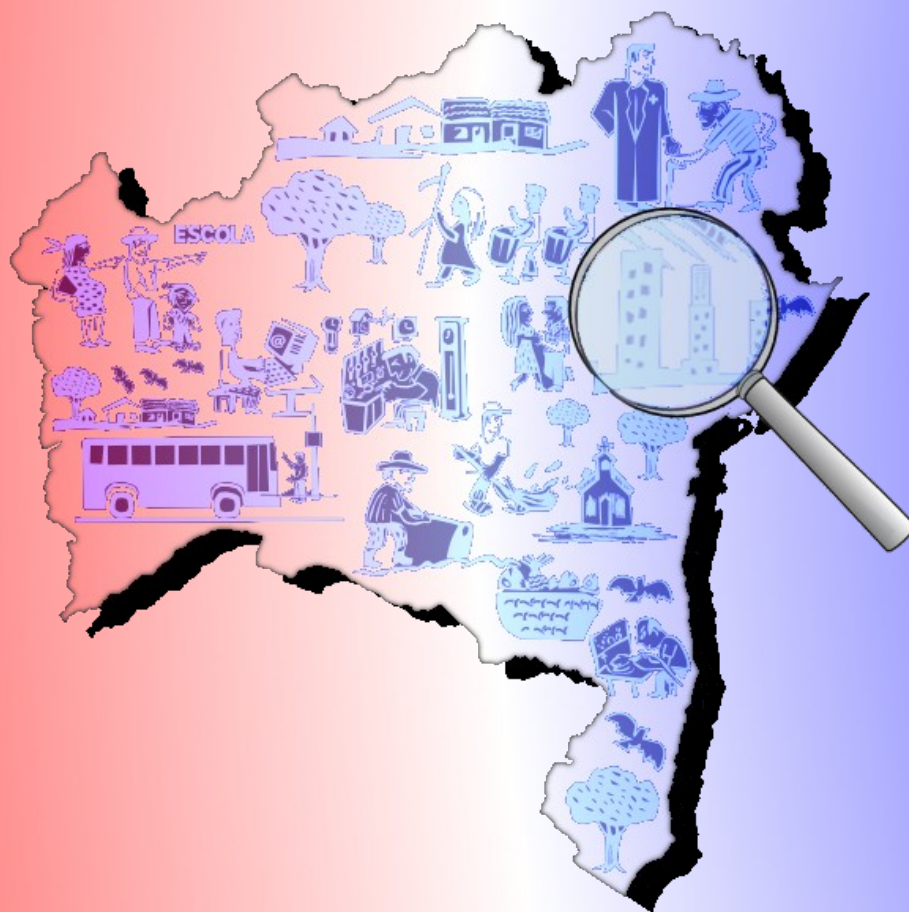


# SUMÁRIO EXECUTIVO

## AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO



### Programa 105 – Pacto Pela Vida

Abril de 2013



MONITORAMENTO  
E AVALIAÇÃO  
DE PROGRAMAS  
DE GOVERNO

SECRETARIA DO  
PLANEJAMENTO



TERRA DE TODOS NÓS

## 1. AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

O monitoramento e a avaliação de Programas de Governo tem finalidades bastante precisas: (1) proporcionar aos gestores públicos bases para a tomada de decisões eficazes sobre os mesmos; (2) estabelecer elementos para maior transparência da política pública; (3) desenvolver e melhorar estratégias de intervenção na realidade e gerar aprendizado institucional; e (4) proporcionar tanto aos gestores públicos, como aos diversos setores interessados da sociedade, acesso a informações relevantes quanto a execução da política pública, contribuindo para a efetividade dos gastos públicos e participação social, fortalecendo assim as instituições envolvidas e a própria sociedade.

Os instrumentos do monitoramento e da avaliação são fundamentais para uma gestão orientada para resultados, na medida em que podem – e devem – ser utilizados durante todo o ciclo de gestão, subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os consequentes ajustes a serem adotados, e até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, ampliação, redirecionamento ou interrupção.

As diferenças entre o monitoramento e a avaliação são basicamente de escopo e tempo. Enquanto o monitoramento é um instrumento de gestão que proporciona o exame contínuo de processos, produtos e resultados das ações públicas realizadas, gerando recomendações de melhorias ao processo de execução, a avaliação tem uma atuação mais profunda e ampla, na medida em que realiza exame detalhado, tendo como agente provocador os dados do monitoramento. A avaliação permite a análise da informação, conteúdo, estrutura, processo e resultados das ações governamentais, possibilitando o aperfeiçoamento da gestão e efetividade da intervenção estatal.

O objetivo deste Sumário Executivo é apresentar os principais resultados oriundos da Avaliação Inicial e do Monitoramento do Programa 105 – Pacto Pela Vida.

A Avaliação Inicial qualifica os parâmetros que permitem aos dirigentes conhecer, opinar, comparar e decidir acerca dos Programas de Governo, possibilitando melhoras substantivas na qualidade do planejamento e execução das ações de política pública. Fundamentada na igualdade de critérios para todos os projetos ou Programas que tenha por objeto, a Avaliação Inicial concentrou-se na análise de aspectos do desenho do Programa (concepção, planejamento e gestão) sem a pretensão de chegar a conclusões sobre os efeitos e os impactos destes nem estabelecer relações de causalidade entre o desempenho das ações e as mudanças nas condições dos seus beneficiários.

Com o objetivo de avaliar o desenho, planejamento e gestão dos Programas do PPA 2012-2015, a metodologia utilizada está alinhada com as melhores práticas nacionais e segue uma tendência internacional de realização de avaliação de Política Pública fomentada inclusive por órgãos de financiamento como o Banco Mundial que visam à efetividade na utilização de seus recursos.

É importante ressaltar que o modelo proposto se aproxima bastante da Avaliação Executiva de Projeto (AEP), por considerar suas dimensões focais e prazo de realização. Esta, também, utiliza os instrumentos metodológicos e de coleta de dados semelhantes, a exemplo da Matriz do Marco Lógico<sup>1</sup> (MML) e Pesquisa de Campo.

Quanto ao Monitoramento, o recorte escolhido permitiu a análise da Execução Financeira do Programa em 2012, a partir dos dados extraídos do Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan). Foram analisados os resultados do desempenho financeiro do Programa, de modo a verificar mudanças orçamentárias e a execução financeira, inclusive por Compromisso.

Os principais usuários do monitoramento e da avaliação deste Programa de Governo são: a Seplan, por atribuição regimental, especialmente a SGA; a Secretaria de Segurança Pública; Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; e Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza do Estado da Bahia, responsáveis por sua execução; e a Casa Civil do Governo, por sua atribuição regimental de articulação das políticas públicas.

Neste processo, monitoramento e avaliação se articulam em uma relação de complementaridade. Seus processos se retroalimentam de forma que o primeiro fornece uma visão instantânea da situação do Programa em execução, em que pese sua concepção, desenho e gestão. A avaliação, por sua vez, indica as questões críticas e possíveis soluções a serem monitoradas, viabilizando a ação do gestor no sentido de aperfeiçoar o Programa para obter mais e melhores resultados. A avaliação da concepção do Programa e da qualidade do planejamento aliada às informações do monitoramento fornecem insumos estratégicos para a gestão. Nesse sentido, um melhor controle do gestor, possibilitado por este Sumário Executivo, direciona ao cumprimento das metas além de mais e melhores resultados.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para Avaliação Inicial de Programas de Governo, foram utilizados os seguintes recursos metodológicos: (1) Elaboração de Proposta de Matriz do Marco Lógico; (2) Coleta de informações documentadas; e (3) Realização de Pesquisa de Campo.

A pesquisa de campo combinou abordagens e procedimentos quantitativo e qualitativo. As abordagens quantitativas (Questionário *on-line*), por definição, permitem aferir a magnitude e extensão dos fenômenos, sem, todavia, possibilitar a exploração do seu significado substantivo. Com a utilização dos métodos qualitativos de Grupo Focal e Entrevistas Coletivas, torna-se possível explorar não apenas o comportamento das variáveis e identificar as relações existentes entre elas, mas também examinar os sentidos a elas atribuídos que as tornam significativas e capazes de orientar as ações dos atores. Quanto à amostra, esta foi do tipo não-probabilística, de natureza intencional, definida segundo o critério de envolvimento com a formulação e implementação do Programa selecionado.

No que tange ao Monitoramento, para as análises da execução financeira dos Programas em 2012, foram realizadas coletas de dados referentes aos recursos financeiros: Orçado Inicial (orçamento conforme publicado na LOA), Orçado Atual (valor inicial, acrescido ou deduzido, após as modificações orçamentárias, ao final do exercício), Empenhado (crédito orçamentário formalmente comprometidos com o atendimento de encargos ou compromissos assumidos perante terceiros), Liquidado (valor reconhecido pela administração como devido, após o recebimento do objeto gerador do débito e o exame da documentação pertinente) e Pago (pagamentos feitos aos credores, com base nas despesas liquidadas); por Compromissos e Fonte de Recursos (origem e natureza dos recursos orçamentários), a eles atreladas, de cada um dos Programas. Estes dados

foram extraídos por meio de Pesquisa Dinâmica (levando em consideração os dados referentes à Projetos, Atividades Finalísticas e investimentos de Empresas não Dependentes) do relatório do Siplan e organizados em tabelas.

Em seguida foi realizada a leitura dos dados da tabela, dividida em duas seções. A primeira seção diz respeito à análise dos resultados gerais do desempenho financeiro do Programa, de modo a verificar mudanças orçamentárias e a execução financeira (utilização dos recursos financeiros, visando quitar as obrigações assumidas, no caso desta análise utilizou-se o valor Pago para os cálculos), inclusive das Fontes de Recursos. A segunda seção trata dos resultados financeiros dos Programas por Compromisso.

## 3. AVALIAÇÃO INICIAL: DESCRIÇÃO DO PROGRAMA E APRESENTAÇÃO DO GRUPO PESQUISADO

O Programa Pacto Pela Vida é baseado nos modelos polícia de proximidade e policiamento comunitário. Sua ementa – “Implementar uma política de segurança pública transversal e integrada, que proteja a cidadania e garanta os direitos humanos, reduza os índices de criminalidade, violência e vulnerabilidade das comunidades, com base em ações construídas de forma pactuada junto à sociedade” – reflete a ideia de uma polícia cidadã, com base na garantia dos direitos humanos.

O Programa está inserido no Eixo Estruturante Inclusão Social e Afirmação de Direitos, na área temática Segurança Pública, e está estruturado em onze compromissos, ligados à Secretaria de Segurança Pública (SSP), Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH) e Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes); 70 entregas e 109 ações orçamentárias. Estão previstos recursos para os quatro anos do PPA 2012-2015 na ordem de 11,4 bilhões de reais.

No que tange à pesquisa quantitativa, foram convocados 28 representantes do Programa, sendo que, destes, 23 responderam ao Questionário, resultando em um aproveitamento da amostra de aproximadamente 82%. No Grupo Focal estavam presentes seis representantes dos diversos órgãos que participam da execução do Programa (Secretaria de Segurança Pública, Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza). Na investigação dos respondentes quanto ao Cargo que ocupavam, verifica-se que dos 23 respondentes, oito exerciam o cargo de Diretor, cinco eram Assessores, três eram Superintendentes, dois ocupavam Outros cargos que não foram especificados na pesquisa (“Coordenador Executivo”, “Subcomandante da Polícia Militar”), dois eram Coordenadores e outros dois eram Diretores Gerais. Um dos respondentes era Técnico. No que diz respeito ao vínculo com o órgão, 21 faziam parte do Quadro Efetivo (Estatutário, CLT) e dois pertenciam à categoria de Temporário (Comissionada, Função Gratificada, REDA)

## 4. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO

Os principais resultados da construção de proposta de Matriz de Marco Lógico e Pesquisa de Campo foram agrupados e sintetizados em PONTOS FORTES e PONTOS FRACOS do Programa e estão apresentados a seguir:



• **Quadro 1 – Síntese dos Resultados da Pesquisa**

<b>CONCEPÇÃO</b>	
<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
<p>1 – O processo de formulação envolve insumos diversos: demandas sociais (escuta social: PPA-P, Fórum Estadual de Segurança Pública, Fórum de Violência); identificação e resposta à crise; estudos diagnósticos; política do governo federal consubstanciada no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania de Inclusão Produtiva (Pronasci); articulação de ações de política já em andamento no Governo do Estado da Bahia nas áreas de segurança pública e políticas sociais (assistência social, educação, cultura/esporte, dentre outros), com vistas à prevenção e ao controle da violência e criminalidade; experiências bem-sucedidas em outros estados brasileiros: Programa Pacto Pela Vida e Plano Estadual de Segurança Pública (PESP), ambos de Pernambuco.</p> <p>2 – Entendimento comum da orientação do Programa para uma abordagem de longo prazo de promoção de uma política pública transversal e integrada nas áreas de segurança pública e proteção social com objetivo de redução da criminalidade. Destaca-se, entretanto, o reconhecimento das limitações da ementa apresentada. Em relação ao objetivo do Programa, percebe-se que o escopo proposto é demasiadamente amplo, dificultando a identificação dos verdadeiros limites de atuação desta proposta de política pública. Os compromissos firmados no PPA 2012-2015 não são suficientes para o atingimento do objetivo explicitado na ementa do Programa 105 – Pacto Pela Vida.</p> <p>3- Clareza dos resultados esperados do Programa, ainda que admitissem a dificuldade de alcançá-los a partir dos compromissos que compõem o Programa. Um dos problemas identificados foi a necessidade de incorporação de ações integradas das diversas secretarias de Estado no que tange a prevenção social da criminalidade combinada com a maior qualificação da repressão.</p>	<p>1 – Ausência de consideração dos Pressupostos ou circunstâncias que se considera como antecedentes e necessárias ao funcionamento do Programa.</p> <p>2 – Os indicadores são inconsistentes com o que se pretende apontar, insuficientes e, em muitos casos, não são apresentados os meios de verificação. Expressam, em sua maioria, processos ou produtos e não efeitos ou resultados específicos do Programa.</p> <p>3 – Carência de informações para a verificação da lógica vertical do Programa e coerência e encadeamento lógico entre seus elementos: insuficiência nas informações referentes à estrutura atual de execução do Programa.</p> <p>4 – Embora a origem do Programa seja atribuída a demandas sociais e estudos diagnósticos, os critérios utilizados para a consolidação das demandas e seu uso na concepção do Programa não foram identificados. Quanto aos estudos diagnósticos ou pesquisas para o levantamento de dados para a caracterização da situação de crise no estado e elaboração do Programa do PPA 2012-2015, estes não foram adequadamente explicitados.</p> <p>5 – Na concepção do Programa não foram identificados os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública. Desta forma, percebe-se que na concepção do Programa, não obstante haja um recorte dos 20 municípios prioritários, o estabelecimento das prioridades por território de identidade não precede a formulação/concepção do Programa.</p> <p>6 – Falta de alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas do Programa. São reconhecidas as limitações da ementa apresentada, denotando falhas na concepção do Programa e na articulação dos diversos elementos do PPA. É apontada a dificuldade de apropriação, assimilação e aplicação adequada da nova metodologia do PPA.</p> <p>7 – O desdobramento do escopo do Programa em ações e entregas não aconteceu de forma satisfatória, de modo a permitir o alcance do seu objetivo geral.</p>
<b>PLANEJAMENTO</b>	
<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
<p>1 – Identificação da estratégia do Governo do Estado da Bahia de médio e longo prazo a partir da Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011, que institui o Sistema de Defesa Social e o Programa Pacto Pela Vida. Destaca-se ainda o Bahia 2023. Entretanto, é importante destacar que, uma vez que o Plano Bahia 2023 não tenha sido publicado, a estratégia de governo não está adequadamente explicitada.</p> <p>2 – Para os Órgãos/Entidades responsáveis pelo Programa e que possuíam estratégia formalizada em documento específico (PE) existe aderência das ações do Programa ao Plano, o que, certamente, favorece a atuação do Programa;</p> <p>3 – Metas publicadas no PPA 2012-2015 consideradas factíveis. No entanto, para que o objetivo (ementa) do Programa seja alcançado recomenda-se: 1) maior integração das ações relativas à segurança pública e à</p>	<p>1 – Carência do Programa no que tange à utilização de ferramentas de planejamento necessárias à garantia de critérios mínimos de consistência e coerência na fase de concepção/planejamento.</p> <p>2 – Ainda que tenha sido utilizada a nova metodologia do PPA para a elaboração do Programa, são percebidas as fragilidades quanto ao fornecimento de suporte técnico e metodológico às equipes para apropriação dos instrumentos necessários à formulação/planejamento desta ação de política pública.</p> <p>3 – Embora tenham sido citados mecanismos de identificação e mapeamento dos riscos que envolvem o Programa PPA 2012-2015: riscos comuns a outros estados na área de Segurança Pública, não foram elaborados indicadores de monitoramento, ou mesmo plano de</p>

## PLANEJAMENTO

### Pontos Fortes

política social, explicitadas em novas metas para o Programa; 2) revisão do escopo do Programa para melhor identificação dos limites de atuação da política; 3) ajuste dos recursos (financeiro, estrutura física e de pessoal) disponibilizados.

### Pontos Fracos

gerenciamento ou plano de ação para mitigação do risco.

4 – Falta de clareza quanto aos critérios usados para a alocação dos recursos financeiros necessários ao Programa. Destaque especial foi dado à Seplan no que se refere à disponibilização, ao contingenciamento ou à redução dos recursos orçados, uma vez que não foram explicitados os critérios utilizados para estas ações.

5 – Recursos necessários à resolução da situação-problema insuficientes. Foi relatada deficiência em todos os recursos, principalmente na estrutura de recursos humanos.

6 – Capacidade limitada de resposta de alguns Órgãos/Entidades ante os desafios colocados para a execução das ações relacionadas aos compromissos sob sua responsabilidade. As equipes de trabalho não estão estruturadas/capacitadas para atender às demandas relacionadas aos compromissos do Programa, a infraestrutura existente nos Órgãos/Entidades é precária, os recursos físicos e financeiros não são suficientes.

7 – Superposição de atividades relativas ao Programa e conflito de competências institucionais.

8 – Comunicação intragovernamental ineficaz, ainda que o Programa Pacto Pela Vida possuísse arranjos institucionais para promover uma melhor comunicação entre os executores do Programa (Comitês de Governança e Executivo, câmaras setoriais, núcleo de gestão). Não é percebido um fluxo contínuo de informações entre os atores relevantes do Programa, o que poderá prejudicar sobremaneira o alcance dos resultados pretendidos.

9 – Desvios de função e lacunas de capacidades das equipes de trabalho.

## GESTÃO/EXECUÇÃO

### Pontos Fortes

1 – Existência de complementaridade e interdependência entre os compromissos na implementação do Programa.

2 – Gestão do Programa realizada a partir de três instâncias: Comitê Executivo, órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, com a finalidade de promover a articulação entre os processos de formulação, implantação, monitoramento e avaliação das ações do Programa; câmaras setoriais, integrantes do Comitê Executivo, que tem por finalidade propor e definir diretrizes e políticas setoriais que contribuam para a redução das taxas de CVLI; e o núcleo de gestão/gabinete do governador, com a finalidade de atuar na concepção e execução dos processos de monitoramento e de avaliação dos programas que integram o Sistema de Defesa Social. O acompanhamento do Programa acontece de forma centralizada e com a previsão de utilização de métodos específicos orientados ao seu monitoramento.

3 – Utilização de mecanismos para tornar públicas as informações sobre a execução e resultados do Programa. Os mecanismos mais utilizados são principalmente: *websites* oficial, publicações da Secom, Diário Oficial e boletim interno; comunicações das câmaras setoriais e das reuniões de comitês, jornais, TV.

### Pontos Fracos

1 – Alinhamento parcial entre o Programa planejado e publicado no PPA e aquele efetivamente executado (criado pela Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011). Embora seja preservado o escopo desta ação de política pública, para diminuir as divergências seriam necessárias alterações de algumas metas do Programa no PPA 2012-2015. O Programa Pacto Pela Vida executado extrapola aquele previsto no PPA. O que certamente prejudica a capacidade de acompanhamento, monitoramento e avaliação desta ação de política pública.

2 – Em relação aos indicadores do PPA, estes são considerados insuficientes, com foco limitado a algumas ações do Programa. Foi exposta a necessidade de indicadores que representassem o desempenho do Programa, bem como registros de dados mais detalhados.

3 - Grande volume de recursos transferidos através de PMO.

4 - Concentração de recursos no Compromisso 9. O programa apresenta mais de 80% dos recursos voltados para às áreas de capacitação e formação (Compromisso 9), chegando a executar em 2012 mais de 95%. Em sentido oposto, os recursos destinados as áreas como ação integrada dos policiais (Compromisso 7), prevenção e

repressão a violência (Compromisso 6) e policiamento comunitário (Compromisso 10), juntas tiveram 11% de participação no orçamento e execuções abaixo de 60%.

FONTE: Informações da Pesquisa

## 5. PROPOSTAS DE MELHORIAS

Baseadas nas fragilidades apontadas pela MML e pela pesquisa de campo, foram relacionadas propostas de melhoria para o Programa 105 – Pacto Pela Vida, conforme apresentado a seguir:

Quadro 2 – Propostas de Melhoria

CONCEPÇÃO	PLANEJAMENTO	GESTÃO/EXECUÇÃO
1- Implantar prática de realização de Estudos Diagnósticos sobre as áreas de atuação dos Órgãos/Entidades responsáveis pelo Programa. Esta ação é fundamental para melhor definição do escopo das ações de política pública, de maneira que compromissos, metas, entregas, ações e limites de atuação do Programa coincidam com seu objetivo e estratégia de atuação.	1- Oferecer capacitação para a utilização generalizada da MML.	1- Capacitar as equipes responsáveis pela Comunicação das Informações sobre a execução e os resultados do Programa.
2- Estabelecer métricas para aferição de resultados do Programa. Reelaborar os Indicadores do PPA de modo a obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos pelo Programa.	2- Estabelecer equipe encarregada de identificar e analisar os pontos de inconsistência no planejamento do Programa e propor os ajustes cabíveis, segundo a metodologia do Marco Lógico.	2- Formar grupo para identificar, analisar e propor soluções para as situações de superposição de atividades e conflito de competências institucionais relativas ao Programa. O foco: minimizar as ações duplicadas, economizar e potencializar recursos (financeiros, humanos, materiais e tecnológicos).
3- Constituir grupo de trabalho para levantar critérios para elaboração de proposta para Territorialização das Metas, identificando os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações da política pública. Com base nesses resultados, explicitar as prioridades segundo os territórios de identidade.	3- Incorporar à MML o enunciado dos pressupostos e respectivos Indicadores	3- Elaborar proposta de Publicização Qualificada e específica das ações do Programa para sociedade, governo e outros atores importantes.
4- Efetuar revisão da ementa, dos enfoques estratégicos, dos compromissos e das entregas do Programa, com apoio de equipe que domine as novas metodologias e terminologias de elaboração do PPA e que possa contribuir para melhor composição da lógica do PPA com a do Pacto Pela Vida, instituído pela Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011.	4- Realizar o mapeamento e a Análise dos Riscos das metas seguindo os seguintes passos: aquisição de instrumentos de análise de riscos, elaboração de indicadores de monitoramento e plano de ação para mitigação do risco.	4- Constituir espaço específico para discussão e apresentação de propostas de solução para os desafios da Intersetorialidade e da Comunicação Intragovernamental.

	5- Oferecer capacitação para a utilização generalizada das Ferramentas de Análise de Risco.	5- Promover a articulação com as secretarias que tenham ligação as metas do programa.
	6- Implantar ou fortalecer metodologias de Gestão por Competências das Equipes de Trabalho.	6- Promover mecanismos para dirimir a excessiva transferência de recursos.
	7- Capacitar as equipes responsáveis pela Execução do Programa.	7- Verificar a estratégia do programa, de modo a rever a concentração dos recursos no Compromisso 9

FONTE: Informações da Pesquisa

## 6. EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA

### 6.1 Resultados gerais

Na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2012 o orçamento para o Programa 105 – Pacto Pela Vida, foi aprovado com o valor inicial de R\$ 2,5 bilhões. Ao final de 2012<sup>2</sup>, após Propostas de Modificações Orçamentárias (PMOs), a dotação do programa alcançou o valor de R\$ 2,9 bilhões. Este montante equivale a um aumento de aproximadamente 14,9% do orçamento previsto, sinalizando algum desvio em relação ao planejamento inicial e à programação da despesa do Programa para o período.

No ano de 2012 foram efetivamente pagos R\$ 2,6 bilhões, resultando em uma execução financeira de 92,4%, enquanto que foram liquidados no período R\$ 2,8 bilhões<sup>3</sup>.

Das 10 Fontes de recursos alocadas ao Programa em 2012, a Fonte 00 (Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro) concentrou 92,4% (R\$ 2,6 bilhões) do total recursos do Programa. Esta Fonte registrou acréscimo de 9,3% em seu valor orçado inicial de R\$ 224,3 milhões, tendo pago aproximadamente R\$ 2,6 bilhões, configurando uma execução financeira de 97,1% em relação ao pago, enquanto que foram liquidados aproximadamente R\$ 2,6 bilhões.

Dentre as demais Fontes de recursos, chamam a atenção a Fontes 15 (Recursos do Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado da Bahia – PROCONFIS) e a Fonte 24 (Operações de Crédito Externas em Bens e/ou Serviços/Moeda/Bird), sem qualquer execução financeira ao final do exercício. Destaca-se, ainda a Fonte 21 (Operações de Crédito Internas/ /MOEDA), que pagou R\$ 692,2 mil, com execução financeira de 3,3%, enquanto que liquidou R\$ 12,1 milhões.

Ressalta-se que, no ano de 2012 a Secretaria de Segurança Pública (SSP) solicitou 538 Proposta de Modificação Orçamentária (PMOs).

### 6.2 Resultados do Programa por Compromisso

O Programa Pacto pela Vida contempla 11 compromissos, todos ligados à SSP, sendo que o Compromisso 9 absorveu 83,8% (R\$ 2,4 bilhões) dos recursos. O Compromisso 6, por sua vez, concentrou 9,3% (R\$ 265,3 milhões). O Compromisso 4 não foi contemplado com recursos na LOA de 2012 e o Compromisso 11 teve todo o recurso previsto (R\$ 2 milhões) na LOA 2012 retirado através de PMOs.

**C9 - Promover a formação, capacitação e valorização do profissional de segurança pública, com foco no policial cidadão, para melhoria da qualidade dos serviços prestados - SSP.** O compromisso foi



orçado inicialmente em R\$ 2,2 bilhões, mas ao final de 2012, após PMOs, o valor alcançou aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, o que representou um ajuste orçamentário de 9,6% (R\$ 209,9 milhões). Deste montante R\$ 2,4 bilhões foram liquidados e efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira de 99,5%.

O Compromisso contou em 2012 com três Fontes de Recursos: a Fonte 00, na qual foram alocados R\$ 2,4 bilhões, representou 83,8% do orçamento atual do Programa, tendo pago R\$ 2,4 bilhões e atingindo uma execução financeira de 99,6%, enquanto que foram liquidados R\$ 2,4 bilhões. A Fonte 01 e a Fonte 31 (Transferência Voluntária Federal/Direta), foram inseridas no Programa no decorrer da execução da LOA 2012, através do PMOs. Na Fonte 01 foram alocados R\$ 79,1 mil, entretanto não apresentou qualquer execução financeira no exercício. Na Fonte 31 foram alocados R\$ 1,5 milhões, dos quais foram pagos R\$ 37,4 mil, obtendo a execução financeira de 2,6%, enquanto que foram liquidados R\$ 56,1 mil.

**C6 - Aprimorar a prevenção e repressão da violência, com ações de polícia comunitária focadas em áreas prioritárias - SSP.** O compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 166,2 milhões, mas ao final de 2012, após PMOs, o valor alcançou aproximadamente R\$ 265,3 milhões, o que representou um ajuste orçamentário de 59,7% (R\$ 99,1 milhões). Deste montante, R\$ 107,5 milhões foram efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira de 40,5%, enquanto que R\$ 204,3 milhões foram liquidados no período.

Seus recursos foram alocados nas Fontes 00, 01, 15, 16 (Taxas Vinculadas ao Fundo Especial de Aperfeiçoamento dos Serviços - FEASPOL/TAXA), 21, 24 (Operações de Crédito Externas em Bens e/ou Serviços e 31.

A Fonte 00 foi orçada inicialmente em R\$ 126,2 milhões, mas ao final de 2012, após PMOs, o valor alcançou aproximadamente R\$ 134,8 milhões, o que representou um ajuste orçamentário de 6,8% (R\$ 8,5 milhões). Deste montante R\$ 89,6 milhões foram efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira de 66,5%, enquanto que R\$ 125,9 milhões foram liquidados. A Fonte 16 foi orçada inicialmente em R\$ 10 milhões, mas ao final de 2012 o valor alcançou aproximadamente R\$ 33,9 milhões, o que representou um ajuste orçamentário de 238,9% (R\$ 23,9 milhões). Deste montante R\$ 4,4 milhões foram efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira de 13,1% em relação ao pago, enquanto que R\$ 28 milhões foram liquidados.

As Fontes 01, 21, 24 e 31 foram inseridas no compromisso no decorrer do exercício da LOA 2012, através de PMO. A Fonte 24 não registou nenhum pagamento no exercício, a fonte 21 executou menos de 1% do seu orçado atual. Já a 01 recebeu R\$ 63,7 mil, pagou R\$ 60,8 mil, com uma execução financeira de 95,5% em relação ao pago e a fonte 31 recebeu R\$ 22,9 milhões e pagou R\$ 13,3 milhões, registrando uma execução financeira em relação ao pago de 58,2%.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 105 – Pacto Pela Vida originou-se de um processo de formulação que envolve insumos diversos: demandas sociais; identificação e resposta à crise; estudos diagnósticos; política do governo federal consubstanciada no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); articulação de ações de política já em andamento no Governo do Estado da Bahia nas áreas de Segurança Pública e Políticas

Sociais com vistas à prevenção e ao controle de violência e criminalidade; experiências bem-sucedidas em outros estados brasileiros: Programa Pacto Pela Vida e Plano Estadual de Segurança Pública (PESP), ambos de Pernambuco.

Apesar das fragilidades verificadas durante a sua formulação e a do PPA, especialmente aquelas relacionadas com a adoção de uma nova metodologia para seu planejamento, os participantes da pesquisa informaram haver aspectos positivos originados do novo processo. São eles: entendimento comum da orientação do Programa; clareza dos resultados esperados do Programa; aderência das ações do Programa ao PE dos Órgãos/Entidades responsáveis por esta ação de política pública; existência de complementaridade e interdependência entre os compromissos na implementação do Programa; gestão do Programa realizada a partir de instância específica.

Entretanto, a partir da constatação de que parte das ações em execução do Programa Pacto Pela Vida, instituído pela Lei nº 12.357, de 26 de setembro de 2011 não tem referência no PPA 2012-2015, fica claro que o planejamento do Programa e, conseqüentemente, de suas metas constitui uma importante lacuna no processo de concepção desta proposta de política pública: compromissos publicados no PPA 2012-2015 não representam a totalidade daquelas ações do Programa que está em execução. Em suma, uma das falhas mais graves de concepção/planejamento deste Programa é a distorção entre o publicado e o executado.

Ademais, embora a origem do Programa seja atribuída a demandas sociais e estudos diagnósticos, os critérios utilizados para a consolidação das demandas e seu uso na concepção do Programa não foram identificados. Quanto aos estudos diagnósticos ou pesquisas para o levantamento de dados para a caracterização da situação-problema no estado, estes não foram adequadamente explicitados; na concepção do Programa não foram identificados os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública. Não foram previstos a identificação e o mapeamento dos riscos. Destaca-se, ainda, a insegurança quanto aos recursos (físicos, financeiros e de pessoal) para o cumprimento das metas estabelecidas no Programa.

Neste contexto, esta Avaliação Inicial teve por objetivo identificar os problemas relacionados com a concepção, o planejamento e a gestão do Programa e construir uma linha de base para as próximas avaliações, bem como contribuir, neste momento, para o seu aperfeiçoamento. Este instrumento também aponta elementos importantes que podem influenciar no desempenho dos Programas e, portanto, devem ser observados pelo monitoramento em curso no âmbito da SGA.

Por fim, esta Avaliação Inicial propõe uma série de medidas para o aperfeiçoamento do Programa, conforme apresentado no Plano de Melhoria. Destaca-se: efetuar revisão da ementa, dos enfoques estratégicos, dos compromissos e das entregas do Programa, com apoio de equipe que domine as novas metodologias e terminologias de elaboração do PPA e que possa contribuir para melhor composição da lógica do PPA com a do Programa Pacto Pela Vida em execução. Em seguida, deve-se estabelecer equipe encarregada de identificar e analisar os pontos de inconsistência no planejamento do Programa e propor os ajustes cabíveis, segundo a metodologia do Marco Lógico; incorporar à MML o enunciado dos pressupostos e respectivos indicadores; realizar o mapeamento e a análise dos riscos das metas; elaborar métricas para aferição de resultados do Programa: rever os indicadores para obter mais fidedignidade aos resultados

pretendidos; capacitar as equipes responsáveis pela comunicação das informações sobre a execução e os resultados do Programa; identificar, analisar e propor soluções para as situações de superposição de atividades e conflito de competências institucionais relativas ao Programa; buscar propostas de solução para os desafios da intersetorialidade e da comunicação intragovernamental.

Ainda com o objetivo de aperfeiçoar o desempenho do Programa, os sistemas de Monitoramento deverão atender para as seguintes recomendações:

1. Reelaborar os Indicadores do Programa e apresentá-los com as informações completas, permitindo a verificação da lógica horizontal da MML do Programa;
2. Apresentar os Pressupostos da MML, ou circunstâncias que se considera como antecedentes e necessárias ao perfeito funcionamento do Programa, para a elaboração de um plano de resposta aos riscos;
3. Revisar a ementa, os enfoques estratégicos, os compromissos e as entregas do Programa de forma a permitir a melhor composição da lógica do PPA com o Programa em execução.

Adicionalmente, com vistas a dar continuidade as próximas etapas do Processo de Monitoramento, os elementos que compõem o Plano de Monitoramento do ano de 2013 são aqueles constantes na estrutura proposta pelo PPA 2012-2015: metas, entregas e indicadores.

As metas serão obrigatoriamente monitoradas, em respeito a legislação vigente ( Lei nº12.504 de 29 de dezembro de 2011, art. 11). No entanto, a priorização das metas será definida segundo: 1) grau de importância para resolução do problema a que o Programa se propõe a resolver; 2) impacto na execução do Programa; 3) viabilidade da coleta de dados, 4) ser oriunda da escuta social, 5) ter recursos alocados no exercício vigente, e 6) volume de recursos alocados.

Os indicadores, diferentemente das metas, tem sua escolha enquanto elemento a ser monitorado em caráter facultativo. Devem ser utilizados quando for conveniente para as análises e conclusões sobre o programa. Podem ser os indicadores do Programa, clássicos ou ainda construídos, desde que respeitem os princípios de: 1) viabilidade: dados disponíveis com fonte confiável, 2) clareza e objetividade, e 3) apuração com periodicidade garantida e ou consolidada.

As entregas, assim como os indicadores, poderão ser selecionadas como elemento a ser monitorado de forma complementar. Deve-se lançar mão do seu uso quando a meta por si só não for capaz de fornecer dados que permitam uma análise conclusiva para o processo decisório. Desta forma, será necessário estabelecer previsões quantitativas anuais para que seja possível o seu monitoramento, visto que seus quantitativos não são expostos no PPA. Sua seleção deve levar em conta as seguintes fatores: 1) impacto na consecução do compromisso a que esta atrelada, 2) montante de recursos vinculados nas ações orçamentárias, e 3) viabilidade: dados disponíveis com fonte confiável.

## 8. REFERÊNCIAS

SEPLAN, 2013. **Relatório de Avaliação Inicial Programa 105 – Pacto Pela Vida** Superintendência de Gestão e Avaliação - Diretoria de Avaliação. Março, 2013.

### **GOVERNADOR**

Jaques Wagner

### **SECRETARIA DO PLANEJAMENTO**

José Sergio Gabrielli de Azevedo

### **CHEFIA DE GABINETE**

Clóvis Caribé Menezes dos Santos

### **SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO E AVALIAÇÃO**

Maria Lúcia Cunha de Carvalho

### **DIRETORIA DE AVALIAÇÃO**

Carmen Lúcia Castro Lima (até fev. de 2013)

### **DIRETORIA DE MONITORAMENTO**

Maria Aparecida Fortes de Almeida Presídio

### **COORDENAÇÃO DE SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO**

Vanduy Cordeiro dos Santos (até fev. de 2013)

### **COORDENAÇÃO DE PESQUISA E AVALIAÇÃO**

Thaiz Braga (até fev. de 2013)

Rodrigo Cerqueira

### **ELABORAÇÃO TÉCNICA**

Thaiz Braga

Mateus Silva

### **COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES**

Roberto Costa

### **COORDENAÇÃO DE ARTICULAÇÃO**

Jamille Lima

### **PESQUISA DE CAMPO E COLETA DE DADOS**

Rodrigo Cerqueira

Vanduy Cordeiro dos Santos

Fábia Alves

Veralícia Brito

### **CONSULTORIA**

PLANUS Estratégia e Gestão

### **EDITORIAÇÃO**

Egla Costa

Manoel Ribeiro

<sup>1</sup> A construção de uma hipótese para a MML tem por finalidade dispor as informações do Programa de forma que seja possível a análise dos indicadores propostos; a identificação da existência de fontes de verificação; e a verificação das condições externas que influenciam o alcance dos objetivos propostos. Esta é a Lógica Horizontal da MML. A identificação dos objetivos do Programa e verificação da sequência lógica das propostas apresentadas para a consecução destes objetivos constitui a Lógica Vertical.

<sup>2</sup> Segundo dados extraídos do Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan) em 14/03/2013.

<sup>3</sup> Os Restos a Pagar do exercício de 2011 estão incluídos nos montantes de recursos tanto Liquidados quanto Pagos em 2012, de modo que os valores não guardam necessariamente uma equivalência com os componentes de ações efetivamente executados no exercício



**PROGRAMA 106 - PACTO PELA VIDA - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

R\$ 1,00

Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçamento Inicial (A)	Orçamento Atual (B)	Participação do valor do compromisso e fonte / Orçamento Atual Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenho (C)	(%) Execução Financeira do Empenhado / Orçamento Atual (C/B)	Liquidação (D)	(%) Execução Financeira do Liquidado / Orçamento Atual (D/B)	Pago (E)	Participação do valor do compromisso e fonte / Pago Total (E/G)	(%) Execução Financeira do Pago / Orçamento Atual (E/B)
<b>C1 - SEDES - Promover a reinserção na sociedade dos adolecentes em conflito com a lei, com a ampliação e qualificação do atendimento socioeducativo nos municípios prioritários das Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP</b>	40.581.000	69.046.477	2,4	28.465.477	64.344.771	93,2	63.957.335	92,6	62.573.713	2,4	90,6
0 - ORDINARIO	19.193.000	31.967.059	1,1	12.774.059	31.646.170	99,0	31.258.734	97,8	29.875.112	1,1	93,5
15 - PROCONFIS (Lei nº 11.358/09)	0	4.200.000	0,1	4.200.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
28 - FUNCEP	21.388.000	32.638.000	1,1	11.250.000	32.457.184	99,4	32.457.184	99,4	32.457.184	1,2	99,4
61 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/INDIRETA	0	241.418	0,0	241.418	241.418	100,0	241.418	100,0	241.418	0,0	100,0
<b>C2 - SEDES - Atender e acompanhar pessoas usuarias de substâncias psicoativas e suas familias</b>	100.000	3.572.431	0,1	3.472.431	3.571.846	100,0	3.571.846	100,0	3.571.846	0,1	100,0
28 - FUNCEP	100.000	3.572.431	0,1	3.472.431	3.571.846	100,0	3.571.846	100,0	3.571.846	0,1	100,0
<b>C3 - SJCDH - Garantir a proteção à vida, a integridade e a assistência a vítimas de violência e testemunhas de crimes</b>	50.000	4.991.992	0,2	4.941.992	4.009.517	80,3	3.990.533	79,9	4.008.929	0,2	80,3
0 - ORDINARIO	50.000	57.000	0,0	7.000	56.345	98,9	37.361	65,5	55.757	0,0	97,8
1 - CONTRAPARIDA	0	978.730	0,0	978.730	853.413	87,2	853.413	87,2	853.413	0,0	87,2
31 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/DIRETA	0	3.956.262	0,1	3.956.262	3.099.759	78,4	3.099.759	78,4	3.099.759	0,1	78,4
<b>C5 - SJCDH - Qualificar e integrar as redes públicas de saúde, assistência social, justiça, direitos humanos e educação para atuação sistêmica na prevenção e tratamento à dependência química</b>	1.225.000	3.386.210	0,1	2.161.210	2.952.854	87,2	2.952.854	87,2	2.952.854	0,1	87,2
0 - ORDINARIO	925.000,00	383.210,00	0,0	-541.790	75.854	19,8	75.854	19,8	75.854	0,0	19,8
7 - FUNDEB	300.000,00	3.000,00	0,0	-297.000	3.000	100,0	2.681	89,4	2.681	0,0	89,4
28 - FUNCEP	0,00	3.000.000,00	0,1	3.000.000	2.874.000	95,8	2.874.000	95,8	2.874.000	0,1	95,8

PROGRAMA 106 - PACTO PELA VIDA - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

R\$ 1.00

Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçado Inicial (A)	Orçado Atual (B)	Participação do valor do compromisso e fonte / Orçado Atual Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	Execução Financeira do Empenhado / Orçado Atual (C/B)	Liquidado (D)	Execução Financeira do Liquidado / Orçado Atual (D/B)	Pago (E)	Participação do valor do compromisso e fonte / Total (E/G)	Execução Financeira do Pago / Orçado Atual (E/B)
<b>C6 - SSP - Aprimorar a prevenção e repressão da violência, com ações de polícia comunitária focadas em áreas prioritárias</b>	166.212.000	265.346.701	9,3	99.134.701	212.451.833	80,1	204.281.872	77,0	107.514.581	4,1	40,5
0 - ORDINARIO	136.212.000	134.755.504	4,7	8.543.504	132.119.993	98,0	125.927.382	93,4	89.585.587	3,4	66,5
1 - CONTRAPARTIDA	0	63.663	0,0	63.663	60.800	95,5	60.800	95,5	60.800	0,0	95,5
15 - PROCONFIS (Lei nº 11.358/09)	30.000.000	38.254.330	1,3	8.254.330	28.416.429	74,3	28.416.429	74,3	0	0,0	0,0
16 - VINC FEASPOL/TAXA	10.000.000	33.887.996	1,2	23.887.996	29.862.855	88,1	27.956.971	82,5	4.445.714	0,2	13,1
21 - OCIMOEDA	0	16.474.982	0,6	16.474.982	8.321.768	50,5	8.251.068	50,1	84.295	0,0	0,5
24 - OCEMOEDA/BIUD	0	19.000.000	0,7	19.000.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
31 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/DIRETA	0	22.910.226	0,8	22.910.226	13.669.989	59,7	13.669.223	59,7	13.338.184	0,5	58,2
<b>C7 - SSP - Implementar ações policiais integradas por meio da gestão democrática do Sistema de Segurança Pública, com o uso da inteligência e da tecnologia como diferencial estratégico</b>	25.532.000	48.707.742	1,7	23.175.742	44.880.233	93,1	44.495.468	91,4	29.148.044	1,1	59,8
0 - ORDINARIO	20.635.000	20.559.110	0,7	-75.890	19.854.252	96,6	19.469.487	94,7	14.896.120	0,6	72,5
1 - CONTRAPARTIDA	0	6.275	0,0	6.275	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
16 - VINC FEASPOL/TAXA	4.897.000	27.135.843	0,9	22.238.843	24.308.486	89,6	24.308.486	89,6	13.534.429	0,5	49,9
31 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/DIRETA	0	1.006.514	0,0	1.006.514	717.495	71,3	717.495	71,3	717.495	0,0	71,3
<b>C8 - SSP - Fortalecer a gestão do Sistema Estadual de Segurança Pública por meio da reestruturação administrativa e do aperfeiçoamento de suas instituições</b>	66.220.000	68.844.154	2,4	2.624.154	62.519.921	90,8	60.491.474	87,9	48.029.391	1,8	69,8
0 - ORDINARIO	61.638.000	58.985.205	2,1	-2.672.795	56.344.791	95,5	54.316.344	92,1	45.893.936	1,7	77,8
1 - CONTRAPARTIDA	0	27.376	0,0	27.376	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
16 - VINC FEASPOL/TAXA	4.562.000	2.593.524	0,1	-1.968.476	1.366.911	52,7	1.366.911	52,7	548.434	0,0	21,1
21 - OCIMOEDA	0	4.608.000	0,2	4.608.000	3.829.135	83,1	3.829.135	83,1	607.938	0,0	13,2
31 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/DIRETA	0	2.650.049	0,1	2.650.049	979.084	37,2	979.084	37,2	979.084	0,0	37,2
<b>C9 - SSP - Promover a formação, capacitação e valorização do profissional de segurança pública, com foco no policial cidadão, para melhoria da qualidade dos serviços prestados</b>	2.191.648.000	2.399.986.862	83,8	209.874.773	2.398.851.940	99,9	2.389.505.099	99,5	2.390.511.464	90,3	99,5
0 - ORDINARIO	2.191.648.000	2.399.986.862	83,8	208.338.862	2.398.531.487	99,9	2.389.448.949	99,6	2.390.474.114	90,3	99,6
1 - CONTRAPARTIDA	0	79.188	0,0	79.188	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
31 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/DIRETA	0	1.456.723	0,1	1.456.723	320.453	22,0	56.149	3,9	37.350	0,0	2,6



R\$ 1,00

**PROGRAMA 105 - PACTO PELA VIDA - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçamento Inicial (A)	Orçamento Atual (B)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Orçamento Atual (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	(%) Execução Financeira do Empenhado / Orçamento Atual (C/B)	Liquidação (D)	(%) Execução Financeira do Liquidado / Orçamento Atual (D/B)	Pago (E)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Pago Total (E/G)	(%) Execução Financeira do Pago / Orçamento Atual (E/B)
C10 - SSP - Promover a inclusão social e a garantia da cidadania em áreas críticas com a participação comunitária	200.000	132.644	0,0	-67.356	132.640	100,0	132.640	100,0	70.791	0,0	53,4
0 - ORDINARIO	200.000	132.644	0,0	-67.356	132.640	100,0	132.640	100,0	70.791	0,0	53,4
C11 - SSP - Intensificar as medidas de prevenção e repressão à corrupção pelo fortalecimento das ações correcionais no âmbito da Secretaria de Segurança Pública	2.000.000	0	0,0	-2.000.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
0 - ORDINARIO	2.000.000	0	0,0	-2.000.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
<b>Informações Gerais do Programa 105</b>											
TOTAL DE PROJETOS	93.388.000	212.625.871	7,4	119.037.871	151.390.211	71,2	144.888.235	68,1	54.781.774	2,1	25,8
TOTAL ATIVIDADE FINALISTICA	2.400.180.000	2.652.925.253	92,6	252.745.253	2.642.325.345	99,6	2.628.490.566	99,1	2.593.599.520	97,9	97,8
TOTAL DO PROGRAMA sem Empresas não Dependentes*	2.493.768.000	2.865.551.124	100,0	371.783.124	2.793.715.556	97,5	2.773.378.801	96,8	2.648.381.294	100,0	92,4
TOTAL DO PROGRAMA com Empresas não Dependentes*	2.493.768.000	2.865.551.124	100,0	371.783.124	2.793.715.556	97,5	2.773.378.801	96,8	2.648.381.294	100,0	92,4

Fonte: Sispain, 14/03/2013

\* Os valores são coincidentes devido a não participação de "Empresas não Dependentes" neste programa.

Obs: Compromisso 4 - SICDH - Garantir os direitos humanos e a dignidade dos servidores das Polícias, do Sistema Prisional e do Adolescente - Fundac, assegurando-lhes o resgate da sua auto-imagem e da consciência a respeito da importância do seu papel na sociedade - Este compromisso não configurou nesta tabela em função de que as únicas ações orçamentárias: 2368 e 4542 não foram programadas em 2012, sendo elas contempladas em 2013.