 2023 de Rurópolis – destaques para manutenção de estradas e drenagem para 2024	34

Lista de tabelas

Tabela 1. Panorâmica do financiamento dos projetos, datas-chave e estado de execução no momento da avaliação	1
Tabela 2. Custos estimados do projeto (em US\$)	5
Tabela 3. Detalhes do asfalto e drenagem	6
Tabela 4. Alocação e realocação de recursos do NDB (US\$)	7
Tabela 5. Escala de Avaliação	10
Tabela 6. Indicadores DMF para o componente 1 – original e novo (proposto)	16
Tabela 7. Realizações do DMF	20
Tabela 8. Variação percentual de evasão do ensino médio antes e depois do Projeto	22
Tabela 9. Custo de financiamento do projeto até julho de 2023	24
Tabela 10. Valor do contrato desembolsado por ano	25
Tabela 11. Financiamento de Projetos (R\$ milhões)	26
Tabela 12. Fundo do projeto recebido cumulativamente pelas fontes (R\$ milhões)	26
Tabela 13. Desembolso do projeto por ano	28
Tabela 14. Excesso de custos do projeto (em milhões de dólares)	29
Tabela 15. Aumento da arrecadação de impostos municipais	31
Tabela 16. Resumo das classificações de avaliação	35

ABREVIATURAS E SIGLAS

ARO	Escritório Regional das Américas
BRL	Real brasileiro
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe
COFIE	Comitê de Financiamento Externo
A&S	Ambiental e Social
DMF	Marco de Desenho e Monitoramento
PIB	Produto Interno Bruto
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEO	Escritório de Avaliação Independente
FMI	Fundo Monetário Internacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
BMD	Banco Multilateral de Desenvolvimento
MOU	Memorando de Entendimento
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento
O&M	Operação e manutenção
PAM	Manual de Gestão do Projeto
PCR	Relatório de Conclusão do Projeto
PDB	Documento do Projeto para o Conselho
PE	Entidade do projeto
UGP	Unidade de Gestão do Projeto
PP	Plano de Aquisições
PPA	Plano Plurianual
PPR	Relatório de Progresso do Projeto
SEDOP	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas do Estado do Pará
SEMAS	Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará
ToC	Teoria da Mudança

UNIDADES MONETÁRIAS E EQUIVALENTES

Equivalentes de moeda

Real brasileiro - BRL

Dólar dos Estados Unidos - US\$

Taxa de câmbio na aprovação do Conselho (março de 2018):

1 US\$ = R\$ 3,40

Taxa de câmbio média para desembolsos do NDB (de março de 2019 a março de 2021):

1 US\$ 1,00 = R\$ 3,64

Taxa de câmbio média para desembolsos do NDB (de abril de 2021 a junho de 2022):

US\$ 1,00 = R\$ 5,55

Taxa de câmbio na avaliação (15 de maio de 2024):

US\$ 1,00 = R\$ 5,15

Medidas

m	metro
km	quilômetro
m ²	metro quadrado
km ²	quilômetro quadrado
mm	milímetro
t	toneladas

RESUMO EXECUTIVO

Antecedentes e contexto

O Projeto Municípios Sustentáveis do Pará foi o primeiro projeto com garantia soberana aprovado pelo NDB no país e o primeiro cofinanciamento do Banco. O projeto visa melhorar a mobilidade urbana no Pará por meio do incremento da drenagem e pavimentação de ruas. Com um investimento total de US\$ 125 milhões, compartilhado pelo NDB, o Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF) e o Governo do Estado do Pará, o projeto utiliza um modelo de cofinanciamento paralelo em que os recursos de diferentes financiadores são destinados para atividades específicas em vários municípios. Na data em que ocorreu a avaliação, 90,51% da pavimentação planejada de estradas estava concluída e 100% do empréstimo do NDB estava desembolsado. Uma agência centralizada foi implementada garante a execução total e coordenada do projeto, entretanto esta avaliação se concentre apenas nos componentes financiados pelo NDB.

Concepção e implementação do projeto

O projeto teve três componentes principais: drenagem e pavimentação de estradas, saneamento e telecomunicações, com o NDB financiando a maior parte da drenagem e pavimentação de estradas. O projeto focou na pavimentação de 186 km de ruas urbanas e na implementação de drenagem para melhorar as condições em doze municípios. Nove municípios foram financiados pelo NDB e três pelo CAF. As ruas foram aprimoradas, passando de ruas de terra para asfalto betuminoso com sistemas de drenagem adequados para resolver problemas como chuvas fortes e água parada.

Os arranjos de implementação incluíram o planejamento de dois níveis de governança: um comitê diretor e uma Unidade de Gerenciamento de Projetos (UGP). No entanto, o comitê diretor não foi criado e a UGP foi estabelecido em abril de 2019 como uma unidade independente, para garantir a rápida execução do projeto e facilitar os relatórios ao NDB e o CAF. A UGP cuidou das aquisições, enquanto os municípios coordenaram a construção e a manutenção. O monitoramento ambiental foi gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP), com supervisão da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade.

Metodologia e processo de avaliação

A avaliação conjunta do projeto entre o Escritório de Avaliação Independente (IEO) e o CAF foi realizada como parte do programa de trabalho do IEO para 2024. Esta foi a segunda avaliação de projeto no Brasil pelo IEO e o primeiro projeto cofinanciado e o primeiro com garantia soberana avaliado pelo IEO no Brasil. A avaliação abrangeu apenas a parte do projeto do NDB e não os componentes financiados pelo CAF. A avaliação foi classificada como avaliação “em tempo real” pois as atividades do projeto ainda estavam em implementação, com a parte do empréstimo do NDB totalmente desembolsado em dezembro de 2023 e o empréstimo do CAF ainda não totalmente desembolsado no momento da avaliação. A avaliação teve como objetivo gerar conclusões e recomendações para melhorar a qualidade das operações atuais e futuras do NDB no Brasil e além. A avaliação seguiu a Política de Avaliação do NDB e a Estratégia de Avaliação 2024-2026, utilizando metodologias e critérios de avaliação reconhecidos internacionalmente, customizados ao contexto do NDB, do Brasil e do projeto. A equipe de avaliação aferiu o projeto com base na relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade, embora apenas os três primeiros critérios tenham sido classificados com notas devido ao status de implementação do projeto (em execução). A avaliação também examinou o desempenho do NDB e do mutuário e utilizou uma escala de classificação de seis pontos para determinar o sucesso geral do projeto.

O processo de avaliação incluiu revisões documentais, trabalho de campo e elaboração do relatório de avaliação. O trabalho de campo envolveu uma missão ao Brasil, onde a equipe realizou entrevistas, coletou evidências e visitou locais de projetos em dois dos nove municípios envolvidos, além da Capital do Estado, onde está instalada a UGP, e Brasília. Foram realizadas reuniões com várias partes interessadas, incluindo autoridades governamentais, autoridades locais, CAF e outros parceiros. O projeto de relatório de avaliação foi compartilhado com as partes interessadas relevantes para comentários, e um relatório final foi preparado, incorporando feedback de todas as partes. O relatório final, juntamente com a resposta da Administração do NDB, foi discutido na reunião do Conselho de Administração do NDB em agosto de 2024, e um workshop com as partes interessadas no Brasil está planejado para 2025 para discutir as conclusões e recomendações da avaliação.

Resultados da avaliação

Desempenho do projeto: Bem-sucedido. No geral, graças à cuidadosa supervisão e coordenação do Governo do Estado do Pará, juntamente com o apoio das equipes do ARO e sede do NDB, complementadas pela experiência técnica e capacidades operacionais da UGP (localizado na SEDOP), o projeto teve um bom desempenho, atingindo, até o momento, a maioria de seus objetivos e indicadores estabelecidos no Marco de Desenho e Monitoramento (DMF).

Relevância: Bem-sucedido. Os objetivos do projeto, voltados para a melhoria da infraestrutura urbana e da mobilidade, foram consistentes com os planos plurianuais (PPA) do Brasil de 2016 a 2027, que enfatizaram o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a redução das desigualdades regionais. O projeto também apoiou a Estratégia Geral do NDB para 2017–2021 e 2022–2026, com foco em infraestrutura sustentável, inclusão e resiliência climática, ao mesmo tempo em que contribuiu para vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O desenho do projeto foi considerado adequado para atingir seus objetivos, com um documento de projeto (PDB) bem elaborado que incluía análise contextual de problemas, arranjos institucionais, gerenciamento financeiro e de risco e um estudo de viabilidade econômica. No entanto, a avaliação observou a necessidade de um conjunto mais abrangente de indicadores para medir melhor os resultados e impactos do projeto. Apesar de alguns desafios, incluindo flutuações cambiais, inflação e atrasos no processo de aprovação, o alinhamento do projeto com as prioridades locais e nacionais e os ajustes de implementação feitos durante o projeto apoiaram sua relevância. No geral, a avaliação considera a relevância como bem-sucedida.

Eficácia: Bem-sucedido. A eficácia do projeto no Pará foi avaliada considerando até que ponto seus objetivos e metas foram alcançados. Embora o DMF original do projeto pudesse ter sido beneficiado com indicadores adicionais para um melhor acompanhamento, os indicadores propostos pela equipe de avaliação mostraram resultados satisfatórios. Por exemplo, houve um aumento de 6% na população com acesso a vias urbanas pavimentadas, superando a meta de 5%, e um aumento de 50,8% na arrecadação de impostos municipais, superando a meta de 10%. Houve atraso em algumas atividades, como a instalação de lixeiras e o desenvolvimento de um manual operacional, alguns componentes do projeto de pavimentação de vias urbanas ainda precisam ser monitorados e totalmente implementados. O projeto possibilitou investimentos significativos em municípios menores, transformando paisagens urbanas, melhorando a mobilidade e a qualidade de vida dos moradores. O percentual de evasão do ensino médio diminuiu 12,7% nos municípios beneficiários, superando as médias estadual e nacional. A avaliação então considera a efetividade como bem-sucedida.

Eficiência: Moderadamente bem-sucedido. A eficiência administrativa foi desafiada pelo extenso processo de autorização de operações de crédito externo do Brasil, que levou 371 dias para ser concluída desde a aprovação até a efetivação do contrato de empréstimo. Essa duração é típica do Brasil devido às necessárias aprovações federais e do Senado. A eficiência operacional enfrentou obstáculos como aumento dos custos do asfalto ligados aos preços do petróleo e desvalorização cambial, projetos inadequados que exigiram ajustes e fortes chuvas interrompendo a construção. Esses fatores levaram a emendas e atrasos significativos, com o projeto estendido por 18 meses. Financeiramente, o projeto sofreu um aumento substancial de custos, com um valor real do contrato atingindo R\$ 372,8 milhões, o que representa 242% da estimativa original. A diferença no financiamento até julho

de 2023 foi de 31%, principalmente devido ao aumento dos preços dos insumos e à desvalorização do real. Apesar desses desafios, o projeto alcançou uma taxa de desembolso de 100% até dezembro de 2023, com 90,51% da meta de 137 km de estradas urbanas concluídas. O plano de financiamento do projeto foi superado, com recursos recebidos no valor de 172% do plano original, indicando uma gestão financeira robusta apesar das dificuldades. Em resumo, o projeto enfrentou desafios significativos devido à pandemia de COVID, flutuações cambiais e atrasos operacionais, resultando em um atraso de 18 meses e custos notáveis. Essas questões destacaram a necessidade de uma melhor avaliação de risco durante a fase de concepção do projeto, considerando fatores como risco cambial, preços do petróleo e condições climáticas locais. A avaliação então considera a eficiência como moderadamente bem-sucedida.

Impacto. O impacto do projeto, embora ainda não totalmente mensurável devido ao seu status não finalizado, já mostrou efeitos positivos significativos na vida dos beneficiários. O projeto, focado na melhoria da infraestrutura urbana por meio de sistemas de pavimentação e drenagem trouxe inúmeros benefícios em vários níveis. Os beneficiários relataram gastar menos com manutenção de veículos e observaram melhorias em suas condições de vida, como melhoria da estética da habitação e do jardim. Esses desenvolvimentos indicam à uma influência positiva direta na saúde pública, segurança e qualidade de vida geral. Economicamente, o projeto estimulou o crescimento atraindo novos negócios, criando empregos e aumentando o valor das propriedades. Esse crescimento se reflete no aumento substancial da arrecadação tributária municipal, com aumento de 50,79% nos municípios beneficiários em relação a uma diminuição no grupo controle. Socialmente, o projeto melhorou os ambientes urbanos, tornando-os mais acessíveis para todos os residentes, incluindo pessoas com deficiência, ciclistas e pedestres. Embora uma avaliação de impacto abrangente seja prematura, essas observações iniciais sugerem que o projeto está no caminho certo para alcançar benefícios significativos de longo prazo para as comunidades envolvidas.

Sustentabilidade. A sustentabilidade do projeto no Pará se concentra em garantir os benefícios de longo prazo de suas melhorias de infraestrutura após a conclusão do projeto. Embora os orçamentos municipais sejam aprovados anualmente, o que dificulta o financiamento antecipado para manutenção das intervenções, o NDB incluiu iniciativas no desenho do projeto para garantir a sustentabilidade, como a contratação de caminhões de lavagem sob pressão para manutenção do sistema de drenagem (que foi removido durante a execução do projeto) e oficinas de treinamento sobre operações de manutenção. Essas medidas, juntamente com os planos de manutenção de rotina, visam garantir a operação eficiente das estradas pavimentadas e dos sistemas de drenagem ao longo de seu ciclo de vida de projeto de 10 anos. O compromisso do NDB com a sustentabilidade também envolve esforços de capacitação, incluindo a preparação de um Manual de Operações e a realização de workshops com representantes municipais. Essas iniciativas são projetadas para promover a responsabilidade social e garantir que as autoridades locais mantenham a infraestrutura. No entanto, permanecem as preocupações sobre o financiamento de longo prazo para manutenção, especialmente em municípios que lutam com a cobrança regular de impostos sobre a propriedade. Embora alguns municípios, como Rurópolis, tenham alocado recursos para manutenção em seus orçamentos, não está claro se esses recursos serão efetivamente utilizados. A equipe de avaliação também observou algumas necessidades iniciais de manutenção e problemas com sistemas de drenagem entupidos com lixo. Como o projeto está em andamento, uma avaliação abrangente de sua sustentabilidade ainda não pode ser feita.

Desempenho do NDB: Bem-sucedido. Avaliar o desempenho do NDB no projeto Pará envolve examinar seus papéis estratégicos e operacionais ao longo do ciclo do projeto. Estrategicamente, o NDB apoiou o desenvolvimento urbano na floresta amazônica, o que por si só pode ser considerada uma importante iniciativa tendo em vista a necessidade de desenvolvimento da região norte do país. Este projeto foi a primeira operação cofinanciada pelo NDB com o CAF, alinhando-se com a estratégia do NDB de colaborar com instituições financeiras de desenvolvimento. No entanto, a falta de uma estratégia específica do NDB para o país impediu uma avaliação abrangente de como esta operação contribuiu para um esforço maior do NDB em promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil. O projeto também destacou a necessidade de o NDB fornecer capacitação e assistência técnica prévias, que inicialmente foram limitadas. Operacionalmente, o NDB enfrentou desafios devido à escassez de pessoal e à ausência de uma equipe de concepção de projeto mais ampla. As missões de supervisão durante a implementação tiveram um âmbito limitado e a falta de

sistemas de informação integrados criaram dificuldades na reconciliação de contas e na gestão de documentos. Apesar desses desafios, o NDB utilizou os sistemas nacionais que facilitaram os processos aquisições e licitações. No entanto, a ausência de um Plano de Implementação Ambiental e Social robusto impactou alguns aspectos conformidade do projeto. Além disso, a visibilidade e a gestão do conhecimento do NDB foram mínimas, sem produtos de conhecimento significativos ou uma estratégia de comunicação desenvolvida durante o projeto. No geral, o projeto marcou a primeira operação soberana e cofinanciada do NDB no Brasil, destacando sucessos e áreas de melhoria. Embora o apoio do NDB a UGP e suas parcerias estratégicas tenha sido benéfico, a comunicação interna, os sistemas de TI e a cooperação com o banco cofinanciador (i.e., CAF) precisam ser aprimorados. Dado o estágio inicial de desenvolvimento do NDB e os desafios enfrentados, o desempenho é classificado como bem-sucedido, reconhecendo os esforços e resultados alcançados apesar das restrições.

Desempenho do mutuário: Bem-sucedido. O Governo do Estado do Pará e a UGP demonstraram forte compromisso com o projeto, gerenciando efetivamente os desafios durante suas fases de concepção e execução. Apesar dos desafios iniciais de coordenação com a sede do NDB, que poderia ter se beneficiado de um processo de capacitação adicional, a UGP garantiu o envio de relatórios em tempo hábil e aderiu ao Manual de Administração do Projeto. Notavelmente, quase 60% da equipe da UGP em cargos de gestão são mulheres, o que é incomum na maioria dos projetos de infraestrutura. No entanto, houve algumas lacunas na gestão e conformidade ambiental e social (A&S), com as ações necessárias para as lacunas de informação sendo devidamente abordadas nos relatórios subsequentes. A gestão financeira apresentou alguns desafios, incluindo atrasos nos desembolsos devido a barreiras linguísticas e falta de familiaridade com as políticas do NDB. A UGP exigiu o apoio do ARO e de consultores externos para tradução e revisão de documentos, destacando a necessidade de assistência técnica. A unidade de implementação centralizada financiada pelo CAF garantiu a continuidade do projeto, apesar das mudanças governamentais, o que é pouco comum no Brasil. O mutuário também cobriu estouros de custos adicionais devidos ao COVID-19, depreciação da moeda e aumento dos preços do petróleo, garantindo a conclusão do projeto. No geral, o projeto proporcionou fortes benefícios econômicos, ambientais e sociais, e o desempenho do mutuário é classificado como bem-sucedido.

Conclusões

O projeto Municípios Sustentáveis do Pará melhorou efetivamente a infraestrutura urbana nos municípios do estado, alinhando-se às prioridades de desenvolvimento locais e nacionais, bem como aos objetivos estratégicos mais amplos do NDB. Esse alinhamento inclui esforços estaduais para apoiar municípios menores e vulneráveis e os ODS. O projeto destaca os benefícios de se concentrar em áreas tradicionalmente negligenciadas por iniciativas de desenvolvimento maiores e mostra o potencial de desenvolvimento sustentável por meio do aprimoramento da infraestrutura.

Um fator chave para o sucesso do projeto foi o apoio do ARO e a UGP centralizada, o que garantiu a entrega consistente do projeto, apesar das transições governamentais. O ARO facilitou uma implementação suave, preenchendo as lacunas de comunicação e fornecendo suporte logístico, principalmente na superação dos desafios de construção durante condições climáticas adversas. Além disso, o projeto marcou a primeira operação cofinanciada do NDB com outro Banco Multilateral de Desenvolvimento (BMD), ressaltando o valor do agrupamento de recursos para ampliar os benefícios e aumentar o alcance.

No entanto, o projeto enfrentou desafios como a necessidade de melhores sistemas de design e implementação de projetos. Foram observadas questões como a ausência de uma avaliação completa das necessidades e a falta de engajamento das partes interessadas locais na fase de concepção do projeto. A capacitação das partes interessadas do projeto foi identificada como uma área que precisa ser melhorada, com sugestões de programas de treinamento personalizados e a introdução de subsídios para capacitação. Além disso, a falta de um sistema robusto de gerenciamento de projetos e as barreiras linguísticas dificultaram o trabalho inicial, enquanto a visibilidade limitada e o gerenciamento do conhecimento também foram preocupações, indicando áreas para aprimoramento futuro na execução de projetos e estratégias de comunicação.

Recomendações

Recomendação 1: Implementar empréstimos em moeda local. O uso da moeda local reduz a exposição à volatilidade cambial, inflação externa e choques econômicos, eventos imprevisíveis como COVID e eventos climáticos extremos, que podem afetar os custos do projeto e a estabilidade financeira; também apoia a economia local e os mercados financeiros, aumentando a demanda pela moeda local; e reduz os custos de transação para projetos. A moeda local já está sendo usada por alguns BMDs no Brasil. O NDB deve implementar um plano de ação para implementar empréstimos em moeda local no Brasil.

Recomendação 2: Melhorar a concepção do projeto e os seus componentes. A boa entrega do projeto depende de um design de projeto sólido. Isso inclui ter uma sólida teoria de mudança para estabelecer a base de uma estrutura de resultados forte, certificando-se de que uma abordagem holística seja considerada. Melhorar o design de um projeto envolve alguns elementos para aumentar a eficácia, a eficiência e o impacto. Primeiro, definir metas claras, alcançáveis e realistas. Essa clareza ajuda a orientar a concepção, execução, monitoramento e avaliação do projeto. Isso é especialmente necessário no acesso a instrumentos sustentáveis. Além disso, é preciso inserir um planejamento de contingenciamento mais forte nos projetos do NDB no Brasil. A integração de medidas de contingenciamento no planejamento do projeto ajudará a mitigar os riscos que podem inviabilizar os objetivos e custos do projeto.

Recomendação 3: Melhorar as iniciativas de capacitação. O NDB precisa desenvolver programas de treinamento adaptados às necessidades identificadas do projeto, da agência implementadora e das partes interessadas relevantes. Isso pode incluir workshops, seminários, treinamento no local de trabalho e mentoria, de preferência usando o idioma local, já que a maioria dos profissionais que trabalham nas UGPs e as partes interessadas relevantes podem ter dificuldades com o treinamento em inglês. Em projetos semelhantes, uma iniciativa de capacitação para os municípios sobre a estrutura tributária e melhora de arrecadação seria altamente benéfica para garantir que eles tenham recursos suficientes para sustentar as atividades do projeto. Também, a assistência para o desenvolvimento de planos de tráfego para o desenho de pavimentação e planos de desenvolvimento urbano (e.g. zoneamento e mobilidade) poderiam aumentar a vida útil da pavimentação e reduzir os custos operacionais e de manutenção.

Recomendação 4: Gestão do conhecimento e planos de comunicação. O NDB tem uma posição privilegiada para escalar e compartilhar conhecimento e boas práticas. Para melhor identificar, documentar e compartilhar lições e boas práticas, recomenda-se, – de acordo com as políticas e documentos do NDB - que cada projeto financiado pelo NDB no Brasil e no exterior tenha um plano de gestão do conhecimento e comunicação embutidos na concepção, com atividades-chave a serem conduzidas durante a implementação, como a preparação de publicações, brochuras, uso de mídias sociais e internet. organização de workshops e outros eventos.

Recomendação 5: Destacar os facilitadores de suporte à implementação de projetos – sistemas de TI de gerenciamento de projetos. O uso de sistemas de TI eficientes de gerenciamento de projetos em vez de planilhas individuais, arquivos de texto e e-mails simplificaria muito os procedimentos relacionados a operações, aquisições, ambientais e sociais, financeiros, orçamentários e contabilidade, monitoramento e avaliação, comunicações e a maioria dos aspectos relacionados à implementação do projeto. Bons sistemas de gerenciamento de projetos facilitam a coordenação e a comunicação eficazes entre diversas equipes e áreas dentro e fora do banco. Eles também superam as barreiras linguísticas, pois um campo no sistema no Brasil poderia ser em português, enquanto na China, o mesmo campo poderia ser em chinês, na sede em inglês e assim por diante, facilitando a comunicação e a reconciliação de informações.

Recomendação 6: Continuar a expandir o cofinanciamento e as parcerias. O NDB é líder em cofinanciamento no Brasil, pois com três financiamentos paralelos em execução no Brasil, dois são do NDB e outros três estão em preparação. Neste projeto, foi utilizado um modelo de cofinanciamento paralelo, que garante execuções independentes e uma implementação bem-sucedida, até ao momento. Dessa forma, o NDB deve continuar expandindo o cofinanciamento paralelo e implementar outros, como empréstimos-ponte, A/B, sindicados, *blended finance* e assim por diante, expandindo o volume de financiamento, alcance e impacto do NDB, com algumas diretrizes ou um plano de ação para implementar a estratégia de cofinanciamento do Banco.

RESPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO DO NDB

Observações gerais

A Administração aprecia a extensa avaliação do IEO referente ao Projeto Municípios Sustentáveis do Pará.

O Projeto representa a primeira transação soberana do NDB no Brasil a nível subnacional. O projeto foi implementado em parceria com o banco multilateral de desenvolvimento – o Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF), que convidou o NDB em apoiar aos esforços do Estado do Pará para melhorar a mobilidade urbana e o desenvolvimento das áreas rurais. O projeto se concentrou na melhoria das vias urbanas e drenagem, o que permitiu fornecer melhores serviços públicos à população de pequenos municípios ao longo da rodovia Transamazônica, uma região remota que passou por uma rápida urbanização.

O projeto gerou um impacto significativo no desenvolvimento. O Projeto contribuiu para transformar a paisagem urbana de pequenas cidades e melhorar a mobilidade urbana, assim como o acesso a serviços públicos básicos. Teve impactos positivos significativos na qualidade de vida da população beneficiária, no crescimento econômico e no bem-estar social. Especialmente, contribuiu para o reforço das infraestruturas em pequenos municípios situados numa região caracterizada por uma geografia difícil e condições meteorológicas adversas. Um dos significativos acréscimos de valor gerados pelo projeto foi o aprimoramento dos padrões construtivos, procedimentos, processos e técnicas de engenharia no Estado do Pará. O uso de sistemas nacionais e a adoção de uma abordagem flexível para questões relacionadas a ESG foram bem apreciados pelo Governo do Estado do Pará.

Embora o Projeto não tenha atingido totalmente o estágio de conclusão, espera-se que todos os seus objetivos de desenvolvimento sejam alcançados. Isso é consistente com a visão que foi endossada pelas classificações de avaliação do IEO. Mais importante ainda, o Estado do Pará manifestou interesse em expandir a cooperação com o NDB com uma série de novos projetos atualmente sendo considerados pelo Banco. Isso serve como uma prova do sucesso do projeto e destaca a eficiência do trabalho do Banco no Brasil.

As respostas da Administração às recomendações do IEO são apresentadas a seguir.

Recomendação 1: *Implementar empréstimos em moeda local. O uso da moeda local reduz a exposição à volatilidade cambial, inflação externa e choques econômicos, eventos imprevisíveis como COVID e eventos climáticos extremos, que podem afetar os custos do projeto e a estabilidade financeira; também apoia a economia local e os mercados financeiros, aumentando a demanda pela moeda local; e reduz os custos de transação para projetos. A moeda local já está sendo usada por alguns BMDs no Brasil. O NDB deve implementar um plano de ação para implementar empréstimos em moeda local no Brasil.*

Resposta da Administração

A Administração concorda com a recomendação de expandir o financiamento em moeda local, que é um dos principais objetivos estratégicos do Banco. Já foram alcançados progressos significativos nesta direção. A participação das aprovações de empréstimos em moedas locais durante o período da Estratégia atingiu o nível-alvo de 30%, com o Banco se tornando um emissor ativo no mercado de títulos locais do renminbi chinês (RMB) e do rand sul-africano (ZAR). O NDB espera aprovar as primeiras transações denominadas em RMB em outros países membros este ano, fortalecendo ainda mais nossa proposta em moeda local.

O Banco empreende esforços significativos para expandir as operações em moeda local em seus países membros com a justificativa para a implementação de empréstimos em moeda local. Atualmente, existe um plano de ação para implementar empréstimos em moeda local em alguns países membros.

Recomendação 2: *Melhorar a concepção/desenho do projeto e os seus componentes. A boa entrega do projeto depende de um design de projeto sólido. Isso inclui ter uma compreensão completa do contexto e uma teoria sólida da mudança para estabelecer a base de uma estrutura de resultados sólida, certificando-se de que uma abordagem holística seja considerada. Melhorar o design de um projeto envolve alguns elementos para aumentar a eficácia, eficiência e impacto. Primeiro, definir metas claras, alcançáveis e realistas. Essa clareza ajuda a orientar a concepção, execução, monitoramento e avaliação do projeto, além de adequar os custos e prazos às peculiaridades de cada projeto. Isso é especialmente necessário no acesso a instrumentos sustentáveis. Além disso, é preciso inserir um planejamento de contingência mais forte nos projetos do NDB no Brasil. A integração de medidas de contingência no planejamento do projeto ajudará a mitigar os riscos que podem inviabilizar os objetivos e custos do projeto.*

Resposta da Administração

A Administração reconhece a importância de garantir um desenho robusto do projeto, aplicando a teoria da mudança nas várias fases do ciclo do projeto e já implementou as ferramentas necessárias tanto na fase de avaliação quanto na implementação. Cada documento de projeto para o Conselho (PDB) agora inclui uma seção dedicada ao *Design and Monitoring Framework* (DMF) descrevendo os objetivos do projeto e seus indicadores com base na abordagem da teoria da mudança, em linha com a prática de outros MDBs. Durante a fase de implementação do projeto, as equipes de projeto realizam um acompanhamento contínuo da realização dos indicadores do DMF para avaliar o progresso e enfrentar quaisquer desafios potenciais enfrentados pelo projeto.

Em relação ao planejamento de contingência para projetos do NDB no Brasil, é importante notar que o governo federal não aceita a inclusão de contingências nos planos de custos do projeto, aderindo a uma abordagem de que o tomador do empréstimo (ou seja, o governo estadual) deve exercer medidas mais rígidas de controle de custos e o aumento do custo, se houver, deve ser coberto pelo orçamento subnacional. Dito isso, o NDB fornece valioso apoio de conhecimento aos governos subnacionais na implementação de seus projetos – o trabalho que foi fortalecido desde o início do Escritório Regional das Américas (ARO).

Recomendação 3: *Melhorar as iniciativas de capacitação. O NDB precisa desenvolver programas de treinamento adaptados às necessidades identificadas do projeto, da agência implementadora e das partes interessadas relevantes. Isso pode incluir workshops, seminários, treinamento no local de trabalho e orientação, de preferência usando o idioma local, já que a maioria dos profissionais que trabalham na UGP e as partes interessadas relevantes podem ter dificuldades com o treinamento em inglês. Em projetos semelhantes, uma iniciativa de capacitação para os municípios sobre a reforma tributária seria altamente benéfica para garantir que eles tenham recursos suficientes para sustentar as atividades do projeto. Além disso, a assistência para o desenvolvimento de estudos de tráfego para projetos de pavimentos e planos de desenvolvimento urbano (zoneamento e mobilidade) pode prolongar a vida útil do pavimento e reduzir os custos operacionais e de manutenção.*

Resposta da Administração

A Diretoria reconhece a recomendação de melhorar as iniciativas de capacitação para projetos do NDB. O NDB já presta muita atenção à capacitação, que muitas vezes é incluída na concepção do projeto como um dos componentes dos projetos do Banco. O Banco explorará ainda mais como promover a capacidade dos clientes de melhorar a sustentabilidade dos investimentos em infraestrutura financiados pelo NDB, no entanto, sem prescrição ou julgamento de políticas e com a devida consideração da soberania e autonomia dos governos locais.

Recomendação 4: *Gestão do conhecimento e planos de comunicação. O NDB tem uma posição privilegiada para escalar e compartilhar conhecimento e boas práticas. Para melhor identificar, documentar e compartilhar lições e boas práticas, recomenda-se, – de acordo com as políticas e documentos do NDB, que cada projeto financiado pelo NDB no Brasil e no exterior tenha um plano de gestão do conhecimento e*

comunicação embutidos na concepção, com atividades-chave a serem conduzidas durante a implementação, como a preparação de publicações, brochuras, uso de mídias sociais e internet, organização de workshops e outros eventos.

Resposta da Administração

A Direção reconhece a importância de reforçar a comunicação e a disseminação do conhecimento, em linha com a Estratégia Geral para 2022-2026. O Banco continuará a apresentar histórias de sucesso de projetos em suas comunicações, destacando o impacto no desenvolvimento, incluindo os produtos e resultados sociais, econômicos e ambientais. O NDB usará canais de comunicação, ferramentas e ocasiões apropriadas, como workshops ou seminários, para expandir as trocas de conhecimento e compartilhar de forma planejada lições e boas práticas.

Recomendação 5: Destacar os facilitadores de suporte à implementação de projetos – sistemas de TI de gerenciamento de projetos. O uso de sistemas de TI eficientes de gerenciamento de projetos em vez de planilhas individuais, arquivos de texto e e-mails simplificaria muito os procedimentos relacionados a operações, compras, ESG, FBA, monitoramento e avaliação, comunicações e a maioria dos aspectos relacionados à implementação do projeto. Bons sistemas de gerenciamento de projetos facilitam a coordenação e a comunicação eficazes entre diversas equipes e áreas dentro e fora do banco. Eles também superam as barreiras linguísticas, pois um campo no sistema no Brasil poderia ser em português, enquanto na China, o mesmo campo poderia ser em chinês, na sede em inglês e assim por diante, facilitando a comunicação e a reconciliação de informações.

Resposta da Administração

A Administração reconhece a importância de otimizar os processos de implementação de projetos através do uso de sistemas avançados de TI. O NDB estabeleceu procedimentos para iniciação, aprovação, desembolso, publicação e monitoramento de projetos e continua a refinar e aprimorar esses processos. Para apoiar as partes interessadas internas e externas, foram implementadas ferramentas de comunicação e plataformas estruturadas de compartilhamento de documentos. O Banco continua ativamente o desenvolvimento e aprimoramento de sistemas abrangentes de gerenciamento do ciclo de vida do projeto para melhorar o rastreamento de projetos, gerenciamento de documentação, análise de dados em tempo real, gerenciamento de riscos e eficiência operacional geral, garantindo assim coordenação e comunicação perfeitas entre todas as equipes e regiões.

Recomendação 6: Continuar a expandir o cofinanciamento e as parcerias. O NDB é líder em cofinanciamento no Brasil, pois dos três financiamentos paralelos em execução no Brasil, dois são do NDB e outros três estão em preparação. Neste projeto, foi utilizado um modelo de cofinanciamento paralelo, que garante execuções independentes e uma implementação bem-sucedida, até ao momento. Dessa forma, o NDB deve continuar expandindo o cofinanciamento paralelo e implementar outros, como empréstimos-ponte, A/B, sindicados, blended finance e assim por diante; expandir o volume de financiamento, alcance e impacto do NDB, com algumas diretrizes ou plano de ação para implementar a estratégia de cofinanciamento do Banco.

Resposta da Administração

A Administração reconhece a importância de expandir a parceria com outras instituições de desenvolvimento, incluindo a exploração do cofinanciamento/financiamento paralelo, que é uma das principais metas previstas pela Estratégia Geral do NDB para 2022-2026. O Banco já estabeleceu uma rede de parcerias com MDBs, instituições nacionais de desenvolvimento e bancos comerciais, alavancando conhecimentos conjuntos e criando sinergias adicionais. Durante o período da Estratégia, 20% dos empréstimos do Banco foram cofinanciados com instituições de desenvolvimento parceiras (multilaterais, regionais e nacionais), uma tendência que deverá continuar no futuro.

Mais recentemente, o NDB está planejando realizar, à margem da reunião anual na Cidade do Cabo, um seminário de alto nível "Instituições Financeiras de Desenvolvimento na Vanguarda do Investimento em Infraestrutura", que proporcionaria uma oportunidade para fortalecer ainda mais a cooperação com nossos parceiros de desenvolvimento.

I. INTRODUÇÃO

A. Contexto do projeto

1. O Projeto Municípios Sustentáveis do Pará é o primeiro projeto financiado por empréstimos soberanos do NDB aprovado para o Brasil. O projeto foi pensado para melhorar a mobilidade urbana por meio do aumento do percentual de drenagem e pavimentação de ruas dos municípios do Estado do Pará. O custo total do projeto, de US\$ 125 milhões, foi dividido entre o NDB, o Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF) e o Governo do Estado do Pará. O projeto é uma operação de "financiamento paralelo" do CAF e do NDB. Isso significa que os fundos dos dois financiadores não foram agrupados, mas foram destinados a financiar atividades específicas em diferentes municípios do Estado. No entanto, a coordenação foi assegurada através de uma agência de projeto única e centralizada responsável pela execução das atividades. Esta avaliação abrangerá apenas os componentes e atividades financiados pelo NDB.
2. A tabela 1 apresenta uma panorâmica do financiamento do projeto, das datas-chave e do estado de execução no momento desta avaliação. Para mais informações, consultar o anexo 9.

TABELA 1.

Panorâmica do financiamento dos projetos, datas-chave e estado de execução no momento da avaliação

Financiadores do projeto	
Empréstimo do NDB	US\$ 50 milhões
Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF)	US\$ 50 milhões
Governo do Estado do Pará*	US\$ 25 milhões
Custo total do projeto	US\$ 125 milhões
Datas importantes	
Aprovação do Conselho do NDB	5 março 2018
Contrato de empréstimo assinado com o Estado do Pará, Brasil	11 março 2019
• 1ª alteração	6 junho 2022
• 2ª emenda	28 junho 2022
• 3ª emenda	21 setembro 2023
Data de início da implementação	11 março 2019
Data de encerramento (original)	10 março 2023
Data de encerramento (revisada - emenda.3)	10 setembro 2024
Duração da implementação do projeto	4,5 anos
Data da última solicitação de saque	6 dezembro 2023
Primeira data de reembolso do montante principal	11 setembro 2023
Declarar, no momento da avaliação:	
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> • 90,51% (124 km) dos 137 km de vias urbanas pavimentadas previstos (nos 9 municípios) foram alcançados – categoria obras civis • Elaborar projetos de sinalização vertical e horizontal de ruas em diversos municípios do Estado do Pará – Categoria Estudos, projetos e obras sociais e técnicas • A capacitação ainda está programada para ocorrer
Desembolso de empréstimos do NDB	100% desembolsado e 92,37% liquidado

* As autoridades estatais comprometeram-se a financiar as derrapagens de custos, se for caso disso, através de contribuições de capital adicionais.

** Relatório de progresso do projeto, dezembro de 2023 – último relatório oficial de progresso desde o início da avaliação.

B. Contexto do país

3. O Brasil é o maior país da América do Sul e da América Latina. Abrange uma área de aproximadamente 8,5 milhões de quilômetros quadrados, tornando-se o quinto maior país do mundo em área. De acordo com o último censo do país (2022), o Brasil tem uma população de cerca de 203 milhões de pessoas, tornando-se o sétimo país mais populoso do mundo; e o mais populoso da América Latina. O Brasil abriga diversas características geográficas, incluindo a Floresta Amazônica, o Pantanal e a Mata Atlântica. Possui uma das maiores contagens de biodiversidade do mundo. O Brasil representa a segunda maior área florestal do mundo, depois da Rússia, com 12% das florestas globais.¹
4. De acordo com dados do FMI de 10 de abril de 2024, o Brasil detém atualmente um produto interno bruto (PIB) de aproximadamente US\$ 2,72 trilhões, classificando-o como a nona maior economia do mundo. A economia brasileira exibe uma variedade de setores, abrangendo agricultura, mineração, manufatura e serviços. Notavelmente, é um importante centro global de produção e exportação agrícola. Vários fatores, incluindo preços de commodities, consumo doméstico e o avanço da infraestrutura, moldam o crescimento da economia brasileira, com uma recuperação significativa desde a COVID-19. Após uma forte expansão no início de 2023, o ímpeto de crescimento está agora convergindo para o crescimento potencial da economia. Em meio a quedas na participação no mercado de trabalho, o desemprego diminuiu para níveis não vistos desde 2015. O PIB per capita em todo o país é de pouco mais de US\$ 11.000 e a taxa de crescimento anual do PIB é atualmente estimada em 1,8% para 2024.²

C. Contexto do Estado do Pará

5. O Pará fica no norte do Brasil, e é o segundo maior estado do país, com uma área geográfica de 1,24 milhão de km² (maior que, por exemplo, Espanha e França). A população local é de cerca de 8,1 milhões,³ porém com baixa densidade populacional de 6,52 hab./km². A economia local é baseada em atividades extrativistas (minério de ferro, alumínio, madeira, carvão e madeira), serviços públicos e comércio. Seu PIB é o 10º maior do país, com R\$ 262,9 bilhões (aproximadamente US\$ 52 bilhões), em 2021.⁴
6. O Estado foi historicamente um dos cinco principais estados brasileiros em PIB, mas nas últimas décadas perdeu sua posição de líder econômico. Durante a construção da Rodovia Transamazônica e das minas na década de 1970, grandes grupos de trabalhadores se reuniram na área. Esses trabalhadores se estabeleceram ao longo da estrada, mas a infraestrutura adequada e as condições de vida nunca foram totalmente desenvolvidas. A partir de 2012, a construção da barragem de Belo Monte, a segunda maior usina hidrelétrica do Brasil, trouxe cerca de 100.000 pessoas a mais para a região, criando pressão adicional sobre a infraestrutura local. Por esse motivo, os habitantes locais agora carecem de infraestrutura básica e estão abaixo dos índices de desenvolvimento social estadual e nacional.
7. Reconhecendo esses desafios de infraestrutura, o governo decidiu ajudar a população que vive ao longo da Rodovia Transamazônica, fornecendo melhor infraestrutura pública, incluindo estradas, saneamento, conectividade com a Internet e iluminação pública. Os municípios ao longo das estradas estaduais não têm receitas ou experiência suficientes para atender organicamente às necessidades de infraestrutura. Para auxiliar no desenvolvimento, o estado do Pará propôs assistência estadual para melhorar a pavimentação urbana em municípios subdesenvolvidos, bem como para este projeto. De acordo com suas estimativas, após a conclusão do projeto, o nível de desenvolvimento da infraestrutura urbana aumentará de cerca de 1,5% para 30% nas cidades afetadas, criando uma qualidade de vida muito melhor para os moradores.

1 Dados do Banco Mundial (2021) – https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.FRST.K2?most_recent_value_desc=true.

2 World Economic Outlook (FMI, abril de 2024). <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>.

3 IBGE, IBGE (2023). «Panorama Censo 2022. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

4 Sistema de Contas Regionais: Brasil 2021. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

8. De acordo com o último censo do Brasil em 2022, 10 das 19 cidades brasileiras que dobraram de população na última década estão na Amazônia, e a população da região cresceu mais de 23% na década em comparação com o crescimento geral do país de 12%.⁵ As cidades enfrentaram o desafio de fornecer necessidades básicas de infraestrutura para suas populações crescentes sem receitas ou experiência suficientes.
9. O estado do Pará lançou a iniciativa "Pará Sustentável", com base no plano estadual até 2030.⁶ Abrange 141 municípios (98% das cidades paraenses) e atinge 7,5 milhões de pessoas, – cerca de 93% da população do estado. O programa envolve esses municípios em diferentes níveis para melhorar as condições de vida. O primeiro passo do programa foi envolver os municípios para desenvolver a capacidade dos líderes locais nos aspectos técnicos e de gestão. A segunda fase consiste em desenvolver as cidades com projetos concretos, como o objeto desta avaliação.
10. O crescimento econômico do estado do Pará mostra sinais positivos para 2024 e 2025, impulsionado por diversos setores, incluindo turismo, agricultura, mineração e outras indústrias extrativas. As projeções indicam crescimento do PIB entre 1,5% e 2,5%,⁷ em linha com a média nacional. Esse crescimento faz parte de uma política que visa integrar a sustentabilidade aos setores econômicos, como bioeconomia e energia renovável, e focar na redução da informalidade por meio de investimentos em educação e geração de empregos formais. O Pará também é conhecido por ser a "porta de entrada" para a floresta amazônica, atraindo muitos investimentos e fóruns internacionais, como a 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 30) que acontecerá em 2025.

D. Contexto setorial

11. Dentro dos municípios brasileiros, 92,2% das ruas não são pavimentadas. O Pará apresenta uma situação semelhante, com 80% dos municípios⁸ não tendo planejamento viário urbano e a maioria dos traçados e tamanhos das ruas existentes não atendendo a nenhum padrão reconhecido. Ao mesmo tempo, há uma ausência de calçadas de largura padrão. As ruas urbanas nos municípios são limitadas principalmente às áreas centrais, sem atingir as populações de baixa renda nas áreas suburbanas.
12. A drenagem de água tornou-se uma das questões mais importantes associadas às estradas não pavimentadas – especialmente devido ao clima do Pará. O estado do Pará possui um clima equatorial com chuvas abundantes durante todo o ano – , aproximadamente 2.921,7 mm caem anualmente. Este clima peculiar tem impacto nas condições do pavimento de rodovias e estradas/ruas urbanas. No entanto, apenas 33,2% da malha viária do estado possui sistema de drenagem e 66% dos municípios possuem menos de 25% da malha viária com drenagem.⁹ As últimas informações coletadas sobre o sistema de drenagem do Plano Nacional de Saneamento mostraram que apenas 58% dos municípios possuem alguns sistemas de drenagem subterrânea, com a maior parte da drenagem limitada à drenagem superficial. Por não haver padrão, há acabamento inadequado e falta de manutenção, gerando problemas como falta de bueiros, vegetação obstrutiva, assoreamento e acúmulo de resíduos. A má drenagem também levou a danos à propriedade privada nas áreas urbanas.
13. A questão da drenagem também afeta os cursos d'água naturais (córregos, lagoas e rios), que coletam resíduos de água em muitos municípios. No Pará, é comum que as redes de coleta de esgoto residencial descarreguem efluentes diretamente nas ruas, formando lagoas e, eventualmente, infiltrando-se nos cursos d'água.

5 Panorama Censo 2022. <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>.

6 Decreto nº 1745 de 26 de abril de 2017 – <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/509.pdf>.

7 Dados extraídos do Data Pará de dezembro de 2023 (<https://www.fapespa.pa.gov.br/data-para/>) e do Boletim Macroeconômico da SPE de maio de 2024 (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/boletim-macrofiscal>).

8 Sistema Rodoviário Nacional (SNV): <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/atlas-e-mapas/pnv-e-snv>.

9 SNIS/ Sistema de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas (DMAPU) 2022.

II. O PROJETO¹⁰

A. Objetivos do projeto

14. O projeto visa reduzir a pobreza e as desigualdades na região por meio da implementação de iniciativas de saneamento, mobilidade e comunicação. Os benefícios esperados incluem diminuição de inundações, melhoria do saneamento e redução dos custos de manutenção das estradas devido à implementação de sistema de drenagem superficial e subterrânea ao longo das ruas, e melhoria da saúde dos moradores devido à redução da poeira gerada por estradas não pavimentadas, bem como redução do esgoto a céu aberto que corre pelas ruas. Os objetivos do projeto original, antes das alterações, e conforme PDB, são:
 - (i) Aumentar o percentual de drenagem e pavimentação dos municípios paraenses, melhorando a mobilidade urbana;
 - (ii) Minimizar os impactos ambientais e reduzir as doenças causadas pelo manejo inadequado dos resíduos sólidos urbanos nos municípios;
 - (iii) Prover os municípios com um plano urbanístico que permita a segurança jurídica, o ordenamento territorial, o aprimoramento da arrecadação de receitas próprias e o planejamento da expansão por meio de planos diretores; e
 - (iv) Ampliar o acesso da população à internet e reduzir os gastos com comunicação. Espera-se que o projeto promova o desenvolvimento econômico, melhore a infraestrutura urbana e aumente a capacidade de gestão regional ao longo da rodovia Transamazônica, em doze municípios selecionados.
15. O NDB é responsável por financiar parte das intervenções para atingir o primeiro objetivo específico, "(i) aumentar o percentual de drenagem e pavimentação dos municípios Paraenses, melhorando a mobilidade urbana". Os resultados pretendidos para este objetivo são os seguintes:¹¹
 - Promover o desenvolvimento sustentável e reduzir as desigualdades por meio da implementação de soluções de mobilidade.
 - Prestar melhores serviços públicos à população ao longo da rodovia Transamazônica, região que se urbanizou muito rapidamente, mas permanece isolada.
 - Contribuir para o desenvolvimento da economia local e melhorar as condições de vida dos municípios subdesenvolvidos.¹²
16. Estes objetivos devem ser alcançados através da implementação das seguintes atividades e resultados:
 - Aumentar a drenagem e pavimentação de 33% para 40% no Estado do Pará até 2022.
 - Aumentar a taxa de urbanização nos municípios apoiados pelo programa de 1,25% para 30%, até 2021 (segundo indicador nacional de urbanização divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]).

10 Esta parte do relatório faz referência ao Documento do Projeto para o Conselho (PDB) e ao Documento Metodológico de Avaliação preparado pelo IEO antes da missão de campo.

11 Conforme capturado no Marco de Desenho e Monitoramento no PDB.

12 Ver seção Proposta de projeto no PDB, página 1.

- Pavimentar 186 km (137 km dos quais seriam financiados pelo NDB) de estradas urbanas de terra existentes com a integração de águas pluviais e instalação de lixeiras em 12 municípios, até 2022.
- Desenvolver um manual de operações para manutenção de sistemas de pavimentação e drenagem e workshops com representantes dos municípios, até 2022.

B. Componentes e atividades do projeto

17. O projeto completo, com cofinanciamento e fundos de contrapartida do CAF, possui três componentes principais, conforme descrito no PDB: (i) drenagem e pavimentação de estradas; (ii) saneamento (construção de aterros sanitários regionais e municipais); e (iii) telecomunicações (construção de linhas de fibra óptica). Juntamente com os três componentes principais, o projeto também incluiu três componentes complementares: (iv) planejamento diretor urbano; (v) taxas e contingências; e (vi) "Asfalto na Cidade".¹³
18. Componentes (i) e (v) foram parcialmente financiados pelo NDB. Todos os outros componentes, bem como parte das atividades no âmbito das componentes (i) e (v), foram financiadas pelo CAF e o financiamento de contrapartida pelo mutuário. Durante a implementação do projeto, o CAF alterou seu contrato de empréstimo, eliminando componentes e realocando fundos, todavia isso não faz parte da avaliação realizada pelo IEO. Assim, a descrição do projeto a seguir conterá apenas informações relacionadas ao segmento do projeto do NDB.

TABELA 2.

Custos estimados do projeto (em US\$)

Componente PDB	Nome do componente	Total	CAF	NDB	Contrapartida
I	Drenagem e pavimentação de estradas	66,993,458	15,562,229	49,875,000	1,556,229
II	Saneamento	17,479,377	15,890,343	-	1,589,034
III	Telecomunicações	13,759,143	12,508,312	-	1,250,831
IV	Planejamento diretor urbano	275,000	250,000	-	25,000
V	Taxas e contingências	5,914,116	5,789,116	125,000	-
VI	<i>Asfalto na Cidade</i>	20,578,906			20,578,906
Total		125,000,000	50,000,000	50,000,000	25,000,000

Fonte: Documento do Projeto para o Conselho (PDB).

19. **Componente 1 - drenagem e pavimentação:** Este componente foi projetado com a intenção de pavimentar 186 km (137 km financiados pelo NDB) de ruas de terra urbanas municipais existentes e gerenciar a drenagem pluvial em vários municípios para melhorar suas condições urbanas. Doze municípios foram inseridos no desenho deste componente (ver mapa no anexo VII). Nove cidades foram financiadas pelo NDB, enquanto três cidades (Porto de Moz, Anapu, Pacajá, um – total de 49 km) foram financiadas pelo CAF. O custo total desse componente foi estimado em US\$ 66,9 milhões (R\$ 214,1 milhões no momento da preparação do projeto).

13 Uma parceria entre municípios e o Governo do Estado do Pará na área de infraestrutura de mobilidade urbana. O programa leva drenagem e pavimentação asfáltica para a cidade, onde os investimentos se concentram na melhoria do trânsito e da qualidade de vida da população local.

20. As 12 cidades do componente Pavimentação e Drenagem foram selecionadas ao longo da Rodovia Transamazônica. Os critérios de seleção para as ruas a serem pavimentadas se concentraram em maximizar os benefícios para a população local e resolver os problemas de inundação ao máximo. Incluía os seguintes critérios:
- Áreas sujeitas a inundações, alto risco de inundações e/ou inundações críticas nos últimos 5 anos;
 - Áreas com maiores coeficientes de mortalidade infantil;
 - Alto impacto na mobilidade urbana; e
 - Áreas com baixo índice de desenvolvimento humano.
21. A pavimentação melhorou as ruas urbanas existentes de caminhos de terra argilosa para estradas de asfalto betuminoso, com duas faixas de rodagem com uma largura de 3,5 m cada, e passeios de 1 a 2,5 m. As ruas urbanas de terra no início do projeto eram largas o suficiente para acomodar a nova pavimentação sem reassentamento ou perturbações nas casas ao lado. As vias foram escolhidas por cada município e a racionalidade utilizada foi estar dentro da área urbana dos municípios, começando pelo centro da cidade.
22. As ruas incluíram drenagem profunda para aliviar os problemas enfrentados nos municípios devido às fortes chuvas, aumentando a resiliência climática urbana. Antes do projeto, a água da chuva não era gerenciada adequadamente, criando poças de água em algumas áreas, erodindo as ruas de terra, aumentando as chances de problemas de saúde (como a proliferação de mosquitos da dengue e outras pragas devido à água parada) e causando danos à propriedade privada. A drenagem foi aplicada em toda a extensão recém-pavimentada, em dois tipos: drenagem subterrânea e superficial. A drenagem subterrânea representou aproximadamente 60-70% do comprimento total, sendo o restante drenagem superficial ao longo dos dois lados da rua no meio-fio. O componente também incluiu a compra de equipamentos de manutenção (como 13 veículos de lavagem sob pressão) para limpar os tubos de drenagem e garantir que funcionem corretamente. Este componente foi removido do projeto e os fundos reatribuídos, na terceira emenda do empréstimo.

TABELA 3.

Detalhes do asfalto e drenagem

#	Município	Ruas pavimentadas (km)	Custo da estrada (US\$)	Fonte de financiamento	
1	Anapu	15	4,749,925	CAF	
2	Pacajá	18	5,698,651		
3	Porto de Mós	16	5,065,503		
4	Brasil Novo	14	4,433,683		
5	Itaituba	27	8,545,494		
6	Medicilândia	15	4,750,589		
7	Novo Progresso	13	4,116,776		
8	Placas	16	5,065,503		NDB
9	Rurópolis	15	4,749,925		
10	Senador José Porfírio	11	3,484,292		
11	Trairão	12	3,800,534		
12	Uruará	14	4,433,018		
-	Equipamento de manutenção	-	2,642,400	NDB/CAF	
-	Contingencies	-	5,457,165		
Total		186	66,993,458		

Fonte: PDB.

23. Este componente também incluiu a adição de lixeiras permanentes em intervalos de 100 metros ao longo da calçada para promover o manuseio adequado de resíduos e reduzir o desperdício nas vias urbanas e no sistema de drenagem. Para a construção, a implementação deveria levar de 12 a 18 meses. O componente também incluiu a criação de diretrizes e treinamento para os municípios capacitarem a manutenção das estradas e a utilização dos equipamentos de drenagem (esta parte do componente ainda não estava concluída no momento da avaliação).
24. **Componente 5 - taxas e contingências:** Este componente foi financiado pelo CAF e pelo NDB. Isso incluiu taxas de gerenciamento, taxas de auditoria, taxas administrativas e contingências para os componentes do projeto. O NDB concordou em capitalizar a taxa administrativa.
25. **Emendas aos componentes.** Após o PDB, o contrato de empréstimo detalhou ainda mais o uso de fundos exclusivos do NDB, dividindo o projeto em dois componentes e cinco subcomponentes. Componente 1. Mobilidade Urbana e Drenagem; 1.1 Obras Cívicas; 1.2 Equipamentos para manutenção; 1.3 Capacitação; 1.4 Estudos, Projetos e Obras Sociais e Técnicas; Componente 2. Outros custos; e 2.1 Taxa Administrativa. Na terceira alteração ao projeto feita pelo NDB e pelo mutuário, datada de 21 de setembro de 2023, houve uma realocação de recursos de US\$ 3.611.187 do item 1.2. A alocação de custos e as realocações são descritas em tabela 4.

TABELA 4.

Alocação e realocação de recursos do NDB (US\$)

Componentes do contrato de empréstimo	Alocação	Realocação	Estado	Estado	Total (após a realocação)
1. Mobilidade urbana e drenagem	49,875,000	49,875,000	=	12,500,000	62,375,000
1.1 Obras cívicas	46,133,000	49,744,187	↑	12,500,000	62,244,187
1.2 Equipamentos para manutenção	2,742,000	-	↓	-	-
1.3 Capacitação	250,000	67,000	↓	-	67,000
1.4 Estudos, projetos e obras sociais e técnicas	750,000	63,813	↓	-	63,813
2. Outros custos	125,000	125,000	=	-	125,000
2.1 Taxa administrativa	125,000	125,000	=	-	125,000
Total	50,000,000	50,000,000		12,500,000	62,500,000

Fonte: PDB e Emenda de Empréstimo 3.

C. Modalidades de execução

26. Inicialmente, foram planejados dois níveis de governança para gerenciar a implementação, cada um se complementando e gerando informações para o Governo do Estado do Pará. O primeiro nível seria um comitê diretor composto por representantes de sete secretarias;¹⁴ e o segundo nível uma Unidade de Gestão do Projeto (UGP) – também referido em alguns documentos como Unidade de Implementação do Projeto (UIP), Agência de Implementação do Projeto (AIP) e Unidade Gestora do Projeto (UGP). O comitê diretor não foi criado.
27. A UGP foi finalmente estabelecida em abril de 2019 e criada para ser uma unidade independente dessas secretarias para garantir que o projeto seja executado rapidamente e facilitar a comunicação ao NDB e ao CAF sem interromper as responsabilidades das várias secretarias. Uma vez totalmente funcional, a UGP teria pelo menos oito membros, incluindo profissionais das seguintes áreas: um engenheiro, um gerente de construção, um especialista financeiro; coordenador de meio ambiente e social (A&S), especialista em finanças e orçamento e analista técnico. O NDB exigiu que pelo menos 50% do pessoal fosse servidor público permanente (anexo XI para mais informações sobre a UGP).
28. **Aquisição:** Todas as aquisições do projeto foram conduzidas pela UGP, que estabeleceu uma "comissão de compras" composta por sete funcionários dos departamentos de compras, jurídico, técnico e financeiro. Os municípios não participaram dos processos de aquisição; no entanto, eles coordenaram e supervisionaram a construção e manutenção. Os membros da comissão de aquisições se dedicariam exclusivamente à aquisição do projeto até a conclusão da aquisição. A contratação seguiu a legislação nacional brasileira.
29. **Monitoramento ambiental:** A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP) do Estado do Pará teve a responsabilidade geral de realizar avaliações de riscos e impactos ambientais e sociais e elaborar relatórios para a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS). A SEMAS foi responsável pela emissão de autorizações e licenças para as atividades do projeto. A UGP coordenou a preparação do projeto, incluindo a coordenação dos estudos ambientais e sociais. A SEDOP acompanhou a implementação dos planos de gestão ambiental e social (ESMPs) pelos empreiteiros do projeto e apresentou relatórios de monitoramento ambiental e social à SEMAS. Os estudos ambientais e sociais de cada projeto municipal identificaram parâmetros de monitoramento para a fase de construção do projeto. Isso incluiu o monitoramento de parâmetros de qualidade do ar, incluindo poeira, monitoramento de poluição sonora, impactos das atividades de produção de asfalto e controle de origem de minerais usados na produção de asfalto. Os relatórios sobre esses aspectos foram incluídos como parte dos relatórios de progresso do projeto (PPRs) produzidos para o NDB.
30. **Manual de Administração do Projeto (PAM):** O PAM descreveu os arranjos administrativos e de gerenciamento essenciais para implementar o projeto no prazo, dentro do orçamento e de acordo com as políticas e procedimentos do NDB, conforme aplicável. O PAM detalhou as disposições para a implementação do projeto; papéis e responsabilidades; custo do projeto, financiamento e planos de implementação; disposições relativas à gestão e auditoria financeira e aos desembolsos; disposições relativas à adjudicação de contratos; ambiente e enquadramento social; e monitoramento e avaliação. O conteúdo do PAM e quaisquer revisões dele deveriam ser discutidos e acordados pela UGP, CAF e NDB (no entanto, durante a implementação, cada instituição teve seu próprio PAM separado).

14 SEEGEST (Secretaria Especial de Gestão Estratégica); SEMSU (Secretaria Extraordinária de Municípios Sustentáveis); SEPLAN (Secretaria de Planejamento); SEFA (Secretaria da Fazenda); PRODEPA (Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Pará); SEDOP (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas); e SEMAS (Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade).

III. OBJETIVOS, METODOLOGIA E PROCESSO DE AVALIAÇÃO

A. Contexto

31. Esta avaliação conjunta entre o IEO e o CAF foi acordada pelo Conselho de Administração do NDB como parte do programa de trabalho do IEO para 2024.¹⁵ A avaliação seguiu as principais disposições da Política de Avaliação do NDB¹⁶ e da Estratégia de Avaliação 2024-2026.¹⁷ Esta é a segunda avaliação de projeto no Brasil a ser conduzida pelo IEO, após a recente avaliação dos Projetos de Energia Renovável e Projeto de Transmissão Associado¹⁸ concluída em dezembro de 2023. Além disso, este foi o primeiro projeto cofinanciado em todo o Banco e o primeiro projeto com garantia soberana a ser avaliado pelo IEO no Brasil. Apesar da natureza conjunta da avaliação, a avaliação cobriu apenas a parte do NDB do projeto e financiamento.
32. As avaliações conjuntas podem assumir várias formas de "trabalho em conjunto". Isso inclui desde a realização conjunta de todas as atividades, como a produção de um documento de abordagem de avaliação conjunta e um relatório de avaliação final conjunto, até um método de trabalho "paralelo", onde cada instituição produz seus próprios produtos, de acordo com suas necessidades específicas e fases de execução do projeto, mas ainda compartilha informações entre si. Esta avaliação seguiu a última abordagem. Desde o início, o IEO tem trabalhado em estreita coordenação com colegas relevantes do CAF (tanto em Brasília quanto em sua sede), que manifestaram grande interesse em participar desta avaliação, contribuindo ativamente para moldar a metodologia de avaliação, compartilhando informações e documentos, trocando ideias e participando da missão de campo.
33. É de salientar que esta avaliação não foi uma avaliação de conclusão ou ex-post, uma vez que algumas atividades do projeto ainda estavam em curso enquanto a equipe de avaliação aferia o projeto. O empréstimo do NDB foi totalmente desembolsado em dezembro de 2023, embora o empréstimo do CAF ainda não tenha sido totalmente desembolsado. Também não é uma revisão intermediária do projeto (MTR), pois tanto os desembolsos quanto a implementação das atividades estão além do ponto médio do projeto – as atividades de implementação do NDB já haviam ultrapassado o marco de 90%. Pode, portanto, ser classificada como uma avaliação "em tempo real", que está ganhando cada vez mais atenção entre as organizações multilaterais de desenvolvimento, como instrumentos que podem gerar descobertas e lições importantes para o caminho a seguir. Nesse sentido, o momento dessa avaliação conjunta em tempo real foi particularmente importante para o NDB, que atualmente está preparando um projeto semelhante no Estado do Pará e pode se beneficiar muito das lições aprendidas com esse exercício de avaliação.

B. Objetivos da avaliação

34. Os objetivos gerais da avaliação são promover a responsabilidade e o aprendizado. Especificamente, a avaliação examinou os resultados da operação e gerou evidências e recomendações para aprimorar a qualidade das operações futuras do NDB no Brasil e no exterior. Considerando o que foi mencionado acima, esta avaliação tem um forte componente de aprendizagem e aplicação imediata de suas lições aprendidas.

15 Veja <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2023/12/Final-IEO-work-programme-and-budget-2024-2026.pdf>.

16 Veja https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/11/IEO_Final-Evaluation-Policy.pdf.

17 Veja <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2023/12/IEO-Evaluation-Strategy-2024-2026.pdf>.

18 Veja <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2024/02/Brazil-Report-PPE-final-version.pdf>.

C. Metodologia, questões de avaliação e escala de avaliação

35. A avaliação foi realizada dentro da estrutura geral da Política de Avaliação do NDB,¹⁹ aprovada pelo Conselho em agosto de 2022. A avaliação do projeto seguiu metodologias, critérios e processos de avaliação reconhecidos internacionalmente, adotados pelo Grupo de Cooperação em Avaliação (ECG) dos BMDs, embora adequadamente customizados para o Brasil, NDB e contexto e cronograma do projeto.
36. Em consonância com as principais disposições das mais recentes Normas de Boas Práticas para Avaliação do Setor Público do ECG, o IEO avaliou o projeto com base nos seguintes critérios de avaliação: A - Relevância; B - Efetividade; C - Eficiência; D - Impacto; e E - Sustentabilidade.
37. No entanto, tendo em conta a fase de execução do projeto, a avaliação atribuiu classificação apenas para os seguintes critérios: relevância, eficácia e eficiência (e realização global do projeto), mas não para o impacto e a sustentabilidade que, embora exaustivamente avaliados, não foram ranqueados como uma classificação, uma vez que não seria metodologicamente sólido classificar o impacto e a sustentabilidade antes da conclusão do projeto, e especialmente porque as atividades financiadas pelo CAF ainda estavam em implementação no momento desta avaliação.
38. Além de determinar a realização geral do projeto, avaliou o desempenho do NDB, bem como o desempenho do mutuário. Este último incluirá o desempenho da UGP. Como parte do desempenho do NDB, avaliou a adicionalidade do NDB.
39. Com base na avaliação e classificações dos critérios acima, a avaliação também classificou "realização geral do projeto". A escala de classificação de seis pontos adotada pelo IEO é apresentada na tabela 5.

TABELA 5.

Escala de Avaliação

Escala de avaliação		Descrição
6	Altamente bem-sucedido	O projeto alcançou ou superou todas as principais metas, objetivos, expectativas e resultados e pode ser considerado como um modelo dentro de sua tipologia de projeto (resultados positivos avassaladores e sem deficiências).
5	Bem-sucedido	O projeto alcançou quase todas (a título indicativo, mais de 80-95%) das principais metas, objetivos, expectativas e resultados (resultados sólidos, com pequenas deficiências).
4	Moderadamente bem-sucedido	O projeto alcançou a maioria (indicativamente, 60 a 80%) das metas, objetivos, expectativas e resultados. No entanto, uma parte significativa destes não foi alcançada (resultados positivos com algumas deficiências em vários domínios).
3	Moderadamente malsucedido	O projeto não atingiu as suas principais metas (indicativamente, menos de 60%), objetivos, expectativas e resultados (várias deficiências que superam alguns resultados positivos).
2	Malsucedido	O projeto alcançou apenas uma minoria de suas metas, objetivos, expectativas e resultados (resultados amplamente negativos, com muitos poucos resultados positivos).
1	Altamente malsucedido	O projeto não atingiu quase nenhuma de suas metas, objetivos, expectativas e resultados (resultados negativos significativos, com quase nenhum resultado positivo).

19 Ibid.

-
40. As principais perguntas que foram usadas para avaliar o desempenho em cada critério estão listadas abaixo. (O conjunto completo de questões analisadas pode ser consultado no quadro de avaliação do anexo XIV).
- (i) **Relevância:** Até que ponto os objetivos do projeto estavam alinhados com as prioridades do NDB, do governo e dos beneficiários-alvo, e o desenho foi adequado para atender aos objetivos definidos?
 - (ii) **Eficácia:** Em que medida os objetivos do projeto foram alcançados, ou provavelmente serão alcançados, no momento da avaliação?
 - (iii) **Eficiência:** Até que ponto a intervenção do NDB produz resultados de maneira econômica e oportuna?
 - (iv) **Impacto:** Até que ponto a intervenção do NDB gerou ou provavelmente gerará efeitos significativos positivos ou negativos, diretos ou indiretos, intencionais ou não intencionais, de nível superior a longo prazo, do ponto de vista econômico, social e institucional?
 - (v) **Sustentabilidade:** Até que ponto os benefícios líquidos do projeto provavelmente continuarão após a conclusão do projeto?
41. A avaliação também se concentrou em responder a uma pergunta norteadora: Em que medida o projeto tem contribuído para melhorar as condições de infraestrutura urbana nos municípios do Estado do Pará para promover o desenvolvimento sustentável?
42. Mais especificamente, algumas das principais questões abordadas pela avaliação estão listadas abaixo.
- Como o projeto e seus acordos de cofinanciamento estão alinhados com a estratégia do NDB, bem como com outras políticas e estratégias aplicáveis do NDB e do governo – tanto atuais quanto no momento da concepção/avaliação?
 - As estratégias e atividades de concepção, implementação e monitoramento foram adequadas para atingir os objetivos definidos do projeto?
 - O projeto estava no caminho certo para atingir seus objetivos, considerando mudanças, contexto e emendas?
 - Qual foi a qualidade e a frequência do monitoramento, avaliação e relatórios, e o projeto internalizou as lições durante a implementação?
 - Foi dada atenção adequada ao gerenciamento de riscos e medidas de mitigação durante o projeto, avaliação e implementação?
43. **Participação das partes interessadas.** De acordo com a Política de Avaliação do NDB, as principais partes interessadas do projeto foram envolvidas em pontos cruciais ao longo do processo de avaliação. Essa abordagem permitiu uma consideração completa de suas preocupações e permitiu que a equipe de avaliação obtivesse uma compreensão abrangente do contexto de design e implementação do projeto. Houve várias interações e comunicações, especialmente entre o IEO, o Escritório Regional das Américas (ARO) do NDB, o Governo Brasileiro (via Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento), o Governo do Estado do Pará, os Municípios de Rurópolis e Placas, o CAF e outros parceiros relevantes. Oportunidades formais e informais foram utilizadas para discutir descobertas, lições e recomendações durante o processo de avaliação. O CAF também forneceu uma revisão por pares, incluída no Anexo I.

D. Limitações

44. É apropriado que a avaliação destaque algumas limitações que podem ter afetado a concepção, implementação e supervisão/monitoramento do projeto, bem como o processo de avaliação. Este projeto foi o primeiro empréstimo soberano a ser aprovado pelo NDB no Brasil em 2018 e estava entre os projetos iniciais endossados pelo Banco no país. Quando o empréstimo foi aprovado, ainda não havia um escritório regional no Brasil, dificultando a implementação de alguns protocolos e procedimentos, gerados em grande parte devido à barreira linguística e ao conhecimento limitado dos procedimentos do Banco por parte do mutuário. Após completa implementação do ARO, estabelecido em 2019, a operação se tornou mais fluida.
45. No momento da concepção do projeto, muitas das políticas do NDB ainda estavam em desenvolvimento, o por exemplo as diretrizes de concepção de projetos. Além disso, a pandemia de COVID-19, iniciada em 2020, impactou a pontualidade das operações do NDB no país, desacelerando diversas operações, incluindo este projeto. Infelizmente, devido à falta de materiais durante a pandemia, os custos aumentaram consideravelmente – até 1.500% em alguns casos durante a implementação do projeto. Isso inclui materiais como cimento, asfalto e outros insumos para construção e drenagem de estradas. Isso foi um pouco equilibrado devido à flutuação cambial – o valor do real brasileiro diminuiu quase 30% durante o ciclo do projeto. Isso infelizmente aumentou a inflação, assim, novamente, encarecendo os insumos, já que o asfalto no Brasil é valorizado pelo preço do petróleo, que também subiu.
46. Conforme observado no parágrafo 33 acima, dado que no momento da avaliação o projeto havia atingido apenas 90,51% de execução,²⁰ esta avaliação deve ser considerada como uma avaliação “em tempo real”. Com isso, duas limitações decorreram:
 - (i) No encerramento de cada projeto, a Gestão do NDB prepara um relatório de conclusão do projeto (PCR) – um tipo de autoavaliação destinada a medir o desempenho da implementação do projeto e resultados. Os PCRs são documentos úteis para os avaliadores do IEO usarem em suas avaliações. No entanto, uma vez que este projecto não tinha sido concluído no momento desta avaliação, um PCR não estava disponível para equipes do IEO;²¹ e
 - (ii) A utilização limitada de avaliações de impacto: não só devido ao momento da avaliação, mas também porque os indicadores de impacto ainda estão em desenvolvimento pelo Banco.
47. Por fim, apesar de vários relatórios, incluindo detalhes técnicos do projeto, terem sido disponibilizados à equipe do IEO, durante a missão de avaliação a equipe solicitou informações adicionais ao PMO e aos escritórios do governo – mas nem todo o material chegou a tempo. Além disso, o IEO teve que confiar no PMO para apoiar a organização de visitas de campo e reuniões com autoridades, o que não é ideal para uma avaliação independente; e dos nove municípios envolvidos no projeto, apenas dois foram visitados, devido às distâncias, tempo e custos envolvidos. Embora os dois municípios fornecem uma amostra da realidade, mais cidades deveriam, idealmente, ter sido visitadas para dar uma visão mais ampla foto do projeto.

E. Processo de avaliação

48. A avaliação foi aprimorada por meio de processos sistemáticos de melhoria da qualidade. Isso envolveu revisões por pares realizadas no IEO e revisões e contribuições adicionais de colegas do CAF. As reações de outras partes interessadas sobre o projeto de documento de abordagem e o projeto de relatório final de outras partes interessadas melhoraram ainda mais a qualidade dos resultados finais. A avaliação passou pelas seguintes fases:
 - (i) **Revisão documental.** O IEO realizou uma revisão abrangente da literatura, incluindo, entre

²⁰ Relatório de progresso do projeto, dezembro de 2023.

²¹ Além disso, o IEO normalmente realiza uma avaliação da qualidade geral do PCR. Isso é chamado de validação do relatório de conclusão do projeto – ou PCRV. Porém, para este projeto não será realizado nenhum PCRV, pois a avaliação de desempenho deste projeto já foi realizada pelo IEO.

outros, o relatório de concepção do projeto, o PDB, os contratos de empréstimo, os relatórios de progresso do projeto, os relatórios de supervisão e outras documentações e dados relevantes.

- (ii) **Trabalho de campo.** Posteriormente, o IEO organizou uma missão de campo ao Brasil para realizar a coleta de dados e análise inicial. A missão ocorreu no país de 8 a 23 de abril de 2024 e entrevistou atores-chave, recolheu evidências adicionais e visitou locais de projetos selecionados. A análise qualitativa contou com o uso de questionários de entrevista semiestruturados usados com entrevistados-chave, observações de campo e documentos relevantes do projeto. A análise quantitativa baseou-se principalmente em dados secundários, incluindo dados do sistema interno de acompanhamento e avaliação do projeto, dados financeiros, bem como dados nacionais e setoriais de fontes públicas. No final do trabalho de campo, o IEO produziu uma apresentação, capturando seus resultados preliminares de avaliação, e discutiu a apresentação em uma reunião de esclarecimento com o Ministério das Finanças, a UGP, CAF, colegas da ARO e outras partes interessadas.

A equipe de avaliação visitou iniciativas em duas (das nove) cidades do Pará – Rurópolis e Placas – onde o projeto foi implementado, e se reuniu com prefeitos, autoridades locais, trabalhadores da construção civil e auditores de obras, além de beneficiários – pessoas físicas e setor privado.

Além disso, a equipe realizou uma reunião completa com a UGP em Belém, Pará; em Brasília, realizou reuniões com autoridades governamentais do Ministério da Fazenda (que também são representantes no Conselho do NDB), Ministério do Planejamento e com a ARO do NDB. Outras reuniões em Brasília incluíram o CAF, o FONPLATA, a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e em São Paulo com o departamento do Setor Privado do CAF. A equipe realizou reuniões em cinco cidades, percorrendo cerca de 1.000 km por estrada (cerca de 200 km não pavimentados) e 4.830 km por avião dentro do Brasil. A agenda completa encontra-se no anexo XV, enquanto a lista das pessoas reunidas durante a missão de trabalho no terreno consta do anexo XVI.

- (iii) **Elaboração do relatório de avaliação.** Com base na revisão documental e no trabalho de campo, o IEO elaborou o relatório de avaliação. A minuta foi compartilhada com o CAF, a UGP, outras partes interessadas no país e a administração e operações do NDB para comentários. O relatório foi finalizado considerando todos os comentários recebidos. Uma trilha de auditoria foi produzida ilustrando como os comentários recebidos foram incorporados pelo IEO no relatório final. Uma vez finalizado o relatório final, a Administração do NDB preparou uma Resposta da Administração por escrito à avaliação independente, que foi incluída no relatório de avaliação antes de ser publicada.
- (iv) **Lens de avaliação.** O IEO elaborou uma Evaluation Lens²² e resumiu os principais resultados da avaliação, que também foi traduzida para português e chinês.
- (v) **Discussão do Conselho.** O relatório final de avaliação, juntamente com a Resposta da Administração do NDB, foi discutido na reunião do Conselho de Administração do Banco de agosto de 2024.
- (vi) **Divulgação.** De acordo com a Política de Avaliação e a Estratégia de Avaliação do NDB 2024–2026, o relatório de avaliação principal, incluindo a Resposta da Administração do NDB e o Evaluation Lens, serão divulgados ao público em geral por meio das páginas da IEO e outros instrumentos de comunicação relevantes.
- (vii) **Workshop das partes interessadas.** Em cooperação com o CAF, o IEO organizará um workshop final de stakeholders no Brasil. O workshop se concentrará na aprendizagem, com o objetivo de discutir e trocar pontos de vista sobre as principais conclusões, lições e recomendações da avaliação. A data do workshop será decidida levando em consideração as eleições planejadas no Brasil, os compromissos do IEO e outros aspectos importantes, e provavelmente será realizada em 2025.

22 Um folheto informativo de duas páginas de fácil leitura resumindo as conclusões e recomendações da avaliação.

IV. DESEMPENHO DO PROJETO

49. No geral, graças à cuidadosa supervisão e coordenação do Governo do Estado do Pará, juntamente com o apoio das equipes ARO e sede do NDB, complementadas pela experiência técnica e capacidades operacionais da UGP (localizada na SEDOP), o projeto teve um bom desempenho, atingindo, até o momento, a maioria de seus objetivos e indicadores estabelecidos no Marco de Desenho e Monitoramento (DMF). Como as atividades não foram totalmente concluídas, este capítulo se concentrará principalmente nos três primeiros critérios de avaliação: relevância, eficácia e eficiência, pois não houve tempo suficiente desde a conclusão do projeto para avaliar verdadeiramente os resultados de impacto e sustentabilidade dos benefícios do projeto. A missão de avaliação foi capaz de capturar algumas lições importantes que poderão ser aplicadas diretamente à nova operação que está sendo projetada para o Estado do Pará.

A. Relevância

50. De acordo com os padrões internacionalmente reconhecidos, o critério de relevância avaliou:

- (i) Se os objetivos do projeto estão alinhados com as políticas do governo e necessidades do país mutuário e, com a estratégia abrangente do NDB – tanto no momento do contrato de empréstimo, quanto na estratégia atual – e outras políticas e prioridades relevantes do Banco;
- (ii) Se o desenho da intervenção era adequado para atingir os objetivos do projeto; e
- (iii) Se as alterações ocorridas durante a execução modificaram o desenho do projeto e impactaram o alcance dos objetivos.

(i) Relevância dos objetivos do projeto

51. **O projeto contribui para o desenvolvimento do Brasil, por meio de investimentos em infraestrutura urbana.** O projeto está alinhado com as diretrizes estratégicas do governo federal, de acordo com os planos plurianuais (PPA) – no momento da elaboração do projeto, durante a execução e no final do projeto:

- (i) PPA 2016 to 2019 – *desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social e pela melhoria da qualidade de vida da população; e melhoria da mobilidade urbana;*
- (ii) PPA 2020 to 2023 – mantém a diretriz anterior e agrega articulação e coordenação entre os entes federados, com vistas à redução das desigualdades regionais, uma vez que foi implementada por meio de parceria entre o governo do estado do Pará e os municípios beneficiados;
- (iii) PPA 2024 to 2027 – *ampliação e orientação do investimento público, com ênfase na provisão de infraestrutura e sua manutenção.*

52. **O projeto está alinhado à política de promoção do desenvolvimento do estado do Pará por meio de investimentos para melhorar a infraestrutura e a mobilidade urbana.** em relação as diretrizes estratégicas do PPA de 2016 a 2019 para:

- (i) Promover a produção sustentável; e
- (ii) Promover a inclusão social, especialmente em relação à dimensão estratégica 3.4 - *Infraestrutura Social: habitação, saneamento e mobilidade urbana/ Programa Asfalto na Cidade - Regiões de*

Integração Xingu e Tapajós. Maiores alinhamentos e relevância ocorrem no PPA 2020 a 2023, em relação à diretriz estratégica de crescimento inteligente e eixos estratégicos: infraestrutura, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, qualidade de vida. O projeto se manteve alinhado com a diretriz estratégica de *crescimento inteligente* repetida no PPA 2024-2027, eixos estratégicos - *desenvolvimento urbano, infraestrutura e logística, desenvolvimento econômico, meio ambiente*. Especificamente, o projeto contribui para o *Programa Asfalto na Cidade*, definido no PPA 2020-2023 e com o "*Programa Asfalto para todos*" previsto no PPA 2024-2027. O projeto contribuirá para a construção de 149 km de vias urbanas pavimentadas, ajudando o governo estadual a superar a meta planejada de 50 km.

53. **Alinhamento com a Estratégia Geral do NDB.** O projeto foi aprovado em 2018. Está altamente alinhado com a Estratégia Geral do NDB 2017-2021 com a lógica de "*O desenvolvimento sustentável de infraestrutura está no centro da estratégia operacional do NDB*". O projeto contribui ainda para a Estratégia Geral para 2022-2026, especialmente para a área específica das infraestruturas de transportes; temas transversais de inclusão e resiliência às mudanças climáticas e desastres; bem como, mobilizar recursos na forma de cofinanciamento com outros BMDs, uma vez que 50% dos recursos do projeto foram financiados pelo NDB e 50% pelo CAF.
54. **Alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** O projeto é altamente relevante para o ODS 1, ODS 8, ODS 9, ODS 10, ODS 11 e ODS 17. Melhorar a mobilidade urbana por meio da pavimentação de vias urbanas contribui para a movimentação de produtos, incluindo alimentos produzidos localmente, para a abertura de estabelecimentos comerciais e de serviços, como restaurantes e mercados, gerando emprego e renda, contribuindo para a erradicação da pobreza (ODS 1), para o trabalho decente e o crescimento econômico (ODS 8), para a ampliação da infraestrutura (ODS 9) e para a redução das desigualdades (ODS 10). Indiretamente, o ODS 4 (educação) se beneficia da facilitação do acesso dos alunos às escolas, em ruas que, antes da pavimentação, eram obstruídas durante os longos períodos de chuvas intensas, comuns na região amazônica. Além disso, a mobilidade geral da população também foi beneficiada, contribuindo para locais de trabalho, esportes e interação social que conferem cidadania às pessoas. O projeto também contribuiu para a construção de cidades sustentáveis (ODS 11), pois a melhoria da pavimentação apoia a redução da manutenção dos veículos, enquanto os sistemas de drenagem evitam inundações nas cidades. Por fim, o projeto também apoiou o ODS 17, pois promoveu parcerias entre governos municipais e estaduais, bem como BMDs (NDB e CAF).

(ii) Relevância do desenho do projeto

55. **O documento do projeto para o Conselho (PDB) apresenta suficientemente informações sobre o projeto.** As informações sobre a contextualização dos problemas identificados pela equipe responsável pela elaboração do projeto, apresentadas no PDB, foram bem documentadas e baseadas em dados oficiais. Foram fornecidos o arranjo institucional para a execução do projeto, as informações para gestão financeira, orçamentária e de aquisições, monitoramento ambiental e social, gestão de riscos e medidas de mitigação. Foi realizada uma análise de viabilidade econômica ex-ante, que demonstrou a viabilidade do projeto.²³ Por se tratar de um projeto de cofinanciamento com o CAF, o PDB apresenta o desenho do projeto, incluindo as intervenções a serem realizadas pelo CAF, além do acordo de cofinanciamento. Nessa avaliação, o foco foi em aspectos relacionados ao desenho do projeto realizado com recursos do NDB, relativos ao componente 1 do PDB e contrato de empréstimo, conforme mencionado anteriormente.
56. **O projeto tem um desenho relevante para a compreensão do alinhamento de problemas, soluções propostas e objetivos.** Para entender a lógica vertical do projeto, é necessário rever os problemas enfrentados pelo Estado do Pará, quando o projeto estava sendo elaborado, seus objetivos e estratégia de intervenção. Para fins de avaliação, o IEO elaborou um diagrama da teoria da mudança (ToC) (ver anexo II), que permite observar a relevância das intervenções propostas

23 Os benefícios do projeto foram estimados com base na valorização dos imóveis nas regiões beneficiadas, obtida pelo método de precificação hedônica. O Valor Presente Líquido (VPL) foi positivo para todos os municípios. A Taxa Interna de Retorno (TIR) estava entre 30-38%, o que foi confortavelmente superior ao limite de 12%.

para resolver os problemas identificados. O problema central era a falta de infraestrutura básica do Estado e os baixos níveis de desenvolvimento social, onde a maioria das vias urbanas dos municípios não era pavimentada e apenas 1,5% atendiam ao nível dos padrões nacionais de desenvolvimento (pavimentação, meio-fio, calçada, drenagem, iluminação pública). Soma-se a isso as dificuldades enfrentadas devido às condições climáticas da região amazônica, com chuvas intensas e frequentes por longos períodos, o que dificultava a locomoção das pessoas. Além disso, é fundamental incluir a falta de capacidade técnica, operacional e financeira das administrações municipais para realizar obras de infraestrutura. Para solucionar esses problemas, foram propostas intervenções para pavimentação e drenagem de vias urbanas nos municípios (Componente 1), que foram financiadas pelo NDB e executadas pelo governo estadual, com o objetivo específico de "aumentar o percentual de drenagem e pavimentação em nove municípios do Pará".

57. **O Marco de Desenho e Monitoramento mostra o alinhamento entre os indicadores propostos e os objetivos do projeto para cada componente, mas um maior número de indicadores poderia ter proporcionado uma análise mais rica da verificação de resultados.** No que diz respeito especificamente aos indicadores para verificar o objetivo específico das intervenções financiadas pelo NDB (componente 1), apenas um indicador de resultado e dois indicadores de produtos foram previstos no PDB.
58. Assim, a equipe do IEO propôs uma série de indicadores para fins de avaliação que vão além do básico: um indicador de impacto, dois indicadores de resultados e um indicador de produto. A lista completa de indicadores originais e propostos pelo IEO (além de objetivos de medição para os novos indicadores) pode ser encontrada na tabela abaixo. Ver anexo III para mais informações.

TABELA 6.

Indicadores DMF para o componente 1 – original e novo (proposto)

Categoria e descrição do indicador	O objetivo da medida é:	Indicador original ou novo para esta avaliação?
Indicador de impacto		
Proporção da população abaixo da linha internacional de pobreza	Reduzir a pobreza e as desigualdades na região por meio da implementação de iniciativas de saneamento, mobilidade e comunicação	Novo indicador proposto
Indicadores de resultados		
A. Aumento da taxa de urbanização nos municípios selecionados	-	Indicador original
B. Aumento da população com acesso a vias urbanas pavimentadas, com drenagem, meio fio e calçada	Aumentar o percentual de drenagem e pavimentação dos municípios paraenses, melhorando a mobilidade urbana	Novo indicador proposto
C. Aumento da arrecadação de impostos municipais	Aumentar o percentual de drenagem e pavimentação dos municípios paraenses, melhorando a mobilidade urbana	Novo indicador proposto
Indicadores de realização (produto)		
1. Metros quadrados de vias urbanas pavimentadas, com drenagem e calçadas	-	Indicador original
2. Manual Operacional desenvolvido para manutenção de vias urbanas pavimentadas com sistema de drenagem	-	Indicador original
3. Oficina de capacitação de técnicos para manutenção de vias urbanas nos municípios	-	Novo indicador proposto

Fonte: elaborado pela equipe de avaliação.

59. **As alterações do contrato de empréstimo não levaram a nenhuma mudança na concepção do projeto, mas levaram a realocações de financiamento e a uma extensão de tempo para a implementação do projeto.** Três emendas contratuais ocorreram durante a implementação: Emenda Contratual N. 1, de 20 de junho de 2022; Emenda Contratual N.2, de 28 de junho de 2022; e Emenda Contratual N. 3, de 21 de setembro de 2023. As alterações mais significativas dizem respeito a:

- (i) Realocação de recursos entre categorias de despesas, das outras categorias para a categoria de obras civis (ver tabela 5), devido ao aumento do custo dos materiais de construção, em consequência da crise provocada pela pandemia COVID 19 (ver Emenda Contratual N.2); e
- (ii) A prorrogação do prazo de implementação por 18 meses, até 10 de setembro de 2024, devido a atrasos na execução (de Ementa Contratual N. 3). Os atrasos foram causados por dificuldades na compra de materiais de construção, conforme mencionado acima, e devido a atrasos nos procedimentos de prestação de contas e desembolso do projeto pela UGP, além de problemas com uma das empresas de construção. Os atrasos causaram desencontros nos cronogramas de medição e pagamento das obras, levando a demora para conclusão das obras. O ARO forneceu apoio significativo à equipe da UGP para que conseguisse entregar os relatórios de prestação de contas e solicitar novos desembolsos de recursos para dar continuidade às obras, evitando mais atrasos. Durante a missão, a equipe de avaliação foi informada de que atrasos no desembolso dos recursos do projeto se somaram às dificuldades financeiras que a empreiteira enfrentava e ao aumento do custo dos materiais de construção. As dificuldades da empresa levaram ao abandono das obras. Isso paralisou a implementação do projeto por um ano em Rurópolis (ver avaliação de desempenho do projeto, 1º semestre de 2023). Consequentemente, a UGP convocou a empresa que ficou em segundo lugar no processo licitatório original, que assumiu as obras em pleno período chuvoso. Isso também trouxe mais atrasos nas obras, uma vez que a pavimentação das vias não pode ser construída e instalada durante a chuva. A nova empresa, juntamente com a equipe de supervisão de construção da UGP, conseguiu resolver os problemas e continuar com as obras, que foram concluídas satisfatoriamente.

60. **O arranjo de governança institucional não foi implementado como esperado, mas o projeto foi priorizado pelo governo estadual, o que contribuiu para que as decisões do governo fossem tomadas rapidamente, evitando maiores atrasos.** Conforme mencionado no parágrafo 27 acima, o arranjo institucional original planejado para a implementação do projeto era composto por dois níveis de governança:

- (i) O Comitê Gestor (com sete secretarias estaduais); e
- (ii) A UGP, unidade responsável pela execução do projeto, com oito funcionários. O comitê gestor acabou não sendo implementado, conforme decidido pelos novos gestores governamentais eleitos em 2018. As decisões sobre o projeto foram tomadas diretamente pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas, com diálogo direto com o Governador do Estado, o que viabilizou agilidade na tomada de decisões sobre a implantação do projeto. A equipe da UGP incluía servidores de carreira (2 funcionários)²⁴ e os demais eram consultores contratados para apoiar a gestão do projeto e a supervisão das obras, cuja contratação foi viabilizada por recursos do financiamento do CAF. A coordenação geral da UGP informou que o apoio dos consultores de gestão e fiscalização de obras foi essencial para garantir a implementação do projeto. Outro aspecto relevante identificado foi a estreita relação de trabalho entre a equipe da UGP e os municípios para a execução das obras e a resolução de circunstâncias adversas durante as obras, como durante o período de chuvas intensas, quando os procedimentos de execução das obras foram modificados para viabilizar a execução das obras.

24 O PDB apontou a importância de 50% da equipe do PMO ser servidores públicos de carreira estadual, mas não havia profissionais suficientes, sendo necessária a contratação de consultores de apoio.

61. **Gestão e acompanhamento de processos.** As atividades de acompanhamento do projeto estavam previstas no manual de administração do projeto e incluíam a elaboração de relatórios de acompanhamento, avaliações de desempenho do projeto, relatórios de progresso do projeto e missões de monitoramento.
62. **Riscos e medidas de mitigação.** A matriz de riscos do projeto (ver anexo XII) mostra os riscos esperados que ocorreram e as medidas de mitigação previstas:
- (i) Houve *mudanças no governo* devido às eleições para governador em 2018, conforme previsto, mas o projeto foi mantido de acordo com o desenho elaborado, não havendo mudanças significativas na implementação das intervenções ou na gestão do projeto – a única mudança foi a exclusão do comitê gestor, mas isso não afetou a execução do projeto, uma vez que foi priorizado pelo governador por estar diretamente alinhado com as políticas governamentais;
 - (ii) Havia riscos para *manter os resultados do projeto* conforme planejado. Recomenda-se atenção ao cumprimento das seguintes medidas de mitigação: 13 caminhões de lavagem sob pressão para melhorar a manutenção da rede de drenagem e, latas de lixo instaladas a cada 100m das estradas recém-pavimentadas para evitar o entupimento dos sistemas de drenagem com lixo, evitando risco de inundações. Além disso, *está prevista a elaboração do Manual de Operações do sistema rodoviário e de drenagem e oficinas* com representantes dos municípios para coordenar a implementação do projeto e promover a manutenção adequada dos investimentos;
 - (iii) Os riscos esperados relacionados à *gestão financeira* ocorreram, como já explicado, embora tenham sido mitigados com o apoio da ARO, porém causando atrasos na execução; e
 - (iv) *Ocorreram riscos técnicos devido ao excesso de chuvas* na Amazônia, no entanto, foi identificado apenas um risco de atraso no início do projeto, devido às chuvas intensas, que foi mitigado e não ocorreu durante todo o projeto. A medida de mitigação planejada de iniciar os trabalhos durante a estação seca não pôde ser implementada em um dos municípios (Rurópolis) devido a atrasos na construção. Alternativamente, a equipe da construtora, juntamente com a equipe de supervisão de construção da UGP, resolveu os problemas desenvolvendo inovações nos processos de construção (abertura e conclusão de pequenos canteiros de obras ao invés de grandes extensões de frentes de obras, evitando desbarrancamentos e deterioração da pavimentação devido às chuvas). Além dos riscos esperados, a pandemia de COVID-19 afetou a execução do projeto, devido ao aumento do custo dos materiais de construção, principalmente do asfalto para pavimentação (produto derivado do petróleo), causando aumento nos custos do projeto e atrasos na execução. O aumento dos custos foi pago pelo Governo do Estado, não prejudicando a conclusão das obras.
63. Os principais riscos não identificados incluem flutuações cambiais, inflação e a duração dos processos internos de aprovação. O risco cambial e a inflação são riscos constantes para a execução de projetos no Brasil, no entanto, o projeto também foi afetado pela flutuação dos preços da moeda e do petróleo. Além disso, o tempo para aprovação governamental deve ser melhor considerado e medido, o que pode causar custos de risco adicionais (os custos excedentes e as causas serão discutidos em eficiência, na próxima seção).
64. **Resumo.** Os objetivos do projeto foram de fato relevantes para o contexto local, estavam alinhados às prioridades do governo estadual e, também eram consistentes com os amplos objetivos de desenvolvimento que o Brasil tem buscado. Também estavam alinhados com a estratégia geral do NDB. Considerando a necessidade de adicionar indicadores para melhor avaliar o alcance dos objetivos do projeto, especialmente relacionados ao DMF, conforme refletido na seção abaixo, e uma melhor identificação dos principais riscos envolvidos no projeto, a **Relevância** do projeto é classificada como **bem-sucedido (5)**. Essa classificação provavelmente não mudaria se a avaliação fosse realizada após o término do projeto.

Critério	Classificação
Relevância	Bem-sucedido (5)

B. Eficácia

65. Os critérios de eficácia avaliaram em que medida os objetivos e metas do projeto foram alcançados ou são suscetíveis de serem alcançados. Outras áreas avaliadas de acordo com este critério são a medida em que o projeto apoiou inovações em resposta às necessidades das partes interessadas e se o projeto atingiu outros objetivos ou teve consequências inesperadas.
66. **Desenho do projeto e marco de monitoramento (DMF).** Conforme indicado nas Diretrizes de Implementação de Projetos do NDB (2018), o DMF é um elemento central dos arranjos de administração do projeto para garantir que uma estrutura lógica esteja em vigor para um design de projeto focado em resultados. Conforme mencionado nos parágrafos 57 e 58, a equipe do IEO considerou que o DMF poderia dispor de mais indicadores para assegurar um melhor acompanhamento do projeto e uma avaliação mais aprofundada da sua eficácia. A tabela 6 apresenta uma proposta de indicadores do IEO para esta avaliação. Teria sido igualmente importante fornecer indicadores para questões transversais de gênero, diversidade e ambiente (ver anexo III para algumas sugestões de indicadores a utilizarem em projetos semelhantes e anexo V para análises contrafactuais destes indicadores).
67. **Para efeitos de avaliação, são propostos novos indicadores.** A equipe do IEO propõe um indicador de impacto, dois indicadores de resultados e um indicador de produtos, a serem adicionados ao DMF do projeto e considerados na avaliação dos resultados do projeto: Indicador de impacto - *Proporção da população abaixo da linha de pobreza internacional*;²⁵ Indicadores de Resultados (*outcomes*): B. *Aumento da população com acesso a vias urbanas pavimentadas, com drenagem e calçada e*, C. *Aumento da arrecadação de impostos municipais*; Indicador de Produto (*outputs*) - *Oficina de treinamento de técnicos para manutenção de vias urbanas nos municípios*. Foi construído um diagrama para facilitar a compreensão da forma como estes indicadores contribuem para a verificação do alcance de resultados na lógica vertical do projeto (ver anexo II). As informações conceituais e metodológicas, as linhas de base e a meta para os novos indicadores são apresentados no anexo III. A equipe de avaliação elaborou uma matriz de efetividade para verificar se os novos indicadores poderiam ser alcançados após o término do projeto, previsto para setembro de 2024.
68. **Alcance dos objetivos do projeto.** O indicador de resultado original no DMF, "Resultado A. *Aumentar a taxa de urbanização nos municípios selecionados*", não pôde ser mensurado neste momento, pois os dados do Censo IBGE 2022 ainda não foram disponibilizados pelo governo brasileiro (não para esta questão). Este indicador deve ser medido pela equipe do projeto após o término do período de execução. Para os demais indicadores, propostos pela equipe do IEO, os resultados foram satisfatórios: em relação ao Resultado B. Aumento da população com acesso a pavimentação, drenagem e calçadas, há um crescimento da população com acesso a pavimentação, drenagem e calçadas de 6%, o que ultrapassa a meta de 5%; em relação ao Resultado C. Aumento da arrecadação de tributos municipais, há aumento da arrecadação de tributos dos municípios de 50,8%, que excede a meta de 10%. Estes resultados são atribuídos ao projeto, tal como demonstrado na análise contrafactual (anexo V). Em relação aos outputs, as metas para o primeiro indicador estão no caminho certo para serem alcançadas, uma vez que já foram construídos 124 km de vias urbanas com sistema de drenagem, de uma meta de 137 km²⁶ A implementação efetiva dos últimos 13 km e a implementação das lixeiras precisam ser monitoradas e avaliadas pela equipe de OPS do NDB. As atividades para obter o outro resultado, "*Manual Operacional para manutenção de vias urbanas pavimentadas com sistema de drenagem*" estão em andamento e a implementação efetiva precisa ser monitorada e avaliada pela equipe de OPS do NDB.

25 Veja <https://odsbrasil.gov.br/objetivo1/indicador111>.

26 Avaliação de Desempenho do Projeto, dezembro de 2023.

TABELA 7.

Realizações do DMF

Indicadores	Linha de Base e Metas	Meios de Verificação	Realizações
Indicador de Impacto			
Reduzir a proporção de pessoas que vivem abaixo da linha internacional de pobreza no Estado do Pará, contribuindo para o alcance do ODS 1	Proporção da população abaixo da linha internacional de pobreza (%) no Pará. Linha de base (2018): 13%; Meta: 10%	Estatísticas publicadas pelo IBGE para medição do indicador 1.1.1/ ODS 1 https://odsbrasil.gov.br/objetivo1/indicador111	Excedido: 7,5% da população do Pará vivia abaixo da linha internacional de pobreza em 2022
Indicadores de Resultados (Outcomes)			
Resultado A. Aumentar o índice de urbanização nos municípios atendidos pelo programa	Aumentar o índice de urbanização nos municípios apoiados pelo programa de 1,25% para 30%	Censo Demográfico do IBGE 2022	Os dados do Censo Demográfico do IBGE de 2022 ainda não foram disponibilizados pelo governo
Resultado B. Aumento da população com acesso a pavimentação, drenagem e calçadas	Aumento de 5% da população com acesso a pavimentação, drenagem e calçadas	Censo Demográfico do IBGE 2022 https://cidades.ibge.gov.br/	Excedido: aumento de 6,9% da população com acesso a pavimentação, drenagem e calçadas
Resultado C. Aumento da cobrança de impostos municipais	Aumento de 10% nas receitas próprias dos municípios (impostos municipais - IPTU, ISSQN, ITBI)	Dados do SICONFI/ Secretaria do tesouro Nacional (2023)	Excedido: aumento de 50,8% das receitas próprias dos municípios
Indicadores de Produtos (Outputs)			
Pavimentação de vias urbanas com a integração do sistema de drenagem e a instalação de caixotes do lixo	137 km de vias urbanas pavimentadas com a integração de sistema de drenagem e a instalação de lixeiras em 9 municípios*	Relatórios da UGP	Em andamento: 124 Km de vias urbanas pavimentadas com a integração do sistema de drenagem
Elaboração de um manual de operações para a manutenção dos sistemas de pavimentação e drenagem e realização de workshops com representantes dos municípios	1 Manual de operações para a manutenção de sistemas de pavimentação e drenagem; 1 Workshop	Relatórios da UGP	Em andamento

Fonte: Relatório de Progresso do Projeto de dezembro de 2023; PDB.

Nota:

- * (1) o PDB menciona 186 km de vias urbanas para os 12 municípios. Para fins de avaliação, foi considerado apenas os 9 municípios beneficiados com recursos do NDB, de modo que a meta agora é de 137 km. A meta de 186 km considerou três municípios beneficiados com recursos do CAF (Anapu, Pacajá e Porto de Moz).
- (2) A UGP planejou pavimentar 149 km de estradas até o final do programa, o que excederá a meta de 137 km. Em dezembro de 2023, o número oficial, de acordo com o Relatório de Progresso do Projeto, era de 90,51% da meta de 137 Km pavimentados, ou seja, 124 Km pavimentados.

69. **O projeto efetuou investimentos em pequenas cidades – que, de outra forma, não teriam capacidade para fazer investimentos com recursos próprios.** O arranjo institucional estruturado pelo Estado do Pará possibilitou investimentos significativos para melhorar a vida da população de pequenas cidades que não teriam capacidade financeira, técnica e operacional para realizar as obras. Oito dos nove municípios têm populações que variam entre 10.000 e 50.000 habitantes e o nono tem pouco menos de 100.000 pessoas. Estes, de acordo com a legislação brasileira, não podem receber financiamento externo (ver dados da população municipal no anexo V). Além disso, os pequenos municípios não dispõem de sistemas próprios de cobrança de impostos eficientes, pelo que têm uma capacidade de investimento extremamente limitada (ver quadro com as receitas próprias municipais - anexo V). A maior parte de sua renda vem de transferências diretas dos governos estadual e federal. Além disso, os municípios provavelmente não teriam profissionais qualificados para liderar projetos de investimento em infraestrutura como sem apoio técnico do governo do Estado.
70. **O desenvolvimento de manual de operações para manutenção de sistemas de pavimentação e drenagem e workshops com representantes dos municípios.** Durante a missão, a equipe do IEO foi informada de que o manual de operações estava em revisão e que as datas do workshop estavam em discussão devido às eleições municipais que resultarão em algumas mudanças de gestão a partir de janeiro de 2025. A equipe de operações terá que encontrar uma solução para a falta de treinamento neste projeto e nos futuros.
71. **O projeto foi capaz de transformar a paisagem urbana de pequenas cidades e contribuir significativamente para melhorar a mobilidade urbana, o acesso a serviços públicos básicos e a qualidade de vida.** O projeto possibilitou construir uma parte significativa da infraestrutura urbana dos municípios, contribuindo significativamente para a mobilidade urbana e melhorando a qualidade de vida das pessoas. Nos municípios, as ruas pavimentadas cobrem grande parte do perímetro urbano, contribuindo para modificar a paisagem urbana e a vida das pessoas. Devido às prolongadas temporadas de chuvas intensas nesta região, as pessoas muitas vezes não conseguiam se deslocar por causa do excesso de lama nas vias sem pavimentação e das águas residuais que escorriam pelas ruas, dificultando o acesso à educação básica e aos serviços de saúde. Foi possível identificar que o percentual de alunos do ensino médio que não concluíram o ensino diminuiu nos municípios beneficiados pelo projeto, com médias ligeiramente melhores em relação ao estado do Pará e ao Brasil. Em média, o percentual de alunos que não concluíram a escolaridade nos nove municípios beneficiários caiu de 18,76% em 2017 para 16,38% em 2022, uma queda de 12,7%, enquanto para o estado do Pará a taxa de evasão caiu 11,48% e para o Brasil 6,56%. Antes do projeto, a taxa de não conclusão era ligeiramente maior no grupo de municípios beneficiários do que no estado do Pará e no Brasil.²⁷ As dificuldades de locomoção também causavam prejuízos aos pequenos estabelecimentos comerciais e de serviços, além de dificultar a circulação de mercadorias nas cidades. Além disso, a poeira gerada em estações sem chuva causava doenças respiratórias graves. O projeto melhorou a qualidade de mais de 300.000 pessoas em pequenas cidades da região amazônica (ver tabela 15).

27 Fontes: dados elaborados pelo PNUD com base em dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). Censo da educação básica, 2014 a 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento-escolar>.

TABELA 8.

Variação percentual de evasão do ensino médio antes e depois do Projeto

País, estado e municípios	Ensino médio		
	2017	2022	%
Brasil	6.1	5.7	-6.56
Pará	12.2	10.8	-11.48
Itaituba	15.8	15.1	-4.43
Medicilândia	20.4	8.5	-58.33
Novo Progresso	21.6	19.2	-11.11
Placas	11.6	10.6	-8.62
Rurópolis	14.5	5.5	-62.07
Senador José Porfírio	19.2	22.6	17.71
Trairão	34.4	30.1	-12.50
Uruará	12.6	19.4	53.97
Média dos municípios	18.76	16.38	-12.72

Fonte: PNUD/ dados do INEP: Censo da Educação Básica, 2014 a 2022.

Nota: não há informações disponíveis para o Brasil Novo.

72. **O projeto contribuiu para gerar inovações na construção de vias pavimentadas, com sistemas de drenagem, em períodos de chuvas intensas.** Como mencionado anteriormente, houve atrasos na execução das obras no município de Rurópolis, o que fez com que as obras tivessem que avançar em períodos de chuvas intensas. A equipe de fiscalização da obra, em conjunto com a equipe de construção, descobriu uma forma de dar continuidade à obra, apesar das condições climáticas difíceis, reduzindo a extensão das “frentes de obras” e iniciando apenas uma nova frente (com novas escavações), quando os sistemas de drenagem da primeira frente estiverem concluídos. E assim, sucessivamente, abrindo e fechando completamente pequenos trechos de obras, conseguiram evitar interrupções devido à quantidade de chuva e obras concluídas.
73. **Em resumo**, como o projeto está em andamento e está previsto para terminar em setembro de 2024, alguns indicadores não puderam ser mensurados por falta de informação (Outcome A) ou porque algumas atividades ainda estão em andamento – como a instalação das lixeiras e o desenvolvimento do manual de operações. Novos indicadores foram propostos. Os resultados já alcançados mostram que o projeto está no caminho certo para atingir os objetivos propostos no final da implementação. A avaliação avalia a **eficácia** como **bem-sucedida (5)**. Essa classificação reflete a avaliação nesta fase de implementação; e se todos os resultados puderem ser alcançados, a classificação pode ser maior ou, se não for alcançada, menor.

Critério	Classificação
Eficácia	Bem-sucedido (5)

C. Eficiência

74. O critério de eficiência visa determinar até que ponto a intervenção do NDB alcançou, ou se espera que alcance, resultados econômicos e rápidos. "Entrega pontual" refere-se à realização de resultados dentro do cronograma planejado ou de um prazo ajustado que leva em conta as mudanças no contexto. A eficiência também considera a eficiência operacional, especificamente a eficácia da gestão da intervenção.

(i) Eficiência administrativa

75. Como apresentado na figura 1, entre a aprovação, a assinatura do contrato de empréstimo e a efetivação, foram necessários 371 dias. Este é aproximadamente o tempo médio gasto no Brasil para uma carteira de projetos soberanos na maioria dos BMDs com garantia do Governo Federal, devido ao longo processo do país. As operações de crédito externo para estados e municípios precisam ser autorizadas pelo Governo Federal e pelo Senado. Para tanto, é necessária a aprovação em quatro etapas principais, com várias etapas intermediárias: a Coordenação de Financiamento Externo (Cofix), Fazenda Nacional, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Senado Federal. A primeira instância é a Cofix, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda responsável pela ponderação e avaliação de projetos para captação de recursos internacionais. O estado ou município deve enviar uma carta consulta que será analisada pelo GTEC (Grupo de Técnicos do Cofix), considerando o conteúdo técnico do projeto e uma análise preliminar da capacidade de pagamento. Com a aprovação da Cofix, é aberto um pedido de verificação de limites junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Essa segunda etapa tem como objetivo avaliar as finanças estaduais ou municipais e as condições de empréstimo, para entender se estão dentro dos critérios determinados pela legislação. Com parecer favorável da STN, o processo é encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, onde é realizada a análise jurídica da ata do contrato. Em seguida, o pedido é enviado à Presidência da República, que envia uma mensagem ao Senado para aprovação no plenário. Com este último endosso recebido, a entidade está finalmente autorizada a assinar o contrato com a instituição financeira. Este é um aspecto importante que afeta a implementação, que precisa ser considerado pelo NDB em seus projetos futuros.

FIGURA 1.

Cronograma de implementação do projeto



Fonte: Elaborado a partir de PDB, PMA, Avaliações de Desempenho de Projetos e PPRs.

(ii) Eficiência operacional

76. Conforme apresentado anteriormente, o contrato de empréstimo passou por três emendas contratuais, sendo que a última estendeu a conclusão do projeto em 18 meses devido a desafios operacionais enfrentados pela UGP, incluindo:

- **Variação nos custos de insumos para obras durante o período.** A maior parte dos insumos para asfalto está ligada aos preços internacionais do petróleo, que consideram a taxa de câmbio e a variação do petróleo no mercado internacional. Devido ao aumento dos preços do petróleo e à desvalorização substancial da moeda local desde a avaliação do projeto, o valor do asfalto aumentou quase 140% a partir do último relatório de progresso do projeto, de dezembro de 2023, o que poderia ser mais bem equiparado se o empréstimo fosse em moeda local.
- **Mudança nos desenhos do projeto.** As propostas iniciais foram construídas apenas em Projetos Básicos, que continham informações técnicas limitadas sobre as ruas a serem pavimentadas. Uma vez iniciados os contratos e executados os projetos detalhados, tornou-se necessário ajustar as quantidades estimadas para as obras, incluindo insumos, volume de drenagem e pavimentação asfáltica. Essas mudanças se refletiram nas alterações aos contratos. O processo licitatório, conduzido pelo governo anterior, não levou em conta questões logísticas e escassez de insumos nos municípios, nem incluiu estudo de viabilidade. Todos estes estudos e os seus custos associados foram realizados após a assinatura dos contratos, levando a um aumento significativo das quantidades de obras face às apresentadas durante o concurso. O uso de sistemas nacionais limita a aplicabilidade de propostas e recomendações para tornar o processo de licitação mais ágil ou adaptado para evitar esse tipo de problema.
- **Chuva excessiva durante a implementação do projeto.** A região amazônica experimenta duas estações: a estação chuvosa e a estação seca. A estação chuvosa, que vai de outubro a março, traz chuvas diárias de longa duração, interrompendo os trabalhos de pavimentação (anexo VIII). Durante a estação seca, ainda chove quase diariamente, mas com menos intensidade, proporcionando uma janela de seis meses para a construção - obras. No entanto, devido a alterações ou novas licitações de alguns contratos durante a implementação, os trabalhos foram interrompidos durante o período seco e só puderam ser retomados após 12 meses, resultando na perda de toda a estação seca. Obras preparatórias, como a base e a sub-base que não foram asfaltadas durante o período seco, foram destruídas pelas chuvas e precisarão ser refeitas, aumentando os custos do contrato.

(iii) Contrato e financiamento

77. No momento da avaliação e com base na última avaliação de desempenho do projeto em 2023, o aumento no custo de financiamento era de 31%.

TABELA 9.

Custo de financiamento do projeto até julho de 2023

Estimativa inicial (R\$ milhões)	Última estimativa (R\$ milhões)	Financiamento de custos excedentes / Escassez de financiamento planejado
153.8	388.7	Excesso de custos de R\$ 234,9 milhões, devido ao forte aumento dos preços dos insumos, que serão financiados pela desvalorização cambial, aumento do financiamento de contrapartidas do governo estadual e realocação dos recursos do Empréstimo.

Fonte: Avaliação do desempenho do projeto em 2023.

78. Inicialmente, o projeto previa quatro contratos financiados pelo NDB, com um valor total de aproximadamente R\$ 153,8 milhões. Os restantes custos do projeto deveriam ser cobertos por financiamento de contrapartida através do projeto "Asfalto na Cidade" e custos financeiros como taxas de antecipação, taxas de compromisso e juros durante a construção. Ao final do período analisado, oito contratos foram concedidos, totalizando R\$ 372,8 milhões, o que representa 242% do valor total do contrato estimado na avaliação. Devido à desvalorização do real durante a implementação do projeto, o custo excedente em dólares foi de US\$ 19,32 milhões, correspondendo a um desvio de aproximadamente 31% em relação às estimativas iniciais do contrato. A tabela a seguir fornece os contratos reais concedidos por ano.

TABELA 10.

Valor do contrato desembolsado por ano

Valor contratado (R\$ milhões)	Ano Fiscal de 2019	Ano Fiscal de 2020	Ano Fiscal de 2021	Ano Fiscal de 2022	Ano Fiscal de 2023	Total
Plano*	-	-	-	-	-	-
Real	167.81	47.02	17.85	140.11	167.81	372.79

Fonte: Avaliação de Desempenho do Projeto 2023.

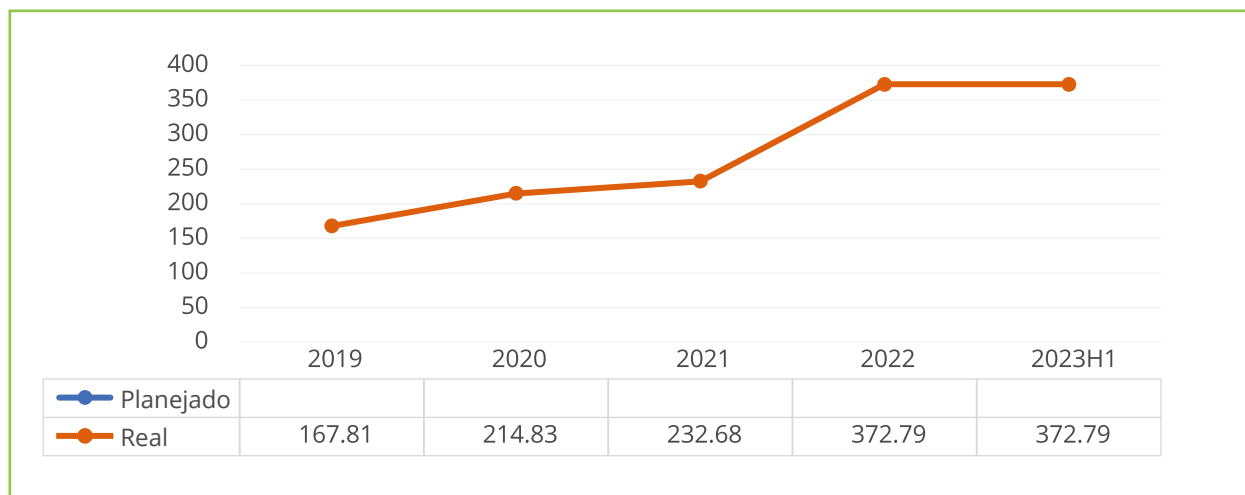
Nota: O Valor Total do Contrato Concedido difere da Estimativa Mais Recente do Financiamento do Projeto, uma vez que esta última inclui o aumento de preços real e estimado dos contratos.

* O PAM não incluiu um plano anual de contratação.

FIGURA 2.

Curva de assignações de contratos

(Acumulado, R\$ milhões, plano original vs. valores reais em 30 de junho de 2023)



Fonte: Avaliação de Desempenho do Projeto 2023.

* PAM não incluiu um plano anual de contratação.

(iv) Financiamento

79. Ao final do período do relatório, o custo do projeto foi de R\$ 365 milhões, o que representou 98% das últimas estimativas de custo do projeto. O financiamento recebido pela agência executora foi de R\$ 366,41 milhões, o que representou 172% do plano de financiamento original. A diferença entre os custos realizados e os recursos recebidos pela agência executora é de R\$ 1,37 milhão, considerando que o adiantamento para despesas elegíveis não foi totalmente utilizado dentro do período original de disponibilidade do empréstimo.

TABELA 11.

Financiamento de Projetos (R\$ milhões)

	2019	2020	2021	2022	2023H1
Plano de financiamento original	21.25	116.88	53.13	21.25	-
Custo real incorrido	78.09	107.23	62.64	71.04	46.00
Financiamento recebido	84.13	112.56	86.63	43.79	39.26
• Governo do Estado do Pará	53.14	1.83	-	36.62	39.26
• Empréstimo NDB	30.99	110.73	86.63	7.17	-
Financiamento efetivo recebido em % do plano de financiamento original	396%	96%	163%	206%	-

Fonte: Avaliação de Desempenho do Projeto 2023.

TABELA 12.

Fundo do projeto recebido cumulativamente pelas fontes (R\$ milhões)

Fonte	Planejado	Real	A/P (%)
Empréstimo do NDB	170.0	235.52	138.5%
Governo do Estado do Pará	42.5	130.85	307.9%
Total	212.5	366.37	172.4%

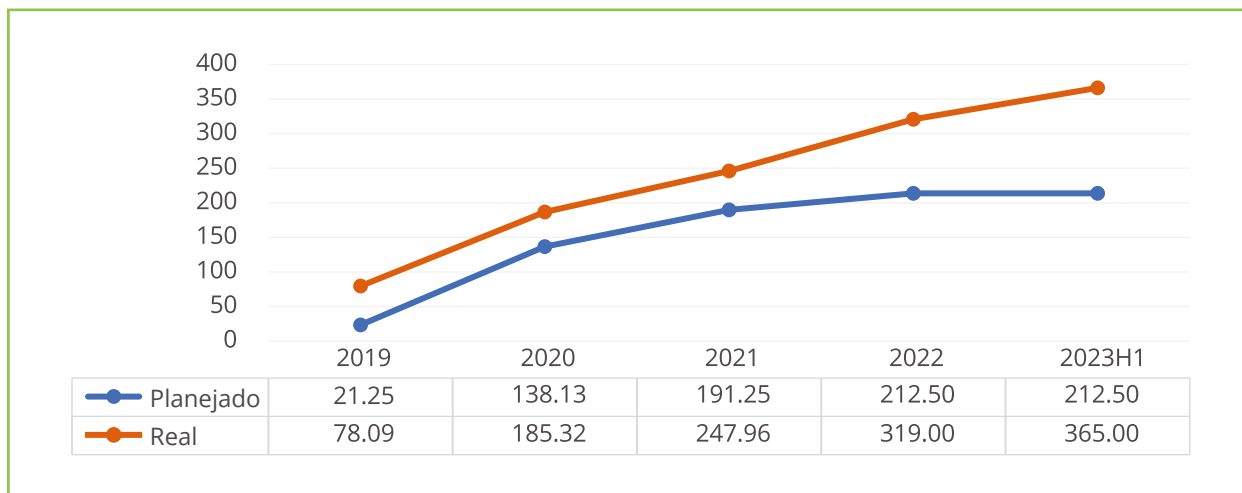
Fonte: Avaliação de Desempenho do Projeto 2023.

80. A diferença entre o plano de financiamento original e o financiamento real é refletida na figura a seguir:

FIGURA 3.

Curva de financiamento de projetos

(Acumulado, R\$ milhões, plano original x valores reais em 30 de junho de 2023)



Fonte: Avaliação de Desempenho do Projeto 2023.

(v) Desembolso de empréstimos do NDB

81. O índice de desembolso de empréstimos do NDB era de 93% em 30 de junho de 2023 e atingiu 100% em dezembro de 2023, enquanto 90,51% da meta do NDB de 137 km foi alcançada.

TABELA 13.

Desembolso do projeto por ano

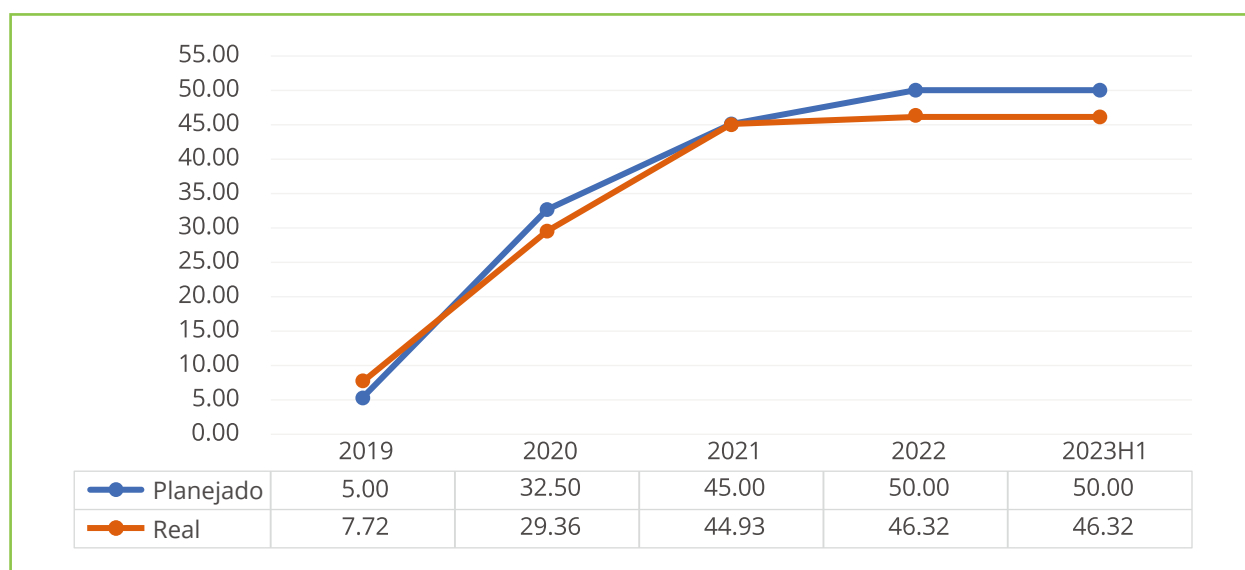
Desembolso de empréstimo do NDB (em milhões de dólares)	Ano Fiscal de 2019	Ano Fiscal de 2020	Ano Fiscal de 2021	Ano Fiscal de 2022	Ano Fiscal de 2023	Total
Planejado	5.00	27.50	12.50	5.00	-	50.00
Real	7.72	21.64	15.57	1.39	-	46.32

Fonte: Avaliação de Desempenho do Projeto 2023.

FIGURA 4.

Curva de desembolso de empréstimos do NDB

(US\$ milhões, plano original vs. valores reais em 30 de junho de 2023)



Fonte: Avaliação de Desempenho do Projeto 2023.

TABELA 14.

Excesso de custos do projeto (em milhões de dólares)

Plano de financiamento			
Usos de fundos			
	Original	Revisão	Varição
Contratos de empreitada de obras civis			
Contratos originais	46.12	43.00	
Consórcio Brasil Novo*	0.00	3.38	
Subtotal	46.12	46.38	0.6%
Outros componentes do projeto			
Equipamentos para manutenção	2.75	2.75	
Capacitação	0.25	0.25	
Estudos, design e social e técnico	0.75	0.49	
Obras			
Taxa administrativa	0.13	0.13	
Subtotal	3.88	3.62	-6.6%
Contraparte do Estado do Pará			
Programa "Asfalto na Cidade"	12.50	13.85	
Consórcio Avante Pará I*	0.00	4.09	
Consórcio Avante Pará II*	0.00	4.19	
Consórcio Acari-Pavienge-Ibiza*	0.00	9.68	
Subtotal	12.50	31.81	154.5%
Utilizações Totais	62.50	81.81	30.9%
Excesso de custos		19.32	
Fontes de recursos			
	Original	Revisão	Varição
Empréstimo do NDB			
Desembolsados	0.00	44.93	
Desembolso restante	50.00	5.07	
Subtotal	50.00	50.00	
Contraparte do Estado do Pará			
Financiamento de contrapartida original	12.50	13.85	
Financiamento de contrapartida adicional para cobrir derrapagens de custos	0.00	17.96	
Subtotal	12.50	31.81	154.5%
Total de fontes	62.50	81.81	30.9%

Fonte: Avaliação de Desempenho do Projeto 2023.

82. O PDB e o PAM destinaram US\$ 1,6 milhão para contingências na parte financiada pelo NDB, representando cerca de 3,2% do orçamento do NDB. Uma contingência maior deve ser considerada para esse tipo de projeto, especialmente considerando o risco cambial, as peculiaridades da região e o tempo de execução. Embora a pandemia de COVID não pudesse ser prevista, ela deve ser considerada como um fator extremo, como as mudanças climáticas, que pode interferir no custo envolvido na implementação do projeto. O risco poderia ser parcialmente mitigado por meio de financiamento em moeda local. Mesmo com uma contingência maior, de cerca de 10%, e sem considerar a realocação de recursos, o projeto teria um custo considerável. De acordo com o contrato de empréstimo, o mutuário teve que cobrir o excesso de custos, o que garantiu a implementação do projeto.
83. **Em resumo.** A implementação do projeto foi realizada durante a pandemia de COVID, que trouxe inúmeros desafios, conforme descrito nesta seção. Independentemente desses fatores, o projeto está quase concluído, porém com um aumento significativo de custos e cerca de 18 meses de atraso. Os custos excedentes foram cobertos por fundos do estado do Pará, conforme acordado. Esses custos poderiam ser mais bem avaliados durante a fase de preparação, considerando os riscos de desvalorização da moeda e dos preços internacionais do petróleo, somados a fatores externos, como mudanças climáticas e as peculiaridades da localização do projeto. Além disso, uma linha de contingência mais robusta no orçamento inicial e o financiamento em moeda local devem ser considerados. Além disso, o tempo para aprovação interna no governo brasileiro de 371 dias também impacta na avaliação de custos. Considerando que houve três alterações contratuais e que ocorreram altos custos de projeto durante a implementação, a classificação de **Eficiência** é avaliada como **moderadamente bem-sucedida (4)**. Essa classificação poderia ser alterada caso a avaliação fosse realizada após o término do projeto.

Critério	Classificação
Eficiência	Moderadamente bem-sucedido (4)

D. Impacto

84. O impacto mede até que ponto o projeto criou efeitos positivos ou negativos significativos, intencionais ou não, em níveis mais altos ambiental, economicamente ou socialmente. É importante lembrar que o projeto ainda não foi concluído, o que afeta a avaliação desse critério. Na maioria dos projetos de desenvolvimento, o impacto geralmente leva tempo para se tornar evidente. Por conseguinte, a avaliação do impacto global no desenvolvimento antes da conclusão total das atividades do projeto pode estar numa fase precoce, em especial no que se refere aos indicadores de resultados, tal como apresentado nos critérios anteriores. Além disso, dados detalhados são essenciais para avaliar o impacto em grupos específicos, como mulheres e jovens. A equipe de avaliação solicitou dados adicionais, embora ainda não tivessem chegado até o momento deste relatório. Também é importante reconhecer que o impacto pode não resultar apenas da construção de ruas e sistemas de drenagem. Portanto, foi realizada uma avaliação quase-experimental com contrafactuais, comprovando mais indicações de impactos.
85. O projeto já apresenta melhorias sociais e econômicas perceptíveis na vida dos beneficiários. Os projetos de desenvolvimento urbano focados em sistemas de pavimentação e drenagem oferecem benefícios multifacetados, incluindo infraestrutura aprimorada, crescimento econômico, saúde e segurança pública, sustentabilidade ambiental, bem-estar social, resiliência climática e estética urbana. Todos eles, em diferentes estágios para cada município, estiveram presentes até o final do projeto.
86. **Infraestrutura aprimorada.** Desde a instalação de uma pavimentação melhor na maioria dos municípios, os beneficiários consultados informalmente confirmaram que gastaram menos com manutenção de veículos do que antes. Ficou também evidente, através de observações simples da equipe avaliadora, que em locais onde havia pavimentação e drenagem, os beneficiários eram mais propensos a melhorar as suas habitações e jardins – por exemplo, pintando e instalando portas e muros e paredes de vidro de frente para a rua.

87. **Crescimento econômico.** A melhoria das infraestruturas acima mencionada atraiu novos negócios, especialmente no interior dos bairros. Isso levou à criação de empregos e ao crescimento econômico. Além disso, a infraestrutura recém-aprimorada levou a um aumento nos valores das propriedades nas áreas circundantes em todos os nove municípios. Conseqüentemente, houve aumento da receita própria dos municípios, a partir do aumento dos principais tributos municipais: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre as Transmissões Onerosas de Bens Móveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), conforme indicado pelos resultados do "Resultado C - *Aumento da arrecadação de impostos municipais*", apresentados na avaliação do critério de efetividade. A análise antes e depois foi realizada para o grupo de municípios beneficiários e um grupo controle composto por municípios de tamanho semelhante localizados em regiões próximas no estado do Pará.²⁸ Nos municípios beneficiários, houve um aumento de 50,79% na arrecadação desses tributos entre 2017 e 2023, enquanto no grupo controle houve uma redução na arrecadação de -1,54% (ver anexo V), o que demonstra os impactos econômicos positivos atribuídos ao projeto.

TABELA 15.

Aumento da arrecadação de impostos municipais

Município	População 2022	Arrecadação de impostos municipais (US\$)		
		2017	2023	%
Municípios beneficiados pelo projeto				
Brasil Novo	24,718	652,574	474,040	-27.36
Itaituba	123,314	5,361,323	10,546,279	96.71
Novo Progresso	33,638	1,575,052	474,040	-69.90
Placas	18,668	69,179	551,835	697.70
Senador José Porfírio	22,576	406,461	234,490	-42.31
Trairão	15,242	390,951	446,663	14.25
Uruará	43,558	964,269	1,476,363	53.11
Total	281,714	9,419,809	14,203,709	50.79
Grupo controle				
Paragominas	105,550	10,905,243	11,632,247	6.67
Bagre	31,892	77,906	54,380	-30.20
Gurupá	31,786	261,551	348,946	33.41
Itupiranga	49,754	780,914	819,189	4.90
Curionópolis	19,950	1,079,628	271,174	-74.88
Jacundá	37,707	848,087	931,699	9.86
Tracateua	28,595	683,229	353,600	-48.25
Total	305,234	14,636,558	14,411,233	-1.54

Fonte: (1) População - IBGE 2022; (2) Impostos municipais - FINBRA/STN.

(*) Os municípios de Medicilândia e Rurópolis não declararam informações à STN em 2023, por isso os dados desses municípios foram retirados do cálculo

28 Diferenças em diferenças combina esses dois métodos para comparar as mudanças antes e depois nos resultados para os grupos de tratamento e controle e estimar o impacto geral do programa. A diferença em diferenças leva a diferença antes-depois nos resultados do grupo de tratamento.

-
88. **Benefícios sociais.** De acordo com entrevistas durante a missão, a infraestrutura instalada viabilizada pelo projeto levou a um ambiente de vida urbano mais confortável e eficiente, melhorando a qualidade de vida geral dos moradores. As ruas e sistemas de drenagem melhorados melhoraram a acessibilidade para todos, incluindo pessoas com deficiência, ciclistas e pedestres.
89. **Em resumo,** as atividades de pavimentação e drenagem do projeto proporcionaram melhorias iniciais para a saúde pública e melhorias econômicas para os beneficiários. Uma vez que o projeto ainda não está concluído, não é possível fazer uma avaliação completa do impacto e nem o classificar, tal como descrito na metodologia.

E. Sustentabilidade

90. Este critério avaliou a longevidade dos benefícios do projeto após sua conclusão. Especificamente, a sustentabilidade diz respeito a se os benefícios líquidos do projeto devem perdurar após sua conclusão.
91. **Manutenção de resultados de projetos.** Os orçamentos municipais são aprovados anualmente, o que significa que não é possível alocar recursos para a manutenção do projeto (ruas e drenagem) antecipadamente. Nesse contexto, o NDB propôs que no PDB e no PAM fossem acrescentadas algumas iniciativas para garantir a sustentabilidade das obras e dos resultados do projeto.
92. **Sustentabilidade do desenho do projeto.** Durante a avaliação do projeto, optou-se pela implantação de ruas de asfalto betuminoso, com duas faixas de rodagem, (3,5 m cada), e calçadas de 1 a 2,5 m de largura, com um ciclo de vida de projeto de estrada pavimentada de 10 anos. Era crucial incluir a manutenção na fase de projeto, uma vez que essa atividade não gerará receita própria, não permitindo avaliações financeiras tradicionais das taxas de retorno. A manutenção adequada garante uma operação eficiente durante ou mesmo além do ciclo de vida. O custo médio de construção é de cerca de US\$ 316.700 por km. O custo anual de manutenção é de 10% do custo unitário de construção, conforme estimado.
93. O NDB mostra sua compreensão da importância da manutenção das estradas. Nesse sentido, o NDB propôs financiar ainda mais duas partes adicionais do projeto:
- (i) Aquisição de caminhões de lavagem sob pressão para manutenção do sistema de drenagem; e
 - (ii) Oficinas de treinamento sobre manutenção de estradas e drenagem e orientação sobre operação de manutenção e uso de equipamentos relevantes (reparo de pavimentação asfáltica mista a frio e uso de caminhões de lavagem sob pressão).

A manutenção de estradas também foi totalmente considerada na fase de planejamento do projeto, que incluiu:

- (i) Manutenção de rotina, incluindo limpeza de estradas, reparo de pavimentação; e
- (ii) Manutenção periódica, incluindo repavimentação de seções, adição de reforços estruturais, reconstrução após a remoção do pavimento quebrado existente e outras melhorias no projeto e construção.

94. A manutenção do sistema de drenagem baseia-se na limpeza mensal das estruturas de drenagem. Os caminhões de lavagem sob pressão usarão água limpa de alta pressão para limpar o sistema de drenagem das vias urbanas. Isso garantirá o funcionamento do sistema de drenagem para coleta de água da chuva nas áreas urbanas.
95. O NDB também financiou capacitação para preparar um Manual de Operações do sistema de vias e drenagem e workshops com representantes dos municípios para coordenar a implementação do projeto e promover a manutenção adequada dos investimentos. O envolvimento com as comunidades locais para esclarecer as responsabilidades das autoridades governamentais promoverá a responsabilidade social dos governos municipais, que são responsáveis pela manutenção das estradas e redes de drenagem. Esta parte do projeto ainda não ocorreu. É importante lembrar que grande parte desse componente foi realocada para a categoria de despesas com obras de construção, conforme apresentado na 3ª emenda contratual ao empréstimo (tabela 4).
96. **Despesas de custo de manutenção para resultados mais longos.** O projeto também incluiu uma categoria de despesas de custo especificamente para manutenção e sustentabilidade do projeto. Isso inclui a compra de equipamentos de manutenção (veículos de lavagem sob pressão) para manter os tubos de drenagem e garantir que funcionem corretamente. O custo de manutenção inclui manutenção de rotina (buracos, controle de vegetação, limpeza e manutenção de serviços de drenagem, sinalização e segurança, taludes) e é considerado 10% do custo total de construção com base nas estimativas fornecidas pela SEDOP. Para melhorar a manutenção da rede de drenagem, 13 caminhões de lavagem de alta pressão foram incluídos no plano de aquisição do projeto. Além disso, o NDB e o governo concordaram em incluir latas de lixo a cada 100 m no escopo do Componente 1 para evitar que as famílias depositem lixo nas ruas que entopem o sistema de drenagem após as chuvas.
97. **Orçamentos municipais para manutenção de ruas.** Uma questão que preocupou a equipe de avaliação foi a fonte de financiamento para a manutenção das ruas/drenagem a longo prazo. Alguns municípios afirmaram que não cobram regularmente impostos sobre a propriedade territorial e urbana (IPTU), o que dificulta seu orçamento para manutenção de ruas e drenagem. Isso significa que a sustentabilidade dos resultados do projeto precisaria ser avaliada caso a caso para entender:
- (a) se os municípios estão de fato alocando 10% dos custos de construção para manutenção; e
- (b) estão usando esses fundos para a manutenção do projeto.

Reverendo a Lei do Orçamento Anual (LOA) que descreve o orçamento para o ano útil seguinte para os municípios do projeto, há informações limitadas sobre os recursos alocados para manutenção. Usando Rurópolis, uma das cidades que a equipe visitou como exemplo, a LOA 2023²⁹ (cujos orçamentos para 2024) afirma que R\$ 1,5 milhão seriam gastos com manutenção de drenagem e R\$ 2,1 milhões com manutenção de estradas em 2024 (ver Figura 5). Este é um exemplo de bom resultado, pois o município mostrou a importância de alocar e manter os resultados do projeto. Embora seja muito reconfortante ver essa despesa declarada na Lei Orçamentária dos municípios, a equipe não pôde confirmar se isso foi gasto e em quais sistemas de drenagem e manutenção de estradas.

29 Referência de <https://ruropolis.pa.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/LEI-469.pdf>.

FIGURA 5.

LOA 2023 de Rurópolis – destaques para manutenção de ruas e drenagem para 2024

CÓDIGO	E S P E C I F I C A Ç Ã O	PROJETOS	ATIVIDADES	TOTAL
04	Administração	0,00	904.200,00	904.200,00
04 122	Administração Geral	0,00	904.200,00	904.200,00
04 122 0001	Gestão Administrativa	0,00	904.200,00	904.200,00
04 122 0001 2.109	Aquisição de Óleo Diesel para Recuperação de Vicinais		904.200,00	904.200,00
	Aquisição de Óleo Diesel para recuperação de vicinais			
15	Urbanismo	7.953.500,00	19.027.624,00	26.981.124,00
15 122	Administração Geral	0,00	8.894.624,00	8.894.624,00
15 122 0007	Infra-estrutura Urbana e Rural	0,00	8.894.624,00	8.894.624,00
15 122 0007 2.055	Manutenção das Atividades da SEMINFRA		6.798.300,00	6.798.300,00
	Manter o funcionamento da SEMINFRA			
15 122 0007 2.056	Manutenção e Obras em Vias e Logradouros Públicos		2.096.324,00	2.096.324,00
	Manter em boas condições de acesso as ruas e calçadas e de funcionamento dos logradouros			
15 451	Infra Estrutura Urbana	5.930.800,00	4.521.000,00	10.451.800,00
15 451 0007	Infra-estrutura Urbana e Rural	5.930.800,00	4.521.000,00	10.451.800,00
15 451 0007 1.018	Urbanizar e Pavimentar Vias Públicas	1.643.400,00		1.643.400,00
	Pavimentar Vias e Calçadas			
15 451 0007 1.019	Obras de Infraestrutura Urbana	297.400,00		297.400,00
	Prover recursos para as diversas obras de infraestrutura Urbana			
15 451 0007 1.045	Revitalização da Praça Cívica	990.000,00		990.000,00
	Revitalização da Praça Cívica			
15 451 0007 1.046	Recuperação de Vias Públicas	2.000.000,00		2.000.000,00
	Recuperação de Vias Públicas			
15 451 0007 1.047	Recuperação e Instalação de Pontes e Pontilhões	1.000.000,00		1.000.000,00
	Recuperação e Instalação de Pontes e Pontilhões			
15 451 0007 2.057	Implementação e Manut de Identificação d e Vias e Logradouros		21.000,00	21.000,00
	Prover de recursos para identificação de vias e logradouros			
15 451 0007 2.110	Manutenção na Drenagem Urbana		1.500.000,00	1.500.000,00
	Manutenção na Drenagem Urbana			
15 451 0007 2.111	Confecção de Bloquete Sextavado		3.000.000,00	3.000.000,00
	Confecção de Bloquete Sextavado			
15 452	Serviços Urbanos	0,00	5.612.000,00	5.612.000,00
15 452 0008	Saneamento Básico	0,00	5.612.000,00	5.612.000,00
15 452 0008 2.058	Manutenção da Coleta de Lixo e Limpeza P ublica		5.612.000,00	5.612.000,00
	Manter a coleta de lixo e limpeza publica			

- continua -

Fonte: Site da Prefeitura de Rurópolis – <https://ruropolis.pa.gov.br/lei-no-469-2023-de-21-de-dezembro-de-2023>.

98. **Situação real no terreno.** Algumas questões chamaram a atenção da equipe de avaliação. Primeiro, é preciso garantir que as lixeiras estejam no lugar, para evitar que o lixo entupa o sistema de drenagem. Em segundo lugar, nos municípios visitados, a equipe já notou alguma necessidade de manutenção no asfalto e nas calçadas. Para evitar a degradação do asfalto, o NDB poderia auxiliar no desenvolvimento de um estudo de tráfego para projeto de pavimentos e planos de desenvolvimento urbano (zoneamento e mobilidade). Terceiro, algumas entradas de drenagem possuíam lixo e plantas. Em quarto lugar, algumas calçadas foram destruídas pelos habitantes para construir rampas, bem como calçadas sem manutenção (lixo, terra, plantas invadindo a calçada e não permitindo que as pessoas caminhassem). Por último, o workshop de reforço das capacidades para a manutenção, incluindo os manuais, ainda não está a decorrer, pelo que a avaliação pode não avaliar esta parte da atividade.
99. **Em resumo,** o componente de manutenção foi ajustado dentro do projeto, as atividades do manual operacional de manutenção e workshop de capacitação ainda não estão implementadas, sendo já necessária alguma manutenção, no entanto uma vez que o projeto ainda não está concluído não é possível ter uma avaliação completa da sustentabilidade e nem é possível classificá-la, conforme descrito na metodologia.

F. Classificação geral do projeto

100. Neste caso, a "realização global do projeto" é uma medida composta pelos três critérios centrais utilizados nesta avaliação: relevância, eficácia e eficiência, refletindo a fase de implementação do projeto. A classificação para a realização geral do projeto não é simplesmente uma média aritmética das classificações dadas a esses critérios. É derivada de uma avaliação abrangente desses fatores e representa o julgamento holístico do IEO sobre os sucessos do projeto e as áreas de melhoria.
101. A Relevância e a Efetividade foram bem-sucedidas, considerando o desenho do processo durante as fases iniciais da existência do Banco e a conclusão, até o momento, do componente-chave do projeto. A eficiência foi moderadamente bem-sucedida, considerando o excesso de custos e os desafios durante a implementação, que poderiam ter sido evitados. Conforme apresentado em tabela 16, o **Classificação geral do projeto** é considerado **bem-sucedida (5)**, embora a eficiência seja classificada como moderadamente bem-sucedida. Isso porque, apesar dos desafios de eficiência que podem ser parcialmente atribuídos ao fato de que esta foi a primeira operação soberana do NDB no Brasil e a organização tinha capacidades limitadas em seus primeiros anos, o projeto em geral foi bem-sucedido em cumprir seus objetivos e contribuir para o desenvolvimento dos municípios.

TABELA 16.

Resumo das classificações de avaliação

Critério	Classificação
Relevância	Bem-sucedido (5)
Eficácia	Bem-sucedido (5)
Eficiência	Moderadamente bem-sucedido (4)
Classificação geral do projeto	Bem-sucedido (5)

V. OUTROS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

A. Desempenho do NDB

102. A avaliação do desempenho do NDB abrange diversas fases da execução ao longo do ciclo do projeto. Isso inclui a concepção do projeto, o suporte técnico oferecido, atividades de monitoramento e supervisão, processos de autoavaliação, gestão do conhecimento e aspectos adicionais

(i) Desempenho estratégico

103. O NDB, como banco multilateral de desenvolvimento, com o objetivo de apoiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em mercados emergentes e países em desenvolvimento (EMDCs), emitiu um empréstimo para apoiar a infraestrutura de desenvolvimento urbano (pavimentação e drenagem) no Brasil, especificamente na floresta amazônica. Essa iniciativa serve de modelo para outros BMDs e demonstra a confiança do Banco no desenvolvimento sustentável do Brasil, particularmente em suas áreas mais vulneráveis. O empréstimo não foi emitido em moeda local. O NDB carece de uma estratégia específica para o país ou setorial para o Brasil, o que dificulta uma avaliação abrangente da carteira do NDB no país e a ligação entre os projetos do Banco. Apesar da importância do projeto tanto para o Banco quanto para o país, a avaliação sugere que seria benéfico desenvolver tal instrumento de planejamento, como também destacado pelo Ministério da Fazenda.

104. **Financiamento para impacto – cofinanciamento.** De acordo com a Estratégia Geral do NDB para 2022-2026, "o NDB também aprofundará sua cooperação com instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs), ... financiamento após uma revisão estratégica intercalar e tendo em conta os ensinamentos retirados". Esta foi a primeira operação de cofinanciamento do NDB, alinhada à estratégia do Banco, abrindo caminho para operações semelhantes no Brasil e no mundo. O projeto foi idealizado e implementado em conjunto com o CAF, sendo o primeiro projeto soberano garantido do NDB no Brasil. Este projeto, assim como outro com o FONPLATA, estão entre os três projetos cofinanciados em execução pelo Brasil, entre todas as instituições de fomento.

105. **Infraestrutura de transporte.** O projeto alinha totalmente e contribui para uma das principais áreas de operação do Banco, a infraestrutura de transporte, conforme referenciado na Estratégia Geral, "dentro do setor de transportes, o NDB apoiará [...] como estradas, portos e aeroportos". O projeto traz conectividade, melhorando a vida das pessoas e desenvolvendo as economias locais. Mais de 300.000 pessoas no meio da Floresta Amazônica – geralmente pessoas vulneráveis que não são consideradas devido à distância logística e às difíceis condições para alcançá-las – não só foram beneficiadas em termos logísticos, mas também saúde, educação e tantos outros fatores que "uma simples rua" pode trazer.

106. **Presença reforçada em campo.** A existência de uma unidade de implementação centralizada (financiada pelo CAF) mostrou-se uma ferramenta importante para garantir a execução e continuidade do projeto, mesmo com mudanças governamentais (após as eleições) nos níveis estadual e municipal. Isso também ajudou a defender questões, como encontrar soluções para a estação chuvosa, que traz desafios de construção não menores. O apoio do ARO a UGP, como apoiar na tradução de documentos, preencher lacunas de informações e dados entre a sede do NDB e a UGP e apoiar a elaboração dos relatórios financeiros enviados à sede do NDB, foi fundamental para a implementação do projeto, conforme previsto na Estratégia Geral do NDB para 2022-2026.

-
107. **Prestação de assistência técnica e capacitação.** A capacitação da UGP e das partes interessadas relevantes poderia ter sido fornecida no início do projeto. Embora as aquisições e as questões ambientais, sociais e de governação (ESG) se baseiem nos sistemas nacionais, mais trabalho relacionado com o reforço das capacidades e a assistência técnica poderia ter sido uma mais-valia para a execução dos projetos. O PDB afirmou que "um conjunto de atividades de capacitação para a UGP será projetado para garantir uma implementação suave e eficaz do projeto", enquanto de acordo com o PMA "a capacitação foi estimada com base nas atividades a serem realizadas pela UGP em US\$ 600.000 para atender aos requisitos do projeto". A tabela 5 mostra que US\$ 250.000 foram originalmente alocados para capacitação, embora a emenda contratual 3 do contrato de empréstimo tenha reduzido esse valor para US\$ 67.000 – uma redução de 73%.
108. **Falta de sistemas informáticos e de repositórios comuns.** A conciliação de contas e pedidos de desembolso foi elaborada em planilhas Excel. Foi relatado que um erro em uma célula de um arquivo Excel demorou muito para ser resolvido e quase comprometeu a continuação da operação e o relacionamento entre o Banco e o governo local – não apenas para a operação atual, mas também para as futuras. Além disso, como dito anteriormente, houve várias dificuldades para a UGP elaborar alguns documentos e fornecer algumas informações em inglês, o que poderia ser sanado com um sistema de desembolso eletrônico. Embora a ajuda da equipe do ARO tenha sido um aspecto positivo, o NDB deve equilibrar os custos envolvidos no uso de sua equipe limitada para traduzir documentos e revisar planilhas do Excel, com o uso de sistemas.
109. Este projeto contou com diferentes especialistas em compras e A&S durante o ciclo de vida. Diferentes equipes dentro do Banco relacionaram dificuldades de comunicação interna entre departamentos e dificuldades de acesso a documentos. Cada departamento tem seu próprio sistema de arquivamento do SharePoint que não é acessível para todas as áreas dentro do Banco. Esses tipos de problema podem ser resolvidos com um sistema integrado de gerenciamento de projetos e repositórios comuns de documentos

(ii) Desempenho operacional

110. **Apreciação e acompanhamento de projetos.** É importante reconhecer que o projeto foi iniciado no começo das operações do Banco, quando havia restrições em termos de pessoal e políticas e manuais abrangentes em todo o Banco. A missão de avaliação observou que, durante a fase de avaliação, o envolvimento foi principalmente da equipe de operações, sem uma equipe completa que englobasse ESG, compras, estratégia e outras para uma avaliação aprofundada do projeto no local. As missões de monitoramento eram geralmente realizadas por um consultor ou um membro da equipe, sem a presença de uma equipe abrangente do NDB. Para projetos em áreas remotas ou de difícil acesso, a equipe do projeto deve levar em consideração os custos adicionais envolvidos em tempo, transporte e segurança pessoal envolvidos na avaliação e monitoramento desses projetos, da mesma forma para os custos de construção.
111. O NDB se envolveu com o projeto depois que o CAF e o Estado do Pará já haviam concluído grande parte de seu estudo de viabilidade e avaliação ambiental. O NDB fez parceria com o CAF para entregar o que seria originalmente uma operação do CAF. A parceria foi uma estratégia positiva implementada pelo NDB para inaugurar suas operações no Brasil aprendendo com um parceiro estratégico e experiente no Brasil, agilizando os processos de aprovação e implementação. A ausência de apoio técnico e esforços de capacitação durante a fase de preparação pode restringir a capacidade do NDB de oferecer valor extra e trazer experiência internacional para o desenho do projeto.
112. **Compras e A&S.** O NDB executou as aquisições com eficiência. Apesar de enfrentar escassez de pessoal, especialmente especialistas técnicos em aquisições, a equipe do NDB conseguiu

realizar esses processos. A UGP também se beneficiou do sistema nacional, o que facilitou a necessidade de documentação extensa, embora fosse necessário contratar um consultor, conforme explicado acima. A equipe A&S teve participação limitada durante todo o ciclo do projeto, além disso, o projeto não tinha um Plano de Gestão de Impacto Ambiental e Social em vigor. Os relatórios de progresso do projeto mostram dificuldades em receber informações e conformidade A&S, e um relacionamento mais próximo e uma eventual cooperação técnica poderiam ter suavizado alguns dos desafios.

(iii) Adicionalidade

113. As primeiras perguntas que a equipe de avaliação recebeu no início da missão de campo do Ministério da Fazenda foram: "qual é a adicionalidade do NDB em comparação com outros BMDs?" e "como essas adicionalidades, como o uso de sistemas nacionais, realmente melhoram a implementação do projeto?". Essas perguntas forçaram a equipe a ir além da receita básica usada para descrever as adicionalidades tradicionais do NDB. Embora o NDB sempre tenha se referido ao uso de sistemas de países, empréstimos em moeda local (que não ocorrem no Brasil em projetos com garantia soberana) e algumas outras adicionalidades exclusivas, ele nunca quantificou os benefícios reais dessas características. Por exemplo, quantos dias/semanas/meses a implementação do projeto se beneficia do uso de sistemas nacionais? Isso fez com que a equipe de avaliação ficasse atenta, durante a missão de campo, em dois itens que precisam ser muito melhorados nas operações do NDB, com base na avaliação do projeto: melhorias na visibilidade do NDB e recursos de adicionalidade do NDB.
114. Financeiramente, o NDB forneceu quase metade do financiamento do projeto, mas limitou a capacitação técnica, conforme descrito anteriormente. O consultor de gestão financeira estava interessado em apoiar a UGP a entregar resultados no prazo, embora mais capacitação, especialmente no início, pudesse ter sido fornecida.
115. **Gestão do conhecimento e visibilidade.** A gestão do conhecimento e a inovação são fundamentais para a proposta de valor de desenvolvimento do NDB como um BMD. É do interesse do Banco ser visto não apenas como um cofinanciador, mas também como um Banco que pode apoiar os clientes em questões de assistência técnica, troca de conhecimento e produtos não financeiros. A gestão do conhecimento e a visibilidade muito limitadas estão presentes no projeto. Até o momento da avaliação, nenhum produto de conhecimento foi elaborado e/ou distribuído. A equipe avalia que alguns produtos de conhecimento poderiam ter sido preparados, como lições aprendidas ou melhores práticas para construir em contextos desafiadores. De acordo com o contrato de empréstimo, uma estratégia de comunicação com as partes interessadas deve ser desenvolvida, e ela não está disponível.
116. Manuais de manutenção de pavimentação e sistemas de drenagem estão em processo de conclusão para apoiar os municípios na manutenção da drenagem, representando o que provavelmente será o único produto de conhecimento elaborado durante o ciclo de vida do projeto. A UGP compartilhou alguns vídeos relacionados ao projeto, sem exposição do Banco sobre eles. A equipe de avaliação avaliou que o Banco não era muito visível durante a implementação do projeto. Por exemplo, durante a missão, os cartazes da construtora exibiam as letras "NDB", mas não o logotipo. A UGP explicou que eram placas com os logotipos e mostrou algumas fotos placas com os logotipos do NDB. Em geral, a visibilidade do NDB nas áreas de projetos foi mínima, e o Banco não fez esforços para documentar e compartilhar lições e boas práticas da operação dentro e fora do Brasil.
117. **Cooperação.** Apesar da cooperação inicial e mesmo com o fato de a UGP ter sido compartilhada por ambas as instituições e financiada pelo CAF, nenhum trabalho conjunto foi desenvolvido após a assinatura dos contratos de empréstimo. Por outro lado, durante o ciclo de avaliação,

o CAF esteve envolvido desde o primeiro dia, e foram realizadas reuniões conjuntas com o CAF com o Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e o diretor de avaliação da CAF e sua equipe participaram da maior parte da missão de campo.

118. **Em resumo**, o projeto foi a primeira operação soberana e cofinanciada no Brasil, onde na fase inicial do projeto, o NDB ainda estava desenvolvendo seu hub de conhecimento interno e padronizando práticas e diretrizes, o que poderia ter trazido mais apoio a UGP. Depois que a presença local do ARO foi estabelecida, as operações tomaram um novo rumo, com o Banco apoiando diretamente a UGP em questões de idioma, tradução e operações. A comunicação interna, os sistemas informáticos e a cooperação com o Banco cofinanciador devem ser mais valorizadas. Considerando a fase de execução do projeto e que este foi o primeiro projeto soberano no Brasil, e que o Banco está negociando uma transação semelhante, o Desempenho do **NDB** é considerado **bem-sucedido (5)**, embora se o projeto fosse desenvolvido em uma fase diferente o rating poderia ser menor.

Critério	Classificação
Desempenho do NDB	Bem-sucedido (5)

B. Desempenho do mutuário

119. O mutuário, o Governo do Estado do Pará e o Escritório de Gerenciamento de Projetos demonstraram consistente compromisso com o projeto, enfrentando efetivamente os desafios durante as fases de concepção e execução. Inicialmente, a UGP encontrou desafios na coordenação com a sede do NDB e no cumprimento dos requisitos operacionais. A capacitação adicional nesta fase teria sido benéfica.³⁰ Um fato notável da UGP é que quase 60% de sua equipe em cargos oficiais são mulheres, algo não comum na maioria dos projetos de infraestrutura.
120. Alguns problemas específicos ocorreram durante a implementação do projeto relacionados ao desempenho da UGP. Em geral, os relatórios foram apresentados ao ARO em tempo hábil e em conformidade com as disposições do Manual de Administração do Projeto. Algumas questões relacionadas às avaliações do NDB sobre os PPRs referem-se à gestão e capacidade Ambiental e Social (A&S), incluindo a conclusão de ações relativas ao cumprimento do sistema do país e aos requisitos do Marco Ambiental e Social (ESF).
121. Algumas lacunas de informação sobre o processo de renovação das licenças ambientais e outros requisitos A&S estavam presentes em alguns dos relatórios de progresso. Verificou-se que o projeto estava em conformidade parcial com os requisitos do ESF e do sistema nacional, com as ações necessárias para descobertas de lacunas de informação listadas pelo NDB para ações futuras a serem tomadas. No entanto, sempre que um problema foi identificado em um ciclo de relatório de progresso, esses problemas provavelmente serão resolvidos no próximo período do relatório de progresso.
122. Atualmente, embora os relatórios de gerenciamento de impacto A&S sejam apenas parcialmente cumpridos, todos os outros aspectos da tabela de conformidade do NDB são devidamente abordados. Uma forma de melhorar esta situação poderia ser a implementação de assistência técnica ou o reforço das capacidades. A UGP poderia ter solicitado esse apoio, uma vez que vários relatórios A&S durante o ciclo de vida do projeto estavam atrasados em comparação com outros aspectos do projeto.

30 Conforme descrito no anexo XIV, a equipe de avaliação utilizou várias questões-chave para avaliar o desempenho do mutuário, incluindo se o mutuário forneceu os recursos financeiros (cofinanciamento) conforme estipulado no Relatório de Concepção do Projeto e no contrato de empréstimo, o tipo e o nível de recursos humanos atribuídos pelo PMO à "equipe de execução do projeto", a adequação dos sistemas de gestão financeira implementados pelo mutuário e submutuários, e a frequência e qualidade das auditorias, entre outros. Para mais detalhes sobre a estrutura e o papel do PMO, consulte o anexo XI

123. Em termos de gestão financeira, embora a UGP tenha se mostrado eficiente na velocidade de execução das obras, sua capacidade relacionada ao controle financeiro do projeto e prestação de contas ao NDB foi limitada no início e, em alguns casos, os desembolsos foram atrasados devido a barreiras linguísticas e falta de familiaridade com as políticas do NDB. Um incidente específico relacionado ao último desembolso, onde uma célula do Excel não se reconciliou, quase levando ao descumprimento contratual, que foi resolvido após o apoio da ARO e de um consultor externo. Como regra, o ARO tinha que fornecer suporte para traduzir documentos e revisar documentos antes de serem enviados à sede do NDB.
124. A existência de uma unidade de implementação centralizada (UGP) (financiada pelo CAF) mostrou-se uma ferramenta importante para garantir a execução e a continuidade do projeto, mesmo com mudanças governamentais após as eleições estaduais e municipais – algo que não acontece com frequência no Brasil. Isso também ajudou a defender questões, como encontrar soluções para a construção durante a estação chuvosa, que trazem desafios não menores. Quando essas unidades centralizadas são estabelecidas, é importante garantir orçamento suficiente e pessoal, e o NDB deve medir o percentual do orçamento alocado dependendo do contexto das operações.
125. Durante a implementação, como mencionado anteriormente, houve a pandemia de COVID, a depreciação da moeda e o aumento dos preços do petróleo. O mutuário garantiu recursos financeiros para cobrir os custos excedentes, garantindo a implantação completa do asfalto presente no projeto.
126. O governo federal brasileiro teve um envolvimento limitado no projeto. Conforme mencionado no parágrafo 76, em projetos com NDB o governo federal recebe as propostas de projetos (*Carta Consulta*) do ente subnacional que deseja receber um empréstimo e analisa sua viabilidade por meio de um sistema de classificação bem estabelecido e rígido, por meio do Cofix do Ministério do Planejamento. Após a avaliação e aprovação, o governo federal negocia e assina o contrato como fiador soberano. Durante a execução, realizará revisões documentais formais da implementação do projeto, renegociando o contrato em casos especiais. Em outras palavras, o Governo Federal tem um papel passivo relacionado ao projeto desde sua identificação até seu encerramento. Alguns outros BMDs têm uma estratégia de país implementada em conjunto com negociações ativas com o Ministério do Planejamento e/ou Ministério da Fazenda, levando a um envolvimento mais ativo do Governo Federal com o banco específico, mantendo diálogos constantes durante o ciclo do projeto.
127. **Em resumo.** Alguns aspectos A&S não foram apresentados em tempo hábil e algumas dificuldades nos relatórios financeiros e reconciliações contábeis ocorreram durante a implementação. Por outro lado, o resultado geral e a pontualidade das entregas do projeto foram fortes evidências de uma intervenção bem implementada. O projeto vem gerando benefícios econômicos, ambientais e sociais positivos para o Estado do Pará e os custos excedentes foram totalmente cobertos pelo mutuário. Considerando a realidade durante a intervenção e que este foi o primeiro projeto soberano no Brasil, o **Desempenho do Mutuário** é considerado **bem-sucedido (5)**.

Critério	Classificação
Desempenho do mutuário	Bem-sucedido (5)

VI. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A. Conclusões

128. **No geral, o projeto alcançou com sucesso seu objetivo principal de melhorar as condições de infraestrutura urbana em municípios do Estado do Pará.** Isso permite que o Estado avance em seus planos e iniciativas de desenvolvimento sustentável, mesmo antes da conclusão total do projeto. Insights valiosos foram obtidos em todos os critérios, mostrando um forte alinhamento com as prioridades locais e as estratégias abrangentes do NDB, incluindo a Estratégia Geral para 2017-2021 e 2022-2026. Esse alinhamento se estende ao Plano Plurianual Nacional e do Pará. Além disso, o projeto complementa os esforços estaduais para apoiar municípios menores e mais vulneráveis, com populações que variam de 10.000 a 50.000 residentes, muitas vezes situados em áreas menos visadas por iniciativas tradicionais de desenvolvimento, particularmente aquelas de BMDs. Além disso, o alinhamento do projeto com seis ODS ressalta ainda mais seu impacto holístico e contribuição para objetivos mais amplos de desenvolvimento sustentável.
129. **Apoio do Escritório Regional das Américas.** Uma lição valiosa da experiência do projeto foi o papel crucial desempenhado pelo ARO para garantir uma entrega consistente do projeto. Além disso, a presença de uma unidade de implementação centralizada – , a Unidade de Gestão de Projetos – , apoiada por financiamento do CAF, provou ser um mecanismo crítico para manter a execução e a continuidade do projeto, mesmo em meio às transições governamentais nos níveis estadual e municipal. Esse apoio foi particularmente benéfico para abordar questões de defesa, como superar os desafios da construção durante a estação chuvosa. A assistência do ARO a UGP, incluindo tarefas como tradução de documentos, preenchimento de lacunas de informações entre a sede do NDB e a UGP e apresentação de informações financeiras à sede do NDB, desempenhou um papel fundamental na facilitação da implementação tranquila do projeto.
130. **Cofinanciamento com outros BMDs.** Este projeto marcou a colaboração inaugural do NDB com outro BMD por meio de cofinanciamento, ressaltando o valor de reunir recursos para estender os benefícios a uma gama mais ampla de beneficiários e aumentar o alcance do NDB. O projeto, projetado e implementado em conjunto com o CAF, representa o primeiro empreendimento com garantia soberana do NDB no Brasil e sua operação inicial cofinanciada. Notavelmente, é um dos dois projetos cofinanciados pelo NDB em andamento no Brasil (outro com o FONPLATA) e entre apenas três no país. O CAF desempenhou um papel ativo durante a avaliação do projeto e durante o processo de avaliação, participando de reuniões e fornecendo apoio e informações junto às equipes de avaliação e do escritório brasileiro. A UGP no Pará participou ativamente de visitas de campo, apoiando diretamente as missões e coordenando aspectos logísticos de avaliações em tempo real.
131. **Desafios com facilitadores de projetos – moeda local com contingência.** Embora o NDB esteja se tornando bem reconhecido por seus benefícios exclusivos, como empréstimos em moeda local e o uso de sistemas nacionais, alguns desses benefícios não estão sendo usados no Brasil. Uma questão levantada pelo Ministério da Fazenda é o empréstimo em moeda local. Primeiro, os empréstimos em moeda local permitiriam reduzir o risco cambial, protegendo o mutuário das flutuações nas taxas de câmbio. Essa estabilidade pode aumentar a previsibilidade financeira e reduzir o risco de desafios inesperados de pagamento causados por desvalorizações cambiais. Além disso, traria

custos de transação mais baixos associados à conversão de moeda, hedge e gerenciamento de riscos cambiais. Isso pode tornar os empréstimos mais acessíveis para entidades e governos locais e melhorar a posição do NDB no Brasil. No geral, os empréstimos em moeda local podem contribuir para resultados de desenvolvimento mais sustentáveis e resilientes, mitigando os riscos cambiais e a inflação externa, devido a crises internacionais, mudanças climáticas e eventos extremos como a COVID, e promovendo a estabilidade econômica e o investimento local, além de trazer mais cofinanciamento de outras partes interessadas.

132. **Melhorias na concepção e desenho do projeto.** Foi mencionado em outras avaliações que o NDB ainda precisa lidar com algumas limitações relacionadas à concepção do projeto. A equipe de avaliação constatou que, quando a implementação do projeto começou, não havia apoio local ou ARO, o que poderia ter sido um fator importante na compreensão do contexto e das necessidades locais. A importância de realizar uma avaliação completa das necessidades para entender os desafios e oportunidades específicos na área-alvo é essencial para um projeto forte que inclua uma teoria completa da mudança (ver anexo II) e os indicadores que poderiam ter sido usados durante a implementação (ver anexo III). É essencial envolver-se com as partes interessadas, comunidades e especialistas locais para coletar insights e priorizar áreas de intervenção, algo que a equipe de avaliação entendeu que não ocorreu na fase de preparação do projeto e avaliação, e no desenvolvimento urbano ajuda com estudos designados, como planejamento urbano, planos de mobilidade e assistência de apoio à receita. Outro desafio para a concepção do projeto foi a abordagem holística em termos de possíveis indicadores que o projeto poderia ter medido. Os indicadores formais no DMF não consideraram completamente fatores sociais (como gênero e comunidades vulneráveis), econômicos e ambientais. Calibração semelhante deve ser feita em relação aos custos e tempo de avaliação, monitoramento, supervisão e construção.
133. **Capacitação eficaz para as partes interessadas do projeto.** Foi salientado à equipe de avaliação que poderia ter sido proporcionado um reforço das capacidades para melhorar o desempenho do projeto durante todo o ciclo de vida do projeto. A primeira dizia respeito a uma avaliação das necessidades. Em seguida, programas de treinamento personalizados precisam ser entregues a UGP relacionados a Compras, ESG, Finanças, Orçamento e Contabilidade e outras divisões e setores do Banco. Vale ressaltar que o Banco ainda está em fase de alinhamentos e ajustes relacionados às suas operações. Quando o projeto foi conceituado em 2017–2018, muitos dos procedimentos, políticas e manuais do Banco ainda estavam sendo ajustados. O NDB ainda não usa recursos a fundo perdido como ferramenta de capacitação, ao contrário de outros BMDs, embora, após vários comentários feitos pelas partes interessadas durante a missão de avaliação, deva começar a considerar essa opção como uma possibilidade para operações futuras.
134. **Desafios na implementação de projetos – sistemas, linguagem e supervisão.** Os sistemas de gerenciamento de projetos são cruciais para medir e executar operações relacionadas ao progresso, eficácia e impacto de um projeto. Eles ajudam a acompanhar o desempenho em relação aos objetivos planejados, identificar áreas de melhoria, tomar decisões informadas e garantir responsabilidade e transparência. Após consultar as partes interessadas, ficou evidente que o projeto não possuía um sistema de gerenciamento de projetos para facilitar as comunicações da UGP e do ARO, rastrear os indicadores do projeto, bem como apoiar as operações e transações financeiras. Os controles e comunicações das operações ainda são feitos em planilhas de excel ou em arquivos do Word. Isso não está relacionado a "sistemas de país", quando se refere a bancos de dados financeiros ou de aquisições. O que está sendo referido aqui é para plataformas de gerenciamento e comunicação de projetos, onde a UGP poderia facilmente inserir os dados solicitados, e o ARO (ou sede do NDB) poderia, em tempo real, entender o que está acontecendo e consultar os indicadores e o contexto do projeto

sem a necessidade de consultar outra pessoa do outro lado do mundo. Os sistemas de gerenciamento de projetos precisam ser bem pensados e apoiar todo o ciclo do projeto. Como mencionado, o idioma também é um desafio básico que foi apresentado no projeto. Os profissionais no nível de implementação no país têm compreensão limitada de outros idiomas além do idioma oficial nacional (neste caso, o português). Isso dificultou muito do trabalho inicial antes do estabelecimento do ARO. Um sistema poderia resolver isso automaticamente, pois outros pares têm equipes em todas as áreas para atender os mutuários em seus idiomas locais.

135. **Visibilidade e gestão do conhecimento limitadas.** O material de comunicação ou material de conhecimento que saiu do projeto em geral não faz referência explícita ao NDB. Além disso, a estratégia de comunicação com as partes interessadas não foi implementada.

B. Recomendações

136. **Recomendação 1: Implementar empréstimos em moeda local.** O uso da moeda local reduz a exposição à volatilidade cambial, inflação externa e choques econômicos, eventos imprevisíveis como COVID e eventos climáticos extremos, que podem afetar os custos do projeto e a estabilidade financeira; também apoia a economia local e os mercados financeiros, aumentando a demanda pela moeda local; e reduz os custos de transação para projetos. A moeda local já está sendo usada por alguns BMDs no Brasil. O NDB deve implementar um plano de ação para implementar empréstimos em moeda local no Brasil.
137. **Recomendação 2: Melhorar a concepção/desenho do projeto e os seus componentes.** A boa entrega do projeto depende de um design de projeto sólido. Isso inclui ter uma compreensão completa do contexto e uma teoria sólida da mudança para estabelecer a base de uma estrutura de resultados sólida, certificando-se de que uma abordagem holística seja considerada. Melhorar o design de um projeto envolve alguns elementos para aumentar a eficácia, eficiência e impacto. Primeiro, definir metas claras, alcançáveis e realistas. Essa clareza ajuda a orientar a concepção, execução, monitoramento e avaliação do projeto, além de adequar os custos e prazos às peculiaridades de cada projeto. Isso é especialmente necessário no acesso a instrumentos sustentáveis. Além disso, é preciso inserir um planejamento de contingência mais forte nos projetos do NDB no Brasil. A integração de medidas de contingência no planejamento do projeto ajudará a mitigar os riscos que podem inviabilizar os objetivos e custos do projeto.
138. **Recomendação 3: Melhorar as iniciativas de capacitação.** O NDB precisa desenvolver programas de treinamento adaptados às necessidades identificadas do projeto, da agência implementadora e das partes interessadas relevantes. Isso pode incluir workshops, seminários, treinamento no local de trabalho e orientação, de preferência usando o idioma local, já que a maioria dos profissionais que trabalham na UGPe as partes interessadas relevantes podem ter dificuldades com o treinamento em inglês. Em projetos semelhantes, uma iniciativa de capacitação para os municípios sobre a reforma tributária seria altamente benéfica para garantir que eles tenham recursos suficientes para sustentar as atividades do projeto. Além disso, a assistência para o desenvolvimento de estudos de tráfego para projetos de pavimentos e planos de desenvolvimento urbano (zoneamento e mobilidade) pode prolongar a vida útil do pavimento e reduzir os custos operacionais e de manutenção.

-
139. **Recomendação 4: Gestão do conhecimento e planos de comunicação.** O NDB tem uma posição privilegiada para escalar e compartilhar conhecimento e boas práticas. Para melhor identificar, documentar e compartilhar lições e boas práticas, recomenda-se, – de acordo com as políticas e documentos do NDB, que cada projeto financiado pelo NDB no Brasil e no exterior tenha um plano de gestão do conhecimento e comunicação embutidos na concepção, com atividades-chave a serem conduzidas durante a implementação, como a preparação de publicações, brochuras, uso de mídias sociais e internet, organização de workshops e outros eventos.
140. **Recomendação 5: Destacar os facilitadores de suporte à implementação de projetos – sistemas de TI de gerenciamento de projetos.** O uso de sistemas de TI eficientes de gerenciamento de projetos em vez de planilhas individuais, arquivos de texto e e-mails simplificaria muito os procedimentos relacionados a operações, compras, ESG, FBA, monitoramento e avaliação, comunicações e a maioria dos aspectos relacionados à implementação do projeto. Bons sistemas de gerenciamento de projetos facilitam a coordenação e a comunicação eficazes entre diversas equipes e áreas dentro e fora do banco. Eles também superam as barreiras linguísticas, pois um campo no sistema no Brasil poderia ser em português, enquanto na China, o mesmo campo poderia ser em chinês, na sede em inglês e assim por diante, facilitando a comunicação e a reconciliação de informações.
141. **Recomendação 6: Continuar a expandir o cofinanciamento e as parcerias.** O NDB é líder em cofinanciamento no Brasil, pois dos três financiamentos paralelos em execução no Brasil, dois são do NDB e outros três estão em preparação. Neste projeto, foi utilizado um modelo de cofinanciamento paralelo, que garante execuções independentes e uma implementação bem-sucedida, até ao momento. Dessa forma, o NDB deve continuar expandindo o cofinanciamento paralelo e implementar outros, como empréstimos-ponte, A/B, sindicados, *blended finance* e assim por diante; expandir o volume de financiamento, alcance e impacto do NDB, com algumas diretrizes ou plano de ação para implementar a estratégia de cofinanciamento do Banco.

VII. ANEXOS

Os anexos do relatório (abaixo enumerados) estão disponíveis no site do Escritório de Avaliação Independente (IEO) do NDB em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2024/11/Annexes-The-Para-Sustainable-Municipalities-Project-PT.pdf>

- Anexo I: Avaliação por pares: Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF)
- Anexo II: Teoria da mudança (TOC) e lógica vertical
- Anexo III: Proposta de projeto DMF revisto com indicadores atualizados – abordagem holística
- Anexo IV: Estrutura de concepção e acompanhamento do projeto
- Anexo V: Exame contrafactual dos indicadores propostos
- Anexo VI: Resultados sugeridos para projetos de infraestruturas urbanas
- Anexo VII: Mapa da área do projeto
- Anexo VIII: Mapas de Pluviometria do Pará
- Anexo IX: Dados do projeto
- Anexo X: Desembolsos de projetos
- Anexo XI: O papel e a estrutura do Escritório de Gerenciamento do Projeto
- Anexo XII: Riscos e medidas de atenuação
- Anexo XIII: Critérios de avaliação e aspectos de avaliação explicados
- Anexo XIV: Quadro de avaliação
- Anexo XV: Agenda da missão de avaliação
- Anexo XVI: Lista das principais pessoas com que se encontraram durante a missão de avaliação
- Anexo XVII: Lista de documentos analisados
- Anexo XVIII: Informações Econômicas relacionadas com a Fase de Implementação do Projeto
- Anexo XIX: Fotografias da missão de avaliação



ESCRITÓRIO DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE

Novo Banco de Desenvolvimento

1600, Guozhan Road, Pudong New District,

Xangai – 200126 China

E-mail: ieo@ndb.int

Website: <https://www.ndb.int/governance/independent-evaluation/>



ESCANEIE O QR CODE PARA
BAIXAR O RELATÓRIO