

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 110 – Envelhecimento Ativo.

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 Lógico¹ (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; as Secretarias de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza; de Educação; da Saúde; e da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos 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 Programa 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 uma tabela.

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 Envelhecimento Ativo é baseado na proposta da Organização Mundial de Saúde (OMS) de processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida no curso de toda existência. Sua ementa – “Assegurar melhor qualidade de vida no processo de envelhecimento das pessoas, garantindo o acesso à educação, trabalho, segurança, seguridade e participação social” – refletindo uma nova abordagem intergeracional, focada, inclusive, em ações de prevenção e formação, que deverão reduzir os custos sociais e econômicos do envelhecimento populacional e permitir a inclusão produtiva voluntária dos mais velhos.

O Programa está inserido no Eixo Estruturante Inclusão Social e Afirmação de Direitos, na Área Temática Cidadania e Direitos Humanos, e está estruturado em quatro compromissos, ligados à Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes), Secretaria de Educação (SEC), Secretaria da Saúde (Sesab) e Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH); 24 entregas e 11 ações orçamentárias. Estão previstos recursos para os quatro anos do PPA 2012-2015 na ordem de 27 milhões de reais.

No que tange à pesquisa quantitativa, foram convocados 17 representantes do Programa, sendo que, destes, 14 responderam ao Questionário, resultando em um aproveitamento da amostra de aproximadamente 82%. No Grupo Focal estavam presentes oito representantes dos diversos órgãos que participam da execução do Programa (Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, Secretaria de Educação, Secretaria da Saúde e Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos). Na investigação dos respondentes quanto ao Cargo que ocupavam, verifica-se que dos 14 respondentes, cinco exerciam o cargo de Coordenador, enquanto que três eram Assessores e outros três, Técnicos. Havia também um Coordenador Técnico e um Diretor. Enquanto que um dos respondente ocupava Outro cargo (Conselheiro do Conselho Estadual de Idoso), conforme descrição do mesmo. No que diz respeito ao vínculo com o órgão, sete faziam parte do Quadro Efetivo (Estatuário, CLT) e os outros sete pertenciam à categoria de Temporário (Comissionada, Função Gratificada, REDA).

4. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INICIAL E DO 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

CONCEPÇÃO	
Pontos Fortes	Pontos Fracos
<p>1 – O processo de formulação envolve insumos diversos: demandas sociais – Plano Plurianual Participativo (PPA-P) –; Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa; Conferências Estadual e Territoriais dos Direitos da Pessoa Idosa do Estado da Bahia); diretrizes do governo federal, que impulsionaram a temática no estado; Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003); lei que dispõe sobre a Política Estadual do Idoso (Lei nº 9.013, de 25 de fevereiro de 2004); estudo diagnóstico do contexto internacional: Declaração Política e o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento.</p> <p>2 – Entendimento comum do Programa orientado para uma abordagem de longo prazo para promover os fatores que protejam a saúde, favoreçam a educação e a formação para o trabalho, assegurem a segurança e garantam a mobilidade e a acessibilidade urbanas para idosos.</p>	<p>1 – Ausência de consideração dos Pressupostos ou circunstâncias que se considera como antecedentes e necessárias ao funcionamento do Programa.</p> <p>2 – Carência de informações para a verificação da lógica horizontal do Programa: insuficiência nas informações pertinentes aos indicadores e ausência de meios de verificação.</p> <p>3 – 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>4 – 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>5 – Embora a origem do Programa seja atribuída à incorporação das demandas sociais advindas do processo de escuta social – Plano Plurianual Participativo (PPA-P) – e Conferências Nacional, Estadual e Territoriais dos Direitos da Pessoa Idosa, os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram identificados. Quanto aos estudos diagnósticos, não foram elaborados especificamente para a caracterização da situação-problema e a concepção do projeto de intervenção.</p> <p>6 – Escopo proposto não abrange a dimensão ‘saúde do idoso’. O direito à saúde é um dos pilares que compõem o conceito de Envelhecimento Ativo explicitado em recomendação publicada pela Organização Mundial de Saúde (OMS). A não observância deste conceito pode comprometer o alcance de resultados mais amplos desta ação de política pública, no que tange à melhoria da qualidade de vida dos idosos.</p> <p>7 – Falta de clareza dos resultados esperados para o Programa decorrente de um grande número de ações de naturezas diferentes e não integradas.</p> <p>8 – No processo de territorialização das metas, não foram identificados os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública. A discriminação das metas conforme os territórios de identidade ocorre apenas no momento de distribuição do recurso, segundo critérios não identificados claramente e grupos territoriais (Direc e Dires) que diferem da metodologia de territórios de identidade.</p> <p>9 – Baixo alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas do Programa. Há uma tendência à execução de ações de forma isolada, denotando falhas na concepção e no planejamento do Programa.</p> <p>10 – O desdobramento do escopo do Programa em ações e entregas não acontece de forma satisfatória, de modo a permitir o alcance do seu objetivo geral.</p>

PLANEJAMENTO

Pontos Fortes

- 1 – Identificação da estratégia de médio e o longo prazo do governo estadual a partir da Lei nº 9.013, de 25 de fevereiro de 2004, que estabelece a Política Estadual do Idoso no Estado da Bahia.
- 2 – Existência de alinhamento das ações estratégicas dos órgãos/entidades e o Programa Envelhecimento Ativo, mesmo para aquelas que não possuíam estratégia formalizada em documento específico (Planejamento Estratégico).
- 3 – Identificação dos papéis e responsabilidades das unidades executoras do Programa.

Pontos Fracos

- 1 – Carência do Programa quanto à utilização de ferramentas de planejamento necessárias à garantia de critérios mínimos de consistência e coerência na fase de concepção/planejamento.
- 2 – Fragilidades quanto ao fornecimento de suporte técnico e metodológico às equipes para apropriação dos instrumentos necessários à formulação/planejamento do Programa.
- 3 – Inexistência de mecanismos de identificação e mapeamento dos riscos. Não estão explicitados os instrumentos utilizados para a efetiva gestão dos riscos, não há menção quanto à elaboração de indicadores de monitoramento, ou mesmo um plano de ação para mitigação do risco.
- 4 – Falta de clareza quanto aos critérios usados para a alocação dos recursos financeiros necessários ao Programa, especialmente quando se trata da fonte dos recursos e cortes de orçamento.
- 5 – Recursos (físicos, financeiros e, principalmente, de pessoal) necessários à resolução da situação-problema insuficientes.
- 6 – Dificuldade de cumprimento das metas estabelecidas no Programa, embora tenham sido publicadas no PPA. A dificuldade de atendimento das metas relaciona-se à necessidade de revisão do escopo do Programa; estrutura inadequada dos órgãos responsáveis pela execução; insuficiência de recursos destinados às suas ações; desestruturação das equipes de trabalho. Desta forma, 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.
- 7 – Capacidade limitada de resposta de alguns órgãos/entidades ante os desafios colocados para a execução das ações relacionadas aos compromissos sob sua responsabilidade. São apontadas deficiências relativas a recursos materiais e humanos.
- 8 – Comunicação ineficaz entre os órgãos/entidades responsáveis pelo Programa. O fluxo de informações entre os atores relevantes do Programa é inexistente ou parcial.
- 9 – Desvios de função e lacunas de capacidades das equipes de trabalho.

GESTÃO/EXECUÇÃO

Pontos Fortes

- 1 – Alinhamento entre o Programa publicado no PPA e o efetivamente executado.

Pontos Fracos

- 1 – Baixo nível de complementaridade entre os compromissos do Programa.
- 2 – Inexistência de uma instância de gestão específica para o Programa. O acompanhamento acontece de forma descentralizada pelos diversos órgãos/entidades responsáveis pelo Programa, sem que sejam utilizados métodos específicos orientados ao seu monitoramento.
- 3 – Em relação aos indicadores do PPA, estes são considerados insuficientes. Foi exposta a necessidade de se terem registros de dados mais detalhados, bem como indicadores complementares.

4 – Baixo conhecimento dos mecanismos utilizados para tornar públicas as informações sobre a execução e resultados do Programa. Os mecanismos mais utilizados são: *ebsite* oficial, Diário Oficial, publicações da Secom e intranet.

5 – A Fonte 84 não teve qualquer execução financeira.

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 110 – Envelhecimento Ativo, 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- Estabelecer uma Instância de Gestão Específica para o Programa do PPA.
2- Avaliar e corrigir as fragilidades constatadas na construção das Metas do Programa. Estas fragilidades podem estar relacionadas à baixa consistência ou mesmo à ausência de estudos diagnósticos, ou outros critérios técnicos que direcionam melhor a elaboração das metas.	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- Capacitar as equipes responsáveis pela Comunicação das Informações sobre a execução e os resultados do Programa.
3- Estabelecer métricas para aferição de resultados do Programa. Reelaborar os Indicadores do PPA, de modo a obter mais fidedignidade aos Resultados pretendidos pelo Programa.	3- Incorporar à Matriz do Marco Lógico o enunciado dos Pressupostos e respectivos Indicadores.	3- Elaborar proposta de Publicização Qualificada e específica das ações do Programa para a sociedade, o 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 dos seguintes documentos: Plano Nacional e Estadual da Pessoa Idosa;	4- Oferecer capacitação para a utilização generalizada das Ferramentas de Análise de Riscos.	4- Constituir espaço específico para discussão e apresentação de propostas de solução para os desafios da Intersetorialidade e da Comunicação Intragovernamental.

Política Nacional de Assistência Social (PNAS); Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa; Conferências Estadual e Territoriais dos Direitos da Pessoa Idosa; Conferências Nacional e Estadual da Assistência Social; Declaração Universal de Direitos Humanos; Tipificação do Núcleo de Desenvolvimento em Saúde (NDS).		
	5- Estabelecer grupo de trabalho para aprofundar a análise dos problemas e propor soluções para otimizar a utilização dos Recursos Financeiros: volume, critérios e processos de alocação.	5- Introduzir a cultura de Monitoramento e Avaliação, com reconhecimento do papel fundamental desta etapa do Programa;
	6- Implantar ou fortalecer metodologias de Gestão por Competências das Equipes de Trabalho.	6- Incorporar ao Programa do PPA as alterações na estrutura sugeridas pelos Executores do Programa.
	7- Capacitar as equipes responsáveis pela Execução do Programa.	

FORNTE: Informações da Pesquisa

6. EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA

6.1 Resultados gerais

Na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2012 o orçamento para o Programa 110 – Envelhecimento Ativo, foi aprovado com o valor inicial de R\$ 4,1 milhões. Ao final de 2012², após Propostas de Modificação Orçamentária (PMOs), a dotação do programa alcançou o valor de R\$ 7,2 milhões. Este montante indica que houve um aumento de R\$ 3,2 milhões ou 77,7% sobre o seu orçamento inicial. Do total orçado para o Programa em 2012, R\$ 5,8 milhões foram efetivamente pagos³, resultando em uma execução financeira em relação ao pago de 80,3%, enquanto que R\$ 6,6 milhões, foram liquidados no período.

Este programa dispõe de recursos alocados em seis diferentes Fontes sendo: Fonte 00 (Recursos Ordinário não Vinculados do Tesouro), correspondendo com 34,9% do orçamento do Programa; Fonte 11 (Contribuição do Fundo Nacional de Assistência Social), com 1,6%; Fonte 28 (Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - Funcep), com 59,2%; Fonte 30 (Recursos Vinculados às Ações e Serviços Públicos de Saúde), com 2,9%; Fonte 81 (Recursos Vinculados Transferência SUS – BL Atenção de MAC Ambulatorial e Hospitalar), com 1,2% e Fonte 84 (Recursos Vinculados Transferência SUS – BL gestão do SUS), com 0,1%.

A Fonte 28 é a que aportou maior volume de recursos, R\$ 4,3 milhões correspondentes a 59,2% do total de recursos do programa. Com relação à execução financeira, foram efetivamente pagos R\$ 3,5 milhões, correspondendo a uma execução de 82,5%, enquanto que foram liquidados R\$ 4,1 milhões. Em seguida destaca-se a Fonte 00, com R\$ 2,5 milhões, apresentando R\$ 2,1 milhões efetivamente pagos e execução financeira de 81,1%, enquanto que R\$ 2,3 milhões foram liquidados.

6.2 Resultados do Programa por Compromisso

Analisando os seus 04 Compromissos tem-se:

C1 - Contribuir para a autonomia, o desenvolvimento de sociabilidades, a proteção e a prevenção de situações de risco social e violação de direitos dos idosos – Sedes. Este compromisso apresenta o maior volume dos recursos orçados ao Programa, 88,5%, ou R\$ 6,4 milhões. Este valor foi alcançado após um acréscimo de 136,5% (R\$ 3,7 milhões) em relação ao seu orçamento inicial de R\$ 2,7 milhões. As Fontes de recursos alocadas ao Compromisso foram: a Fonte 00, com orçamento de R\$ 2,0 milhões e uma execução financeira em relação ao pago de 89,5%; a Fonte 11 e Fonte 28, com orçamento de R\$ 4,3 milhões, e execução financeira em relação ao pago de 82,5%.

C2 - Ampliar as ações de cuidado integral ao ser humano no Sistema Único de Saúde - SUS, promovendo o envelhecimento ativo e saudável - SESAB. Com um orçado inicial de R\$ 840,0 mil e um orçado atual de R\$ 307,3 mil, responde por 4,2% do orçamento do programa, tendo sofrido uma redução de aproximadamente 63,4% (R\$ 532,7 mil) em relação ao seu orçamento inicial. Neste compromisso a unidade responsável conseguiu executar financeiramente em relação ao pago 67,4% dos recursos, correspondentes a R\$ 207,1 mil. O Compromisso apresentou recursos alocados em três Fontes: Fonte 30, Fonte 81 e Fonte 84. A Fonte 30 se destaca com 2,9% (R\$ 212,3 mil) em relação ao orçamento atual com a execução financeira em relação ao pago de 71,2%, sofrendo uma diminuição orçamentária de 51,8%. A Fonte 84 permaneceu zerada durante todo o exercício sem qualquer execução, embora tenha havido um incremento no orçado atual de R\$ 5,0 mil.

C3 - Promover a inserção socioeducativa e cultural do idoso pelo desenvolvimento da Universidade Aberta à Terceira Idade - UATI / SEC. Com um orçado inicial de R\$ 100,0 mil e um orçado atual de R\$ 110,5 mil, correspondendo a um reforço de 10,5% (R\$ 10,5 mil), responde por apenas 1,5% do orçado atual do programa,. Neste compromisso a unidade responsável conseguiu executar financeiramente em relação ao pago 89,1% dos recursos, correspondendo a R\$ 98,5 mil. Sua única Fonte foi a 00 na qual realizou toda a sua execução.

C4 – Fortalecer o sistema de garantias de direitos e proteção ao idoso para consolidar a política estadual de defesa e garantia de seus direitos – SJCDH. Com um orçado inicial de R\$ 423,0 mil e um orçado atual de R\$ 410,6 mil, registrando uma redução de 2,9% (R\$12,4 mil) do seu orçamento inicial, responde por apenas 5,7% do total do orçado atual do Programa tendo sofrido. Neste compromisso a unidade responsável conseguiu executar financeiramente em relação ao pago 2,7%, correspondendo a R\$ 157,1 mil da Fonte 00, única deste compromisso.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 110 – Envelhecimento Ativo originou-se de um processo de formulação que envolve insumos diversos: demandas sociais – Plano Plurianual Participativo (PPA-P); Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa; Conferências Estadual e Territoriais dos Direitos da Pessoa Idosa do Estado da Bahia –; diretrizes do governo federal, que impulsionaram a temática no estado; Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003); lei que dispõe sobre a Política Estadual do Idoso (Lei nº 9.013, de 25 de fevereiro de 2004); estudo diagnóstico do contexto internacional: Declaração Política e o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento.

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; existência de alinhamento das ações estratégicas das unidades com o Programa Envelhecimento Ativo; existência de complementaridade e interdependência entre os compromissos; alinhamento entre o Programa publicado no PPA e o efetivamente executado.

Entretanto, a existência de diversas ações no Programa, de naturezas diferentes e muitas vezes superpostas, merece uma análise mais detalhada. Embora a origem do Programa seja atribuída à incorporação das demandas sociais, os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram identificados. Quanto aos estudos diagnósticos, estes não foram elaborados especificamente para a caracterização da situação-problema e a concepção da proposta de política pública. Ademais, o escopo proposto não abrangeu a dimensão 'saúde do idoso', o que pode comprometer o alcance de resultados mais amplos do Programa, no se refere à melhoria da qualidade de vida dos idosos. Falta clareza dos resultados esperados para o Programa, decorrente de um grande número de ações de naturezas diferentes e não integradas. 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 ao prazo e aos recursos para cumprimento das metas estabelecidas no Programa.

Neste contexto, esta Avaliação Inicial teve por objetivo a identificação dos problemas relacionados com a concepção, o planejamento e a gestão do Programa e a construção de 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 as diretrizes de diversos documentos elencados na seção 6.2 Plano de Melhorias deste relatório. 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 análise dos riscos das metas; criar instância de gestão específica para o Programa; elaborar métricas para aferição de resultados do Programa: rever os indicadores para obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos; avaliar e corrigir as fragilidades constatadas na construção das metas do Programa; capacitar as equipes responsáveis pela execução do Programa.

Ainda com o objetivo de aperfeiçoar o desempenho do Programa, os sistemas de Monitoramento deverão atentar 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. 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;

4. 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 110 – Envelhecimento Ativo**, Superintendência de Gestão e Avaliação - Diretoria de Avaliação. Fevereiro, 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)
Thaiz Braga

DIRETORIA DE MONITORAMENTO

Maria Aparecida Fortes de Almeida Presídio

COORDENAÇÃO DE SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Vanduy dos Santos (até fev. de 2013)

COORDENAÇÃO DE PESQUISA E AVALIAÇÃO

Thaiz Braga (até fev. de 2013)
Rodrigo Cerqueira

COORDENAÇÃO DE ARTICULAÇÃO

Jamille Lima

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO

Roberto Costa

ELABORAÇÃO TÉCNICA

Thaiz Braga
Egla Costa
Fabiana de Jesus

PESQUISA DE CAMPO E COLETA DE DADOS

Rodrigo Cerqueira
Vanduy Cordeiro dos Santos
Fábia Alves
Fabiana de Jesus

CONSULTORIA

PLANUS Estratégia e Gestão

EDITORIAÇÃO

Egla Costa
Manoel Ribeiro

¹ 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.

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

³ 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 110 - ENVELHECIMENTO ATIVO - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

R\$ 1,00

Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçamento Inicial (A)	Orçamento Anual (B)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Orçamento Anual Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	(%) Execução Financeira do Empenhado / Orçamento Anual (C/B)	Liquidado (D)	(%) Execução Financeira do Liquidado / Orçamento Anual (D/B)	Pago (E)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Pago Total (E/G)	(%) Execução Financeira do Pago / Orçamento Anual (E/B)
C1 - SEDES - Contribuir para a autonomia, o desenvolvimento de sociedades, a proteção e a prevenção de situações de risco social e violação de direitos dos idosos.	2.708.000	6.405.332	88,5	3.697.332	6.087.570	95,0	6.082.736	95,0	5.344.091	92,0	83,4
00 - ORDINÁRIO	900.000	2.001.140	27,7	1.101.140	2.000.132	99,9	2.000.132	99,9	1.790.654	30,8	89,5
11 - FNAS	0	119.054	1,6	119.054	20.053	16,8	20.053	16,8	20.053	0,3	16,8
28 - FUNCEP	1.808.000	4.285.138	59,2	2.477.138	4.067.385	94,9	4.062.551	94,8	3.533.383	60,8	82,5
C2 - SESAB - Ampliar as ações de cuidado integral ao ser humano no Sistema Único de Saúde - SUS, promovendo o envelhecimento ativo e saudável	840.000	307.266	4,2	-532.734	207.222	67,4	207.092	67,4	207.092	3,6	67,4
30 - VINÇ SAÚDE	440.000	212.266	2,9	-227.734	151.316	71,3	151.186	71,2	151.186	2,6	71,2
31 - VINÇ TRANSF SUS - BL ATENÇÃO MAC	400.000	90.000	1,2	-310.000	55.906	62,1	55.906	62,1	55.906	1,0	62
84 - VINÇ TRANSF SUS - BL GESTÃO SUS	0	5.000	0,1	5.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
C3 - SEC - Promover a inserção socioeducativa e cultural do idoso pelo desenvolvimento da Universidade Aberta à Terceira Idade - UATI	100.000	110.500	1,5	10.500	109.403	99,0	107.934	97,7	98.474	1,7	89,1
00 - ORDINÁRIO	100.000	110.500	1,3	4.082.188	109.403	99,0	107.934	97,7	98.474	1,7	89
C4 - SUCDH - Fortalecer o sistema de garantias de direitos e proteção ao idoso para consolidar a política estadual de defesa e garantia de seus direitos	423.000	410.610	5,7	-12.390	159.889	38,9	157.114	38,3	157.114	2,7	38,3
00 - ORDINÁRIO	423.000	410.610	5,7	-12.390	159.889	39	157.114	38	157.114	2,7	38

Informações Gerais do Programa 110

TOTAL DE PROJETOS	60.000	41.500	0,6	-18.500	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
TOTAL ATIVIDADE FINALÍSTICA	4.011.000	7.192.208	99,4	3.181.208	6.564.084	91,3	6.554.876	91,1	5.806.770	100,0	80,7
		(E)					(G)				
TOTAL DO PROGRAMA sem Empresas não Dependentes	4.071.000	7.233.708	100,0	3.162.708	6.564.084	90,7	6.554.876	90,6	5.806.770	100,0	80,3
TOTAL DO PROGRAMA com Empresas não Dependentes	4.071.000	7.233.708	100,0	3.162.708	6.564.084	90,7	6.554.876	90,6	5.806.770	100,0	80,3

Fonte: Splan, 14/03/2013

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