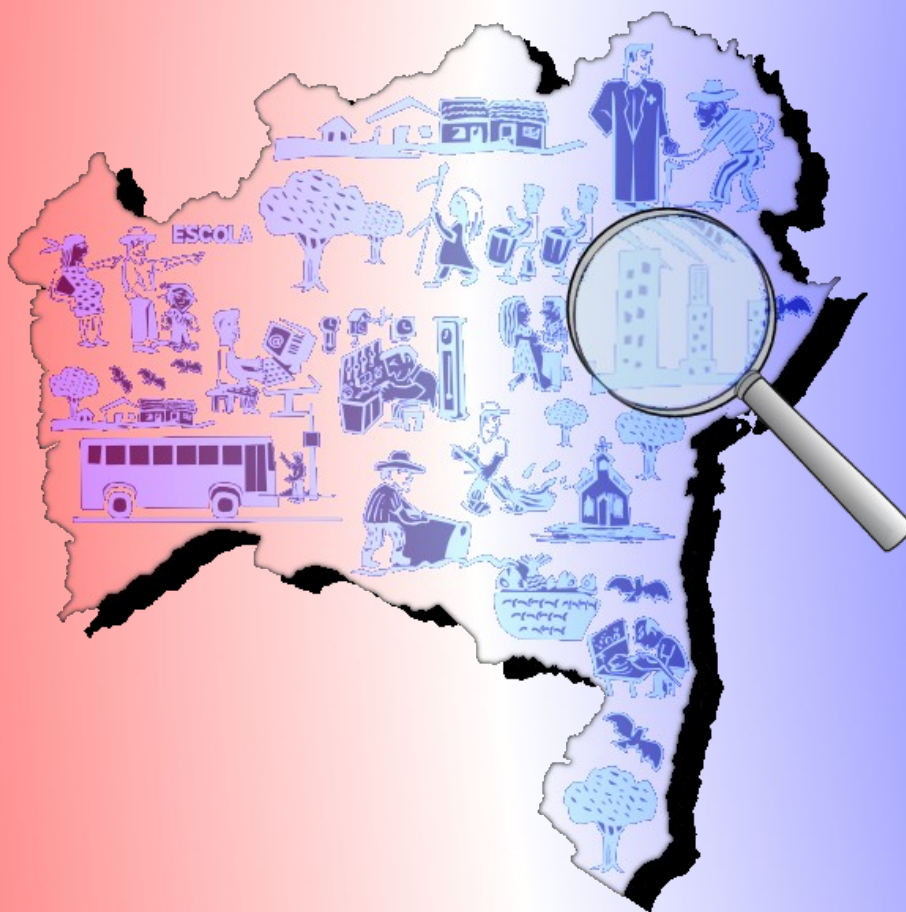


# SUMÁRIO EXECUTIVO AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO



## Programa 118 – Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais.

Maio 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 118 – Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais.

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 esta 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; as secretarias de Promoção da Igualdade Racial; de Desenvolvimento e Integração Regional; de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza; e de Desenvolvimento Urbano 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 o 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 de 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 Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais surge da necessidade de as comunidades tradicionais terem suas instituições sociais, econômicas, culturais e políticas preservadas. Sua ementa – “Promover a redução das desigualdades raciais e a melhoria das condições de vida, mediante a ampliação e implementação de políticas voltadas para a inclusão, a sustentabilidade e a igualdade de oportunidades de povos e comunidades tradicionais” – reflete a ideia de alteração do quadro de exclusão a que essas comunidades foram submetidas no passado.

O Programa está inserido no eixo estruturante Inclusão Social e Afirmação de Direitos, na área temática Gênero, Raça e Etnia, e está estruturado em seis compromissos – ligados à Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Sepromi), à Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (Sedir), à Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes) e à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur) –, 31 entregas e nove ações orçamentárias. Estão previstos recursos para os quatro anos do PPA 2012-2015 na ordem de 21 milhões de reais.

No que tange à pesquisa quantitativa, foram convocados 19 representantes do Programa, sendo que, destes, 16 responderam ao questionário, resultando em um aproveitamento da amostra de cerca de 84%. No grupo focal estavam presentes oito representantes dos diversos órgãos que participam da execução do Programa – Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Sepromi), Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (Sedir), Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes) e Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur). Na investigação dos respondentes quanto ao Cargo que ocupavam, verifica-se que, dos 16 respondentes, seis exerciam o cargo de coordenador, dois eram técnicos, dois eram assessores, dois ocupavam um outro cargo (“Supervisor Estadual” e “Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental”), conforme informações descritas pelos próprios respondentes. Os cargos de coordenador técnico, diretor, subcoordenador e superintendente tiveram um representante cada. No que diz respeito ao vínculo com o órgão, dos 16 respondentes, dez pertenciam à categoria Temporário (Comissionada, Função gratificada, REDA) e seis faziam parte do quadro efetivo (Estatuário, 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 advindas do processo de escuta social – Plano Plurianual Participativo (PPA-P) – e de reuniões dos conselhos: Conselho Estadual de Comunidades Quilombolas da Bahia e Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional); diretrizes do governo federal, que impulsionaram a temática no estado com destaque para a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais; o PPA 2008-2011 e sua revisão mediante a motivação das ações existentes em Programas anteriores.</p> <p>2 – Entendimento comum do Programa orientado para uma abordagem de longo prazo para um entendimento comum do Programa orientado para promover ações que visam o acesso dos Povos e Comunidades Tradicionais às políticas públicas de moradia, saneamento básico, saúde, educação, renda, novas tecnologias, dentre outras.</p> <p>3 – Conhecimento dos resultados esperados do Programa, ainda que se admita que a identificação se resume aos compromissos de cada secretaria em particular.</p> <p>4 – Alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas do Programa.</p>	<p>1 – Indicadores inconsistentes com o que se pretende apontar, expressando em sua maioria processos ou produtos e não efeitos ou resultados.</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 – Ausência de consideração dos Pressupostos ou circunstâncias que se considera como antecedentes e necessárias ao funcionamento do Programa, impossibilitando elaboração de um plano de resposta aos riscos.</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 reuniões dos conselhos: Conselho Estadual de Comunidades Quilombolas da Bahia e Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram identificados. Por fim, a realização de estudos diagnósticos para orientar a elaboração do Programa também não foi explicitada.</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 – 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, o que denota falhas na concepção e no planejamento desta ação de política pública.</p>
PLANEJAMENTO	
Pontos Fortes	Pontos Fracos
<p>1 – Existência de alinhamento das ações estratégicas dos órgãos/entidades e o Programa Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais.</p> <p>2 – Identificação dos papéis e responsabilidades das unidades executoras do Programa. Acredita-se, entretanto, que as unidades responsáveis pela execução do Programa podem apresentar dificuldades para realizar seu papel de forma satisfatória, na medida em que foi identificada dificuldade de integração das ações entre os diferentes órgãos/entidades.</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>

- 3 – Dificuldades de identificação da estratégia do Governo do Estado da Bahia de médio e longo prazo, o que gera conhecimento insuficiente a ser apropriado para a elaboração do Programa.
- 4 – Inexistência de mecanismos de identificação e mapeamento dos riscos. Não foram 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.
- 5 – 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 redução dos recursos orçados, uma vez que não foram explicitados os critérios utilizados para os cortes.
- 6 – Recursos necessários à resolução da situação-problema insuficientes. São apresentados problemas relacionados principalmente à insuficiência de recursos humanos, financeiros e tecnológicos.
- 7 – Insegurança quanto ao cumprimento das metas estabelecidas no Programa. A dificuldade de atendimento das metas relaciona-se a: dificuldade de integração das ações entre os diferentes órgãos/entidades responsáveis pela execução da política pública; baixa capacidade de planejamento e gestão da política (planejamento x execução); falta de priorização das ações do Programa; empecilhos impostos pelos desvios, cortes e contingenciamento de recursos; lacunas de número nas equipes de trabalho; problemas para o acesso à informação necessária para orientar as ações do Programa.
- 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 e capacitadas para atender às demandas; os recursos financeiros não são suficientes; falta informação para orientar as ações do Programa.
- 9 – Comunicação ineficaz entre os órgãos/entidades responsáveis pelo Programa. O fluxo de informações entre os atores relevantes do Programa é inexistente ou parcial. Chama a atenção a falta de tempestividade e completude das informações, prejudicando sobremaneira o alcance dos resultados pretendidos.
- 10 – 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 – Complementaridade entre os compromissos na implementação do Programa.
- 3 – Utilização de mecanismos para tornar públicas as informações sobre a execução e resultados do Programa. Os mecanismos mais utilizados são: *website* oficial e o Diário Oficial. Na categoria “outro” estão incluídos boletins impressos, divulgação dos resultados nas reuniões da Comissão Estadual de Sustentabilidade de Povos e Comunidades Tradicionais (CESPCT), no Relatório Anual de Governo (RAG), dentre outros.

### 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. Desta forma, o Programa apresenta certa fragilidade quanto à adoção de mecanismos de repasse de informações dos seus principais resultados, comprometendo a proposição de ações para a melhoria da execução.
- 2 – Indicadores do PPA foram considerados insuficientes/incorretos. Destaca-se a necessidade de se terem registros de dados mais detalhados, bem como indicadores complementares.

3 – Baixa execução nos Compromissos C3 (SEDUR) e C5 (SEPROMI). Os compromissos tratam da promoção da melhoria das condições de habitabilidade e acesso às políticas públicas sociais de infraestrutura.

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 118 - Desenvolvimento, Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, 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 - 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 direcionem 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 - Constituir grupo de trabalho para levantar critérios para a elaboração de proposta para a 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 - 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 Intersectorialidade 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 - 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.	6 - Incorporar ao Programa do PPA as alterações na estrutura sugeridas pelos Executores do Programa.

	7 - 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).	
	8 - Implantar ou fortalecer metodologias de Gestão por Competências das Equipes de Trabalho.	
	9 - 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 118 – Desenvolvimento de Povos e Comunidades Tradicionais, foi aprovado com o valor inicial de R\$ 3,9 milhões. Ao final de 2012<sup>2</sup>, após Propostas de Modificações Orçamentárias (PMOs), a dotação do Programa alcançou o valor de R\$ 2,3 milhões. Este montante equivale a uma redução de aproximadamente 41,2% do orçamento previsto, sinalizando um desvio do planejamento inicial e da programação da despesa do Programa para o período.

Do total orçado para o Programa em 2012, R\$ 1,4 milhão foram efetivamente pagos<sup>3</sup>, resultando em uma execução financeira em relação ao pago de 62,1%, enquanto que R\$ 1,5 milhão foram liquidados no período. Estes números permitem a visualização da capacidade de execução dos recursos financeiros dos órgãos responsáveis pelo orçamento do Programa.

Das cinco fontes alocadas ao Programa em 2012, três concentraram 89,5% do total dos recursos, a saber: a Fonte 31 (Transferência Voluntárias de Órgãos e Entidades Federais – Administração Direta), que concentrou cerca de 54% (R\$ 1,2 milhão), a Fonte 00 (Recursos Ordinário não Vinculados do Tesouro), com 18,6% (R\$ 429,5 mil), a Fonte 66 (Transferência de Órgão e Fundos Internacionais – Administração Indireta), com 17,1% (R\$ 395,0 mil) dos recursos alocados para o Programa. Em termos de modificação orçamentária a Fonte 31 não apresentou recursos quando da elaboração da LOA, a Fonte 00 sofreu uma redução de R\$ 220,5 mil (33,9%), enquanto que a Fonte 66 registrou suplementação de R\$ 25,2 mil (6,8%).

Quanto à execução financeira, para a Fonte 31, foram pagos R\$ 602,5 mil, o que representa 48,6% de execução financeira em relação ao pago e foram liquidados R\$ 602,5 mil. A Fonte 00 apresentou um total de R\$ 328,8 mil em valores pagos com uma execução financeira de 76,6%, enquanto que R\$ 398,3 mil foram liquidados. Dentre as demais Fontes, destacam-se: a Fonte 01 (Recursos Ordinários de Contrapartida de Convênios e Operações de Crédito), sem execução financeira no período e orçamento ao final de 2012 no valor de R\$ 25,0 mil. A Fonte 28 (Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - Funcep), com orçado inicial de R\$ 2,9 milhões, sofreu uma redução de 92,5%, passando, ao final de 2012, para R\$ 216,6 mil.



Deste total, R\$ 116,9 mil foram pagos, registrando uma execução financeira de 54,0%, enquanto que R\$ 157,6 mil foram liquidados.

## 6.2 Resultados do Programa por Compromisso

O Programa 118 é composto por seis compromissos, sendo o Compromisso 1, de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES) com orçamento atualizado ao final de 2012 de R\$ 542,8 mil, o Compromisso 2, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR), com orçamento atualizado de R\$ 395,0 mil, o Compromisso 3 da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) não apresentou orçamento para a LOA 2012 e os Compromisso 4 5 da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI), com orçamento atualizado total de R\$ 1,4 milhão.

Analisando os seis compromissos que compõem o Programa, temos:

**C1 - Promover o desenvolvimento socioeconômico e cultural dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCT), mediante a ampliação e implementação de políticas voltadas para a sua inclusão, sustentabilidade e igualdade, salvaguardando e ampliando os benefícios da biodiversidade, com ênfase na produção dos conhecimentos científicos e valorização dos saberes tradicionais - SEDES.** Com um orçamento inicial de R\$ 836,0 mil, o Compromisso apresentou redução orçamentária de R\$ 293,2 mil (35,1%), passando a R\$ 542,8 mil (23,5% do total do orçamento do Programa). O Compromisso pagou R\$ 542,3 mil, registrando uma execução financeira em relação ao pago de 99,9%, foram liquidados R\$ 542,3 mil. O C1 contou com recursos oriundos de duas Fontes: a Fonte 28 e a Fonte 31. A Fonte 28 sofreu redução em relação ao planejado de R\$ 743,2 mil (88,9%) e a Fonte 31 foi contemplada com recursos ao longo de 2012, via PMOs, no valor de R\$ 450,0 mil.

**C2 - Qualificar as comunidades remanescentes de quilombo, criando condições para o desenvolvimento de políticas e projetos beneficiadores das comunidades, pela promoção do associativismo e do diálogo com instâncias políticas e financeiras - SEDIR.** Com orçamento inicial de R\$ 369,8 mil, representando 9,4% do orçado inicial para o Programa no ano de 2012, o compromisso sofreu incremento de R\$ 25,2 mil, (6,8%), passando a R\$ 395,0 mil (17,1% do orçamento do Programa). O Compromisso pagou R\$ 384,8 mil, atingindo uma execução financeira em relação ao pago de 97,4%, enquanto que foram liquidados R\$ 384,8 mil. O Compromisso foi executado através de uma única Fonte; a Fonte 66.

**C3 - Promover a melhoria das condições de habitabilidade de populações tradicionais respeitando suas características étnicas e diversidades culturais - SEDUR.** Com orçamento inicial de R\$ 1,8 milhão (o maior orçamento entre os seis compromissos do Programa), o Compromisso 3 possuía recursos previstos através da Fonte 28. Durante o ano de 2012 os recursos do Compromissos foram anulados, ficando o Compromisso sem recurso algum, não sendo, portanto, executado.

**C4 - Promover a sustentabilidade e a melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos, culturais e religiosos - SEPROMI.** O Compromisso contou com recursos iniciais de R\$ 408,0 mil (10,4% do orçamento inicial do Programa) sofrendo uma redução de R\$ 152,2 mil (37,3% do inicialmente mercado), passando para R\$ 255,8 mil (11,1% do orçado atual do Programa). O Compromisso pagou R\$ 242,0 mil, com uma execução financeira em relação ao pago de 94,6%, enquanto que

foram liquidados R\$ 249,2 mil. O Compromisso 4 foi executado através das Fontes: Fonte 00 e Fonte 28. As duas Fontes apresentaram redução em relação ao planejado de R\$ 26,2 mil (10,5%) e R\$ 126,0 mil (79,7%), respectivamente.

**C5 - Ampliar o acesso das comunidades remanescentes de quilombos às políticas públicas sociais e de infraestrutura - SEPROMI.** O Compromisso teve um orçamento inicial de R\$ 408,0 mil (10,4% do orçamento inicial do Programa) sofrendo incremento de 104,8%, passando a R\$ 835,6 mil (36,2% do orçamento atual do Programa). O Compromisso pagou R\$ 50,6 mil, atingindo uma execução financeira de 6,1%, enquanto que foram liquidados R\$ 106,1 mil. A execução do Compromisso se deu através de quatro Fontes, quais sejam: Fonte 00, Fonte 01, Fonte 28 e Fonte 31. As Fontes 00 e 28 sofreram redução de R\$ 153,5 mil (61,4%) e R\$ 66,2 mil (41,9%), respectivamente. Em contrapartida as Fontes 01 e 31, que inicialmente não possuíam recursos, foram reforçadas em R\$ 10,0 mil e R\$ 637,3 mil, respectivamente, sem que entretanto, houvesse execução nas Fontes.

**C6 - Promover a preservação e valorização das religiões de matriz africana - SEPROMI.** O Compromisso teve um orçamento inicial de R\$ 150,0 mil (3,8% do orçamento inicial do Programa). Apresentou incremento de 84,9%, passando para R\$ 277,3 mil (12,0% do orçamento atual do Programa). O Compromisso liquidou R\$ 260,8 mil (16,9% do total liquidado no Programa e 94,0% do total liquidado no Compromisso) e pagou R\$ 213,4 mil (14,9% do total pago no Programa e 76,9% do total pago no Compromisso) atingindo uma execução financeira de 76,9% em relação ao pago. A execução do Compromisso se deu através de três Fontes: a Fonte 00, Fonte 01 e Fonte 31. A Fonte 00 registrou redução de R\$ 40,8 mil (27,2%). Em contrapartida as Fontes 01 e 31, que inicialmente não possuíam recursos, foram reforçadas em R\$ 15,0 mil e R\$ 153,1 mil, respectivamente.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 118 – Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais originou-se de um processo de formulação que envolve insumos diversos: demandas sociais advindas, dentre outros, do processo de escuta social – Plano Plurianual Participativo (PPA-P) – e de reuniões dos conselhos: Conselho Estadual de Comunidades Quilombolas da Bahia e Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, das diretrizes do governo federal, que impulsionaram a temática no estado (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais) e do PPA 2008-2011 e sua revisão mediante a motivação de ações existentes em Programas anteriores. 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; conhecimento dos resultados esperados do Programa; alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas do Programa; e alinhamento entre o Programa publicado no PPA e o efetivamente executado.

Entretanto, a existência de um grande número de ações no Programa, de naturezas diferentes e muitas vezes superpostas, merece uma análise mais detalhada. Embora a origem do Programa seja atribuída a demandas sociais, os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram

identificados; também 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. Destacam-se ainda a insegurança quanto ao prazo e aos recursos para o cumprimento das metas estabelecidas no Programa, e o desdobramento do escopo do Programa em ações e entregas que não aconteceram de forma satisfatória, de modo a permitir o alcance do seu objetivo geral.

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. Destacam-se: 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; 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; 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. Avaliar e corrigir as fragilidades constatadas na construção das metas do Programa;
4. 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;
5. 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 118 – Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais**, 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 Ray Costa  
Fabiana dos Santos

### PESQUISA DE CAMPO E COLETA DE DADOS

Rodrigo Cerqueira  
Vanduy Cordeiro dos Santos  
Fábia Alves  
Geroje de Jesus

### CONSULTORIA

PLANUS Estratégia e Gestão

### EDITORAÇÃO

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.

APÊNDICE

PROGRAMA 118 - DESENVOLVIMENTO DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA											RS 1,00
Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçdo Inicial (A)	Orçdo Atual (B)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Orçdo Atual Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	Execução Financeira do Orçdo Atual (C/B)	Liquidado (D)	Execução Financeira do Liquidado / Orçdo Atual (D/B)	Pago (E)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Pago Total (E/G)	Execução Financeira do Pago / Orçdo Atual (E/B)
C1 - SEDES - Promover o desenvolvimento socioeconômico e cultural dos Povos e Comunidades Tradicionais - PCT, mediante a ampliação e implementação de políticas voltadas para a sua inclusão, sustentabilidade e igualdade, salvaguardando e ampliando os benefícios da biodiversidade, com ênfase na produção dos conhecimentos científicos e valorização dos saberes tradicionais	836.000	542.816	23,5	-293.184	542.282	99,9	542.282	99,9	542.282	37,8	99,9
00 - ORDINARIO	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
28 - FUNCEP	836.000	92.816	4,0	-743.184	92.815	100,0	92.815	100,0	92.815	6,5	100,0
31 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/DIRETA	0	450.000	19,5	450.000	449.467	99,9	449.467	99,9	449.467	31,4	99,9
C2 - SEDUR - Qualificar as comunidades remanescentes de quilombo, criando condições para o desenvolvimento de políticas e projetos beneficiadores das comunidades, pela promoção do associativismo e do diálogo com instâncias políticas e financeiras	369.780	394.977	17,1	25.197	384.778	97,4	384.778	97,4	384.778	26,9	97,4
66 - TRANSF ORÇAO FUNDO INTERNAC/INDIRETA	369.780	394.977	17,1	25.197	384.778	97,4	384.778	97,4	384.778	26,9	97,4
C3 - SEDUR - Promover a melhoria das condições de habitabilidade de populações tradicionais respeitando suas características étnicas e diversidades culturais	1.750.000	0	0,0	-1.750.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
28 - FUNCEP	1.750.000	0	0,0	-1.750.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0

PROGRAMA 118 - DESENVOLVIMENTO DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

ES 1.00

Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçamento Inicial (A)	Orçamento Atual (B)	Participação do valor do compromisso e fonte / Orçamento Total (BF)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	Execução Financeira do Orçamento Atual (C/B)	Liquidação (D)	Execução Financeira do 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)
C4 - SEPROMI - Promover a sustentabilidade e a melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos, culturais e religiosos	408.000	255.784	11,1	-152.216	249.205	97,4	249.205	97,4	241.957	16,9	94,6
00 - ORDINÁRIO.	250.000	223.783	9,7	-26.217	218.844	97,8	218.844	97,8	218.844	15,3	97,8
28 - FUNCEP	158.000	31.001	1,4	-125.999	30.361	94,9	30.361	94,9	23.113	1,6	72,2
C5 - SEPROMI - Ampliar o acesso das comunidades remanescentes de quilombos às políticas públicas sociais e de infraestrutura	408.000	835.581	36,2	427.581	149.635	17,9	106.113	12,7	50.554	3,5	6,1
00 - ORDINÁRIO.	250.000	96.517	4,2	-153.483	71.681	74,3	71.681	74,3	49.606	3,5	51,4
01 - CONTRAPARTIDA	0	10.000	0,4	10.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
28 - FUNCEP	158.000	91.770	4,0	-66.230	77.953	84,9	34.431	37,5	948	0,1	1,0
31 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/DIRETA	0	637.294	27,6	637.294	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
C6 - SEPROMI - Promover a preservação e valorização das religiões de matriz africana	150.000	277.315	12,0	127.315	260.776	94,0	260.776	94,0	213.356	14,9	76,9
00 - ORDINÁRIO.	150.000	109.200	4,7	-40.800	107.756	98,7	107.756	98,7	60.336	4,2	55,3
01 - CONTRAPARTIDA	0	15.012	0,7	15.012	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
31 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/DIRETA	0	153.103	6,6	153.103	153.020	99,9	153.020	99,9	153.020	10,7	99,9
Informações Gerais do Programa 118											
TOTAL DE PROJETOS	3.363.780	1.728.877	75,0	-1.634.903	1.153.141	66,7	1.109.619	64,2	1.068.897	75,9	62,9
TOTAL ATIVIDADE FINALÍSTICA	558.000	577.596	25,0	19.596	433.534	75,1	433.534	75,1	346.060	24,1	39,9
TOTAL DO PROGRAMA SEM Empresas não Dependentes	3.971.780	2.306.473	100,0	-1.615.307	1.586.675	68,8	1.543.153	66,9	1.432.927	100,0	62,1
TOTAL DO PROGRAMA COM Empresas não Dependentes	3.971.780	2.306.473	100,0	-1.615.307	1.586.675	68,8	1.543.153	66,9	1.432.927	100,0	62,1

\* Os valores são coincidentes devido a não participação de "Empresas não Dependentes" neste programa.  
Fonte: Siplan, 14/05/2013