

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 112 – Segurança Alimentar e Nutricional.

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; a secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza do Estado da Bahia, responsável 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 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 Segurança Alimentar e Nutricional surge com o intuito de assegurar o direito à alimentação adequada, na perspectiva de salvaguardar condições mínimas de sobrevivência. Sua ementa – “Promover a segurança alimentar e nutricional na perspectiva de garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da integração de ações intersetoriais que ampliem a disponibilidade e as condições de acesso a alimentos saudáveis, em quantidade e regularidade suficientes para todos, a partir de processos sustentáveis de produção que promovam trabalho, gerem renda e respeitem a diversidade social, ambiental e cultural” – reflete os princípios norteadores do PPA 2012-2015 de inclusão social, afirmação dos direitos do cidadão e desenvolvimento com equidade.

O Programa está inserido no Eixo Estruturante Inclusão Social e Afirmação de Direitos, na área temática Desenvolvimento Social, e está estruturado em quatro compromissos, ligados à Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes), 27 entregas e 15 ações orçamentárias. Estão previstos recursos para os quatro anos do PPA 2012-2015 na ordem de 146 milhões de reais.

No que tange à pesquisa quantitativa, foram convocados 22 representantes do Programa, sendo que, destes, 19 responderam ao questionário, resultando em um aproveitamento da amostra de cerca de 86%. No grupo focal estavam presentes sete representantes da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes), responsável pela execução do Programa. Na investigação dos respondentes quanto ao Cargo que ocupavam, verifica-se que 12/19 respondentes eram coordenadores, 2/19 eram assessores, e esta mesma quantidade se repetiu para técnicos e coordenadores técnicos. Ainda havia 1/19 respondente com o cargo de superintendente. No que diz respeito ao vínculo com o órgão, 17/19 respondentes faziam parte do quadro temporário (Comissionado, Função Gratificada, REDA), enquanto 2/19 pertenciam ao quadro efetivo (Estatutário, CLT).

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) –; e Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (CESAN); diretrizes do governo federal; a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia (nº 17.092, de 20 de maio de 2008); e o PPA 2008-2011 e sua revisão mediante a motivação da experiência de Programa anterior.</p> <p>2 – Conhecimento dos resultados esperados do Programa, ainda que se admita a dificuldade de alcançá-los dado um grande número de ações de naturezas diferentes, não integradas e muitas vezes superpostas.</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 à incorporação das demandas sociais advindas do processo de escuta social – Plano Plurianual Participativo (PPA-P) – e de Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram identificados. Quanto aos estudos setoriais, não foram elaborados para a caracterização da situação-problema e a elaboração do projeto de intervenção.</p> <p>5 – Escopo proposto para o Programa demasiadamente amplo, dificultando a identificação dos limites de atuação desta proposta de política pública.</p> <p>6 – No processo de territorialização das metas não foram identificados os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública.</p> <p>7 – 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>8 – 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	Pontos Fracos
<p>1 – Existência de alinhamento das ações estratégicas dos órgãos/entidades e o Programa Segurança Alimentar e Nutricional, ainda que estes não possuíssem estratégia formalizada em documento específico (PE).</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 – Fragilidades quanto ao fornecimento de suporte técnico e metodológico às equipes para apropriação dos instrumentos necessários à formulação/planejamento do Programa.</p> <p>3 – Dificuldades de identificação da estratégia do Governo do Estado da Bahia de médio e longo prazo, o que gera conhecimento insuficiente da estratégia de governo a ser apropriada para a elaboração do Programa.</p> <p>4 – 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</p>

mitigação do risco.

5 – Falta de clareza quanto aos critérios usados para a alocação dos recursos financeiros necessários ao Programa.

6 – Recursos (físicos, financeiros e, principalmente, de pessoal) necessários à resolução da situação-problema insuficientes.

7 – Insegurança quanto ao prazo e aos recursos para o cumprimento das metas estabelecidas no Programa. A dificuldade de atendimento das metas relaciona-se ao escopo demasiadamente amplo do Programa; dificuldade de integração das ações; baixa capacidade de planejamento e gestão da política, além das dificuldades impostas pela burocracia estatal (questões ambientais e fundiárias, por exemplo); rotatividade da equipe técnica, lacunas de número e de capacidades. 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.

8 – Baixa capacidade de resposta dos órgãos/entidades ante os desafios colocados para a execução das ações relacionadas aos compromissos sob sua responsabilidade. As equipes de trabalho não estão estruturadas para atender às demandas. Também é apontada deficiência relativa a recursos materiais.

9 – Comunicação entre os órgãos/entidades responsáveis pelo Programa ineficaz. O fluxo de informações entre os atores relevantes do Programa é inexistente ou parcial.

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

11 – 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.

2 – Existência de complementaridade e interdependência entre os compromissos na implementação do Programa, embora, na execução, haja uma baixa coordenação das ações (público-alvo, abrangência geográfica e tempo de execução) dos diversos compromissos.

3 – Utilização de mecanismos para tornar públicas as informações sobre a execução e resultados do Programa. Os mecanismos mais utilizados são: *website* oficial, Diário Oficial, jornais de grande circulação, boletins internos, *folders* e cartazes de divulgação.

Pontos Fracos

1 – Não existe 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.

2 - Em relação aos indicadores do PPA, estes são considerados insuficientes. Foi exposta a necessidade de se ter registros de dados mais detalhados, bem como indicadores complementares.

3- Baixa articulação com as secretarias que tem compromisso que deveriam ser transversais à ações em execução no Programa.

4 - Grande volume de recursos transferidos através de PMOs para outros programas do PPA 2012-2015.

5 - Concentração de recursos do Programa no Compromisso 1 (91%).

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 112 – Segurança Alimentar e Nutricional, 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.	1- Oferecer capacitação para a utilização generalizada da MML.	1- Estabelecer uma Instância de Gestão Específica para o Programa do PPA.
2- 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- Capacitar as equipes responsáveis pela Comunicação das Informações sobre a execução e os resultados do Programa.
3- Constituir grupo de trabalho para levantar critérios para elaboração de proposta para a Territorialização das Metas, identificando os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública. Com base nesses resultados, explicitar as prioridades segundo os territórios de identidade.	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 das entregas do Programa e as ações orçamentárias correspondentes, 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.	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.
	5- 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.	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.	

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 112 - Segurança Alimentar e Nutricional, foi aprovado com o valor inicial de R\$ 17,9 milhões. Ao final de 2012², após Propostas de Modificação Orçamentária (PMOs), a dotação do programa alcançou o valor de R\$ 46,2 milhões. Este montante equivale a um aumento de aproximadamente 157,6% do orçamento previsto, sinalizando um incremento de R\$ 28,2 milhões no orçamento inicial. No ano de 2012 foram efetivamente pagos³ R\$ 37,2 milhões, resultando em uma execução financeira 80,6%, enquanto que foram liquidados no período R\$ 42,7 milhões.

No período, o Programa 112 contou com as seguintes Fontes de recursos: a Fonte 00 (Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro), a Fonte 28 (Fundo de Combate a Pobreza- Funcep) e a Fonte 31 (Transferência Voluntária de Órgãos e Entidade Federais – Administração Direta). A Fonte 00, após ter seu orçamento majorado em 103,2% (R\$ 2,8 milhões), apresentou recursos da ordem de R\$ 5,5 milhões, correspondendo a 12,0% dos recursos totais do Programa. Quanto à execução financeira, em 2012, foram pagos R\$ 3,7 milhões, com execução de 66,4%, enquanto que foram liquidados R\$ 5,5 milhões. Para a Fonte 28 destaca-se que após PMOs, foram alocados R\$18,5 milhões, o que representa 40,1% dos recursos do Programa. Deste montante, foram pagos 13,2 milhões, configurando uma execução financeira de 71,3%, enquanto que foram liquidados R\$ 16,9 milhões. Por fim, a Fonte 31 foi a que concentrou o maior percentual dos recursos do Programa, 47,9%, ou R\$ 22,1 milhões. No que tange à execução financeira, foram liquidados e pagos cerca de R\$ 20,3 milhões, registrando um percentual de execução de 92,0%.

6.2 Resultados do Programa por Compromisso

O Programa 112 - Segurança Alimentar e Nutricional é composto por quatro compromissos. O Compromisso 1 absorveu 91,0% (R\$ 42,0 milhões) dos recursos alocados ao Programa em 2012, o Compromisso 5 respondeu por 8,3% (R\$ 3,8 milhões) do total dos recursos, enquanto que os compromissos 2 e 4 representaram juntos menos de 1% dos recursos: 0,7% (R\$ 307,6 mil) e 0,1% (R\$ 25,7 mil) respectivamente.

C1 - Garantir o direito humano à alimentação adequada para salvaguardar as condições mínimas de sobrevivência e a Segurança Alimentar e Nutricional - SAN - SEDES. O Compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 16,3 milhões, mas ao final de 2012 o valor alcançou aproximadamente R\$ 42,0 milhões, o que representou um ajuste orçamentário de 157,5% (R\$ 25,7 milhões). Deste montante, R\$ 34,1 milhões foram efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira em relação ao pago de 81,3%, enquanto que R\$ 38,8 milhões foram liquidados. Os recursos do C1 foram alocados nas seguintes Fontes: Fonte 31, Fonte 28 e Fonte 00. Na fonte 31 foram alocados R\$ 21,5 milhões que representou 46,6% do orçamento atual do programa. Destes foram liquidados e pagos cerca de R\$ 19,8 milhões, tendo a execução financeira de 92,3%. Na Fonte 28, foram aportados inicialmente R\$ 13,8 milhões e, após o acréscimo de R\$ 1,2 milhões, alcançou aproximadamente R\$ 15,0 milhões ao final de 2012. No que tange à execução financeira da Fonte, foram pagos R\$ 10,6 milhões, obtendo execução de 70,9%, enquanto que foram liquidados R\$ 13,6 milhões. A Fonte 00, por sua vez, iniciou o orçamento com R\$ 2,5 milhões, chegando ao total de R\$ 5,5 milhões, após incremento de R\$ 3,0 milhões por meio de PMOs. No período foram pagos R\$ 3,7 milhões,

correspondendo a uma execução financeira em relação ao pago de 66,3%, enquanto que foram liquidados aproximadamente R\$ 5,5 milhões.

C2 - Consolidar o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan - SEDES. O Compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 405,0 mil, mas ao final de 2012 o valor alcançou aproximadamente R\$ 307,6 mil, o que representou um decréscimo no valor orçado de 24,0% (R\$ 97,4 mil). Do montante atualizado, R\$ 147,7 mil foram efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira 48,0%, enquanto que R\$ 177,9 mil foram liquidados. Vale ressaltar que o Compromisso pagou menos de 50% dos recursos alocado no período. Foram aportados R\$ 118 mil no decorrer do exercício de 2012 com inserção da Fonte 31. Os recursos do Compromisso foram alocados nas Fontes 28 e 31. A Fonte 28 recebeu R\$ 405 mil, dos quais R\$ 215,4 mil foram remanejados no decorrer do exercício, o que representou uma redução orçamentária de 53,2%. Com relação à execução financeira, foram pagos R\$ 138,7 mil e liquidados R\$ 168,9 mil, tendo a execução financeira em relação ao pago de 73,2%. A fonte 31 recebeu R\$ 118,0 mil através de Proposta de Modificação Orçamentária – PMO, liquidando e pagando R\$ 9,0 mil, com uma execução financeira de 7,6% em relação ao pago.

C4 - Promover a segurança alimentar de famílias inscritas no Cadastro Único - CadÚnico, em locais de potencialidade para a pesca artesanal, aquicultura, núcleos produtivos rurais, urbanos e periurbanos - SEDES. O Compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 200 mil, mas ao final de 2012 o valor alcançou aproximadamente R\$ 25,7 mil, o que representou um decréscimo de 87,2% (R\$ 174,4 mil) do valor orçado. Do montante atualizado, R\$ 23,3 mil foram liquidados e pagos no exercício, configurando uma execução financeira de 90,8%.

Os recursos do Compromisso foram alocados através das Fontes 00 e 31. A Fonte 00 absorveu inicialmente 100,0% (R\$ 200,0 mil) dos recursos previstos para o Compromisso na LOA 2012, sendo que, após PMOs, restaram apenas R\$ 15,7 mil, o que representou um decréscimo de 92,2% (R\$ 184,4 mil) no seu orçamento em 2012. Dos recursos finais desta Fonte foram liquidados e pagos R\$ 14,3 mil, obtendo a execução financeira de 91,2%. Com relação a Fonte 31, foram alocados, por meio de PMOs R\$ 10 mil, dos quais foram liquidados e pagos R\$ 9,0 mil (90,1%).

C5 - Promover a segurança alimentar de pequenos produtores familiares do semiárido baiano na perspectiva de aumento da produção de alimentos - SEDES. O Compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 1,0 milhão, mas ao final de 2012 o valor alcançou aproximadamente R\$ 3,8 milhões, o que representou um incremento de 281,7% (R\$ 2,8 milhões). Do montante atualizado, R\$ 2,9 milhões foram efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira de em relação ao pago 76,3%, enquanto que R\$ 3,7 milhões foram liquidados.

Os recursos do C5 foram alocados por meio das Fontes 28 e 31. A Fonte 28 absorveu inicialmente R\$ 1,0 milhão e no decorrer do exercício obteve o aporte de R\$ 2,3 milhões, totalizando R\$ 3,3 milhões, onde foram pagos R\$ 2,4 milhões, obtendo a execução financeira em relação ao pago de 73,0%, enquanto que R\$ 3,2 milhões foram liquidados. Vale destacar que o aporte de recursos na Fonte 28, de R\$ 2,3 milhões, aumentou em 234,9% o seu orçamento inicial. A Fonte 31 concentrou, após PMOs, R\$ 468,3 mil no decorrer do exercício da LOA 2012, deste total foram liquidados e pagos R\$ 467,3 mil, alcançando a execução financeira de 99,8%.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 112 – Segurança Alimentar e Nutricional originou-se de um processo de formulação que envolve insumos diversos: demandas sociais – Plano Plurianual Participativo (PPA-P) – e Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (CESAN); diretrizes do governo federal; Lei de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia (nº 17.092, de 20 de maio de 2008) e PPA 2008-2011 e revisão de Programa anterior.

Apesar das fragilidades verificadas durante sua formulação e 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; conhecimento dos resultados esperados; existência de alinhamento das ações estratégicas das unidades e o Programa Segurança Alimentar e Nutricional; 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. 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 o 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 a contribuição, 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 do primeiro Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Em seguida: 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; 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; formar grupo para identificar, analisar e propor soluções para as situações de superposição de atividades e conflito de competências institucionais relativas ao 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 112 – Segurança Alimentar e Nutricional**, 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

ELABORAÇÃO TÉCNICA

Thaiz Braga
Rodrigo Cerqueira
Mateus Silva

PESQUISA DE CAMPO E COLETA DE DADOS

Rodrigo Cerqueira
Vanduy Cordeiro dos Santos
Fábia Alves
Heraldo Mendes

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 referido exercício.

APÊNDICE

PROGRAMA 112 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS											
R\$ 1,00											
Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçamento Inicial (A)	Orçamento Atual (B)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Orçamento Total (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)
C1 - SEDES - Garantir o direito humano à alimentação adequada para salvaguardar as condições mínimas de sobrevivência e a Segurança Alimentar e Nutricional - SAN	16.312.000	42.007.065	91,0	25.695.065	39.435.669	93,9	38.835.859	92,4	34.136.009	91,7	81,3
00 - ORDINÁRIO	2.523.000	5.517.250	12,0	2.994.250	5.503.007	99,7	5.480.755	99,3	3.657.015	9,8	66,3
28 - FUNCEP	13.789.000	14.983.500	32,5	1.194.500	13.902.382	92,8	13.550.417	90,4	10.630.497	28,6	70,9
31 - TRANSF VOLUNTÁRIA FEDERAL/DIRETA	0	21.506.315	46,6	21.506.315	20.030.281	93,1	19.794.687	92,0	19.848.496	53,3	92,3
C2 - SEDES - Consolidar o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisan	405.000	307.626	0,7	-97.374	183.192	59,6	177.927	57,8	147.741	0,4	48,0
28 - FUNCEP	405.000	189.626	0,4	-215.374	173.192.02	91,3	168.926,88	89,1	138.741	0,4	73,2
31 - TRANSF VOLUNTÁRIA FEDERAL/DIRETA	0	118.000	0,3	118.000	10.000,00	8,5	9.000,00	7,6	9.000	0,0	7,6
C4 - SEDES - SECRETARIA - Promover a segurança alimentar de famílias inscritas no Cadastro Único - CadÚnico, em locais de potencialidade para a pesca artesanal, aquicultura, núcleos produtivos rurais, urbanos e periurbanos.	200.000	25.650	0,1	-174.350	24.280	94,7	23.292	90,8	23.292	0,1	90,8
00 - ORDINÁRIO	200.000	15.650	0,0	-184.350	14.280,00	91,2	14.280,00	91,2	14.280	0,0	91,2
31 - TRANSF VOLUNTÁRIA FEDERAL/DIRETA	0	10.000	0,0	10.000	10.000,00	100,0	9.012,12	90,1	9.012	0,0	90,1
C5 - SEDES - Promover a segurança alimentar de pequenos produtores familiares do semirrido baiano na perspectiva de aumento da produção de alimentos	1.000.000	3.817.018	8,3	2.817.018	3.679.465	96,4	3.673.865	96,2	2.911.120	7,8	76,3
28 - FUNCEP	1.000.000	3.348.733	7,3	2.348.733	3.212.200,88	95,9	3.206.600,87	95,8	2.443.856	6,6	73,0
31 - TRANSF VOLUNTÁRIA FEDERAL/DIRETA	0	468.285	1,0	468.285	467.264,20	99,8	467.264	99,8	467.264	1,3	99,8
Informações Gerais do Programa 112											
TOTAL DE PROJETO	11.318.000	34.652.513	75,1	23.334.513	32.597.833	94,1	32.397.863	93,5	29.267.401	78,6	84,5
TOTAL ATIVIDADE FINALÍSTICA	6.599.000	11.504.846	24,9	4.905.846	10.724.773	93,2	10.303.079	89,6	7.950.761	21,4	69,1
(E)											
TOTAL DO PROGRAMA sem Empresas não Dependentes*	17.917.000	46.157.359	100,0	28.240.359	43.322.606	93,9	42.700.943	92,5	37.218.162	100,0	80,6
TOTAL DO PROGRAMA com Empresas não Dependentes*	17.917.000	46.157.359	100,0	28.240.359	43.322.606	93,9	42.700.943	92,5	37.218.162	100,0	80,6

Fonte: Siplon, 18/01/2013 15:20:57

* Os valores são conciliados devido a não participação de Empresas não Dependentes neste programa