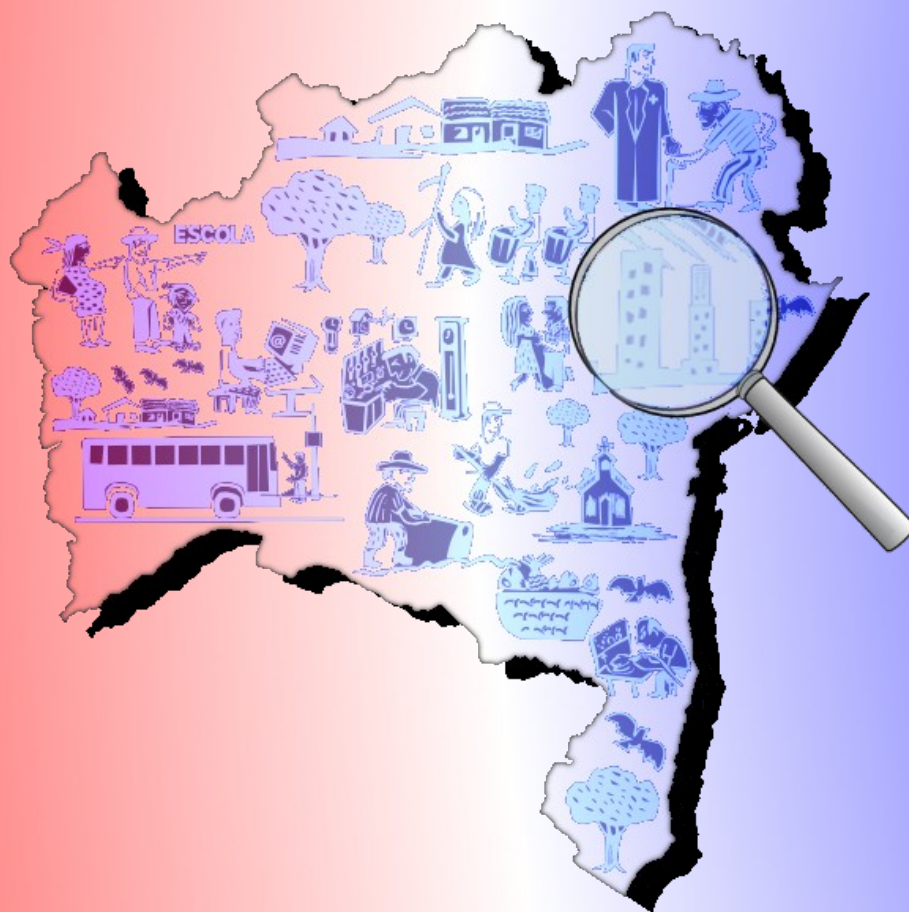


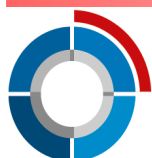
SUMÁRIO EXECUTIVO

AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO



Programa 125 – Logística Integrada de Transporte

Abril de 2013



MONITORAMENTO
E AVALIAÇÃO
DE PROGRAMAS
DE GOVERNO

SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO



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 125 – Logística Integrada de Transporte.

A Avaliação Inicial qualifica os parâmetros que permitem aos dirigentes conhecer, opinar, comparar e decidir acerca dos Programas de Governo, possibilitando melhorias 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 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 Infraestrutura (Seinfra); Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM) e Secretaria Extraordinária da Indústria Naval e Portuária do Estado da Bahia (Seinp), vinculada à SICM, 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 comprometido 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 do Programa por Compromisso.

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

O Programa 125 - Logística Integrada de Transporte surge a partir da visão de que investimentos em infraestrutura logística tem sido essencial para o desenvolvimento econômico e aumento da competitividade de uma região. A ementa do Programa, conforme descrita no PPA: “Ampliar e modernizar a infraestrutura logística multimodal baiana”, reflete essa idéia da integração e investimentos nos diferentes modais de logística do Estado.

O Programa está inserido no Eixo Estruturante Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento, na Área Temática Infraestrutura Logística e de Telecomunicações e está estruturado em oito compromissos, ligados à Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra) e Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM); 49 entregas e 100 ações orçamentárias. Estão previstos recursos da ordem de 1,2 bilhões de reais para os quatro anos do PPA.

No que tange à pesquisa quantitativa foram convocados 21 representantes do Programa, sendo que destes 20 responderam ao Questionário, resultando em um aproveitamento da amostra de 95,2%. No Grupo Focal estavam presentes sete representantes das Secretarias envolvidas com a execução do Programa (Secretaria de Infraestrutura; Secretaria da Indústria, comércio e Mineração; e Secretaria Extraordinária da Indústria Naval e Portuária).

Na investigação dos respondentes quanto ao Cargo que ocupavam, verifica-se que 7/20 respondentes encontravam-se exercendo o cargo de Assessor; 4/20 exerciam cargo de Diretor, enquanto 4/20 respondentes assumiam o cargo de Coordenador, 3/20 eram Técnicos, 1/20 Chefe de Gabinete e 1/20 assumia o cargo de Superintendente. Quanto ao vínculo com o Órgão/Entidade, 15 dos 20 respondentes compunham a categoria de Temporário (comissionado, função gratificada, REDA), enquanto que 5/20 faziam parte do quadro Efetivo (Estatutário e CLT).

4. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO

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

Quadro 1 – Síntese dos Resultados da Pesquisa

CONCEPÇÃO

Pontos Fortes

- 1- O processo de formulação envolve insumos diversos: Estudos Setoriais, Programa Estadual de Logística e Transportes do Estado da Bahia (PELT), Plano Bahia 2023, Demandas Sociais (Plano Plurianual Participativo (PPA-P)).
- 2- Entendimento comum da orientação do Programa.
- 3- Existência de alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas do Programa, o que denota encadeamento lógico desta proposta de política pública.

Pontos Fracos

- 1- Os indicadores da MML nem sempre são consistentes com o que se pretende em termos de resultados. Os indicadores do Programa expressam em sua maioria processos ou produtos e não efeitos ou resultados.
- 2- As informações pertinentes aos indicadores em diversos momentos são insuficientes e, em muitos casos, não são apresentados os meios de verificação.
- 3- Não são elencados os Pressupostos da MML, ou circunstâncias que se considera como antecedentes e necessárias ao perfeito funcionamento do Programa, impossibilitando a elaboração de um plano de resposta aos riscos.
- 4- Embora a origem do Programa seja atribuída a Estudos Setoriais, estes não foram elaborados especificamente para a caracterização da situação-problema e elaboração do projeto de intervenção. Quanto à incorporação das demandas sociais advindas do processo de escuta social (Plano Plurianual Participativo, PPA-P), os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram identificados.
- 5- Escopo demasiadamente amplo, dificultando a identificação dos limites de atuação do Programa. Em relação ao objetivo do Programa percebe-se que a falta de uma proposta clara de Planejamento Estratégico para o Governo do Estado da Bahia e, conseqüentemente diretrizes específicas para as Secretarias, prejudicam o estabelecimento de uma ementa menos “difusa”.
- 6- Dificuldade de identificar os resultados esperados e, uma vez identificados, alcança-los. A existência de um grande número de ações de naturezas diferentes e muitas vezes superpostas resulta em desperdício de recursos e esforços, além de retrabalho. A dificuldade de identificação dos resultados esta relacionada, então, a duplicidade de ações entre os órgãos responsáveis pelo Programa.
- 7- O planejamento do Programa e, conseqüentemente de suas metas com base em critérios técnicos, constitui uma importante lacuna no processo de concepção desta proposta de política pública.
- 8- Na concepção do Programa não foram identificados os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública. Desta forma, o estabelecimento das prioridades por Território de Identidade não precedeu à formulação/concepção do Programa. A discriminação das metas conforme os Territórios de Identidade se deu apenas no momento de distribuição do recurso, segundo critérios não identificados claramente.
- 9- 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.

PLANEJAMENTO

Pontos Fortes

- 1- Para Órgão/Entidades responsáveis pelo Programa e que possuíam estratégia formalizada em documento específico (Planejamento Estratégico) existe aderência das ações do Programa ao Plano, o que, certamente, favorece a atuação do Programa.
- 2- Existência de mecanismos de identificação e mapeamento dos riscos que envolvem o Programa.
- 3- Clara identificação dos papéis e responsabilidades das unidades executoras do Programa.
- 4- Boa articulação com atores não-governamentais para a consecução do Programa. Instituições responsáveis pela execução de obras, parceiros das instâncias municipais são apontados como principais atores.

Pontos Fracos

- 1- Carência do Programa no que tange a 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- Dificuldades de identificação da Estratégia de Médio e Longo Prazo do Governo do Estado da Bahia, o que gera conhecimento insuficiente do Plano de Governo a ser apropriado para a elaboração do Programa.
- 4- Embora os riscos que envolvem a execução do Programa sejam identificados, não estão explicitados os instrumentos utilizados para a efetiva gestão dos riscos, ou menção quanto a 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.
- 6- Insuficiência de recursos necessários à resolução da situação-problema, principalmente no que se refere a estrutura de pessoal.
- 7- Insuficiência de recursos para cumprimento das metas dos compromissos, em função, principalmente, da elaboração de metas não compatíveis (superdimensionamento) com os recursos disponibilizados.
- 8- Dificuldade de atendimento das metas estabelecidas no Programa e publicadas no PPA.
- 9- Baixa capacidade de resposta dos Órgãos/Entidades frente aos desafios colocados para a execução das ações relacionadas aos Compromissos sob sua responsabilidade. As equipes de trabalho não estão estruturadas para atender as demandas.
- 10- Superposição de atividades relativas ao Programa e conflito de competências institucionais.
- 11- Comunicação entre os Órgão/Entidades responsáveis pelo Programa ineficaz. Não há fluxo de informações entre os atores relevantes do Programa, prejudicando sobremaneira o alcance dos resultados pretendidos.
- 12- 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.
- 3- Utilização de mecanismos para tornar públicas as informações sobre a sua execução e resultados do Programa. Os mecanismos mais utilizados são: Website Oficial, Diário Oficial, Boletim Interno e Publicações da Secom.

Pontos Fracos

- 1- Alterações entre o planejado e o publicado no PPA, denotando a falhas no planejamento financeiro 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 monitoramento do mesmo.

- 3- Dificuldade de adoção de indicadores de efetividade em relação aos indicadores do PPA.
- 4- Monitoramento a partir dos indicadores de Programa com foco limitado à eficácia, mais especificamente às metas de execução.
- 5- Dificuldade de definir indicadores de desempenho do Programa e inexistência de bases de dados que permitam a sua elaboração.

FONTE: Informações da Pesquisa

5. PROPOSTAS DE MELHORIAS

Baseadas nas fragilidades apontadas pela Matriz do Marco Lógico e pela Pesquisa de Campo, foram relacionadas propostas de melhoria para o Programa 125 - Logística Integrada de Transporte, 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 os 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 Matriz do Marco Lógico.	1- Estabelecer uma Instância de Gestão Específica para o Programa.
2- Avaliar e corrigir as fragilidades constatadas na construção das metas do Programa. Estas fragilidades podem estar relacionadas à baixa consistência ou mesmo ausência de Estudos Diagnósticos, ou outros critérios técnicos que direcionassem 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, governo e outros atores importantes.
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.	4- Oferecer capacitação para a utilização generalizada das Ferramentas de Análise de Risco.	4- Constituir espaço específico para discussão e apresentação de propostas de solução para os desafios da Intersetorialidade e da Comunicação Intragovernamental.
5- Efetuar revisão da ementa, os enfoques estratégicos, os	5- Realizar o mapeamento e Análise dos Riscos das metas seguindo os	5- Introduzir a cultura do Monitoramento e Avaliação, com

compromissos e as entregas do Programa, com apoio de equipe que domine as novas metodologias e terminologias de elaboração do PPA e que possa contribuir para melhor composição da lógica do PPA com a do Programa Estadual de Logística e Transportes do Estado da Bahia.	seguintes passos: aquisição de instrumentos de análise de riscos, elaboração de indicadores de monitoramento e plano de ação para mitigação do risco.	reconhecimento ao 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- Promover nova pactuação das responsabilidades das Unidades Executoras do Programa, buscando maior articulação e planejamento conjunto para que não haja superposição de atividades.	
	8- 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).	
	9- Implantar ou fortalecer metodologias de Gestão por Competências das Equipes de Trabalho.	
	10- 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 do Programa 125 – Logística Integrada de Transportes foi aprovado com o valor inicial de R\$ 210,3 milhões. Ao final de 2012, após Propostas de Modificação Orçamentária (PMO), a dotação do Programa alcançou o valor de R\$ 603,4 milhões, configurando um ajuste no orçamento inicial da ordem de 187%. Estes números revelam uma discrepância em relação ao planejamento das ações e à programação orçamentária no exercício.

Os dados financeiros relativos ao exercício de 2012 revelaram que R\$ 486,36 milhões foram pagos, o que representa 80,6% de execução financeira, enquanto que R\$ 577,9 milhões foram liquidados no período.

Das 12 Fontes de recursos alocadas ao Programa em 2012, três concentraram 82% do total: a Fonte 21 (Operações de Crédito Internas), responsável por 30,9% do orçamento do Programa, atingiu um percentual

de execução financeira com relação ao pago de 91,8%. A Fonte 00 (Recursos Ordinários não Vinculados ao Tesouro), responsável por 28,2%, executou 91,1% dos seus recursos. A Fonte 17 (CIDE), que concentrou 22,9% dos recursos alocados para o Programa, apresentou execução financeira de 70%.

Dentre as demais Fontes de recursos, chamam a atenção a Fontes 15 (PROCONFIS) e Fonte 31 (Transferência Voluntária Federal/Direta), ambas incluídas no curso do exercício, e, apesar disso, sem qualquer execução financeira ao final.

6.2 Resultados do Programa por Compromisso

O Programa 125 contempla oito Compromissos. Quatro desses concentraram 98,2% dos recursos do Programa, com larga preponderância do Compromisso 1. Este apresentou participação 80,7% dos recursos do Programa. Em segundo lugar aparece o Compromisso 5, que absorveu 8,3% dos recursos consignados no orçamento 2012 para o Programa. A seguir, vêm os Compromissos C3 e C2, com participação de 5,0% e 4,2%, respectivamente.

C1 - Expandir, recuperar e manter a malha rodoviária estadual, promovendo uma maior integração das rodovias e produzindo caminhos mais racionais e eficientes - SEINFRA. O compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 169,8 milhões, mas ao final de 2012 o valor alcançou R\$ 486,7 milhões, o que representou um ajuste orçamentário de 186,7%. No período, foram efetivamente pagos R\$ 411,7 milhões, configurando execução financeira de 84,6%, enquanto que R\$ 469,22 milhões foram liquidados.

Das 12 Fontes de recursos alocadas ao Programa em 2012, 10 integraram o Compromisso 1, com destaque para a Fontes 21 (Operações de Crédito Internas), a Fonte 00 (Recursos Ordinários não Vinculados ao Tesouro) e a Fonte 17 (CIDE), que concentraram R\$ 415,8 milhões, ou seja, 85,4% do total, com participações de 38,3%, 24,6% e 22,5%, respectivamente.

A melhor execução financeira se deu em relação à Fonte 00 (97,8%), acima da média apresentada pela mesma Fonte no total do Programa (91,1%) e significativamente maior que a média de todas as Fontes do C1 (84,6%). Em seguida, destacam-se a Fonte 21, com execução financeira de 91,8% e a Fonte 40 (Receita Diretamente Arrecadada por Entidade da Administração Indireta), com 77,8%. De forma similar ao ocorrido para o Programa 125, a maior aderência ao planejamento inicial se verificou na Fonte 17 (10,5%). Enquanto que a Fonte 00 apresentou um acréscimo orçamentário de 95,6% e a fonte 21 não foi originalmente prevista.

Aqui também se reproduziu o desempenho da Fonte 15 e da Fonte 31 (Transferência Voluntária Federal/Direta), ambas sem programação orçamentária inicial, incluídas no curso do exercício, e, ao final, sem qualquer execução financeira. Ressalte-se que a Fonte 31 contempla apenas o C1, ou seja, o resultado geral do Programa com relação à fonte se deve exclusivamente a esse Compromisso.

C5 - Planejar o atendimento das demandas futuras nos diversos modais, de forma a identificar e viabilizar os principais investimentos necessários em infraestrutura de logística de transportes - SEINFRA. Orçado inicialmente em R\$ 11,8 milhões, o montante de recursos do compromisso chegou a R\$ 50,1 milhões, o que representou um ajuste orçamentário de 325%.

Para este Compromisso foram efetivamente pagos no exercício R\$ 23,4 milhões, correspondendo a uma execução financeira de 46,7%, enquanto que foram liquidados R\$ 46,9 milhões.

Os recursos alocados ao Compromisso foram provenientes da Fonte 00, da Fonte 15 e da Fonte 17,

em proporções de 66,8%, 28% e 5,2%, respectivamente. A Fonte 17, sofreu uma redução de 47,9% em relação ao valor inicial, ou seja R\$ 204 milhões. Já os recursos provenientes da Fonte 00 sofreram acréscimo de 394%, correspondentes R\$ 26,7 milhões.

A melhor execução financeira se deu em relação à Fonte 00, atingindo 69,8%, menor, entretanto, que a média da mesma Fonte no Programa como um todo (91,1%). A Fontes 15 e a Fonte 17 não apresentaram execução financeira no período. Ressalta-se que a Fonte 15, inexistente inicialmente, aportou R\$ 14 milhões ao Compromisso 5 durante o exercício.

C3 - Desenvolver ações integradas para melhorar a segurança das rodovias - SEINFRA. Orçado inicialmente em R\$ 11,9 milhões, chegou a R\$ 30,3 milhões, o que representou um ajuste orçamentário de 154,4%.

Foram liquidados R\$ 29,72 milhões, mas apenas R\$ 23,4 milhões foram efetivamente pagos no exercício, em uma execução financeira de 77,4% em relação ao pago.

Os recursos foram provenientes da Fonte 00, da Fonte 17, da Fonte 40 e da Fonte 60, em proporções de 14,4%, 42,7%, 32% e 10,9%, respectivamente. As duas principais Fontes de recursos do Compromisso, a Fonte 17 e a Fonte 40, sofreram ajustes orçamentários, ao longo do exercício, de respectivamente 84% e 136,3%.

Não prevista inicialmente, a Fonte 60 teve uma execução financeira de 100%, seguida pela Fonte 40, com 95,5%, pela Fonte 00, com 78,2% e pela Fonte 17, com 57,9%.

C2 – Expandir e recuperar os terminais hidroviários, rodoviários e aeroviário, aumentando a competitividade da produção baiana e melhorando a mobilidade de pessoas. Orçado inicialmente em R\$ 8,7 milhões, o montante de recursos do compromisso chegou a R\$ 25,4 milhões, o que representou um ajuste orçamentário de 192,1%.

Foram efetivamente pagos no exercício R\$ 19,8 milhões, correspondendo a uma execução financeira de 78,1%, enquanto que foram liquidados R\$ 23,3 milhões.

Os recursos alocados ao Compromisso foram provenientes da Fontes 17, em um montante de 51,4%, da Fonte00 em 44,3%, da Fonte 01 (Recursos Ordinários de Contrapartida de Convênios), em 3,9%, e da Fonte 60, em 0,4%. A Fonte 17, orçada inicialmente em R\$ 1 milhão, sofreu um ajuste orçamentário de cerca de 1.206%, passando a constituir a principal fonte de recursos do Compromisso com R\$ 13,1 milhões. A Fonte 00, por sua vez, teve um acréscimo de 46,2%.

As duas principais Fontes do Programa, a Fonte 00 e a Fonte 17 apresentaram execução financeira em relação ao pago de 93,7% e 70,5%, respectivamente.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 125 - Logística Integrada de Transporte originou-se de um processo de formulação que envolve insumos diversos: Estudos Setoriais, Programa Estadual de Logística e Transportes do Estado da Bahia (PELT), Plano Bahia 2023, Demandas Sociais (PPA-P).

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 informam haver aspectos positivos originados do novo processo. São eles: entendimento comum da orientação do Programa; alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas do Programa; clara identificação dos papéis e responsabilidades das unidades executoras.

Entretanto, a existência de um grande número de ações no Programa, de naturezas diferentes e muitas vezes superpostas merece uma análise mais detalhada. O escopo do Programa se mostrou demasiadamente amplo, dificultando a identificação dos seus limites de atuação. Ademais, o planejamento do Programa e de suas metas constitui uma importante lacuna no processo de concepção desta proposta de política pública. O desdobramento do escopo do Programa em ações e entregas também não acontece de forma satisfatória de modo a permitir o alcance do seu objetivo geral. Destaca-se ainda a superposição de atividades relativas ao Programa.

Por fim, esta Avaliação Inicial propõe uma série de medidas para o aperfeiçoamento do Programa, conforme apresentado no quadro Propostas de Melhoria. Destacam-se: a revisão da ementa, os enfoques estratégicos; os compromissos e as entregas do Programa para melhor definição do seu escopo e composição da lógica do PPA com a do Programa Estadual de Logística e Transportes do Estado da Bahia; promover maior articulação das unidades executoras do Programa para que não haja superposição de atividades; estabelecer uma Instância de gestão específica para o Programa; criar métricas para aferição de resultados do Programa; elaborar indicadores para obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos pelo Programa. Faz-se necessária a definição das áreas de atuação estratégica do Governo no que tange a infraestrutura logística do Estado. A recuperação da cultura de planejamento de longo prazo no âmbito do Estado poderá colaborar para a definição de propostas de política pública com escopos mais definidos e resultados mais eficazes.

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;

Adicionalmente, com vistas a dar continuidade as próximas etapas do Processo de Monitoramento, os elementos que comporão 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.

Por fim, 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.

7. REFERÊNCIAS

SEPLAN, 2012. **Relatório de Avaliação Inicial Programa 125 – Logística Integrada de Transporte**, Superintendência de Gestão e Avaliação - Diretoria de Avaliação. Setembro, 2012.

GOVERNADOR

Jaques Wagner

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

José Sergio Gabrielli de Azevedo

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 PESQUISA E AVALIAÇÃO

Thaiz Braga (até fev. de 2013)

Rodrigo Cerqueira

COORDENAÇÃO DE SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Vanduy Santos (até fev. de 2013)

COORDENAÇÃO DE ARTICULAÇÃO

Jamille Lima

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO

Roberto Costa

ELABORAÇÃO TÉCNICA

Thaiz Braga

Marina Rapp

Rodrigo Cerqueira

Cristina Xavier

PESQUISA DE CAMPO E COLETA DE DADOS

Vanduy Cordeiro dos Santos

Rodrigo Cerqueira

Fábia Alves

Vitor Campos

Dora Neuhaus

EDITORAÇÃO

Egla Costa

Manoel Ribeiro

CONSULTORIA

PLANUS Estratégia e Gestão

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 Dados extraídos do Siplan em 14/03/13

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

APÊNDICE

PROGRAMA 125 - LOGÍSTICA INTEGRADA DE TRANSPORTE - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA R\$ 1,00

Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçamento Inicial (A)	Orçamento Atual (B)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Orçamento Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	(%) Execução Financeira do Empenhado / Orçamento Atual (C/B)	Liquidado (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 - SEINFRA - Expandir, recuperar e manter a malha rodoviária estadual, promovendo uma maior integração das rodovias e produzindo caminhos mais racionais e eficientes.	169.780.750	486.727.945	80,7	316.947.195	469.453.666	96,5	469.213.476	96,4	411.736.538	84,7	84,6
00 - ORDINÁRIO	61.287.000	119.861.053	19,9	58.574.053	118.657.209	99,0	118.639.471	99,0	117.171.020	24,1	97,8
01 - CONTRAPARTIDA	5.000.000	5.527.428	0,9	527.428	893.843	16,2	863.819	15,6	670.623	0,1	12,1
15 - PROCONFIS	0	16.350.000	2,7	16.350.000	16.348.818	100,0	16.348.818	100,0	0	0,0	0,0
17 - CIDE	84.365.750	109.294.678	18,1	24.928.928	103.155.343	94,4	103.155.343	94,4	79.859.012	16,4	73,1
21 - OCI / MOEDA	0	186.626.782	30,9	186.626.782	186.587.789	100,0	186.587.789	100,0	171.273.959	35,2	91,8
25 - OCE / MOEDA	11.767.000	4.467.000	0,7	-7.300.000	4.200.697	94,0	4.043.071	90,5	4.043.071	0,8	90,5
31 - TRANSF VOLUNTARIA FED / DIRETA	0	4.746.853	0,8	4.746.853	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
40 - RDA INDIRETA	7.361.000	4.173.077	0,7	-3.187.923	4.134.940	99,1	4.134.940	99,1	3.245.657	0,7	77,8
60 - FIES	0	31.626.000	5,2	31.626.000	31.419.954	99,3	31.385.152	99,2	31.418.124	6,5	99,3
61 - TRANSF VOLUNTARIA FED / INDIRETA	0	4.055.074	0,7	4.055.074	4.055.073	100,0	4.055.073	100,0	4.055.073	0,8	100,0
C2 - SEINFRA - Expandir e recuperar os terminais hidrovias, rodoviários e aeroviários, aumentando a competitividade da produção baiana e melhorando a mobilidade de pessoas.	8.700.000	25.416.594	4,2	16.716.594	23.323.241	91,8	23.323.241	91,8	19.839.394	4,1	78,1
00 - ORDINÁRIO	7.700.000	11.258.725	1,9	3.558.725	10.801.986	95,9	10.801.986	95,9	10.549.546	2,2	93,7
01 - CONTRAPARTIDA	0	1.000.000	0,2	1.000.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
17 - CIDE	1.000.000	13.062.869	2,2	12.062.869	12.446.730	95,3	12.446.730	95,3	9.215.324	1,9	70,5
21 - OCI / MOEDA	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
60 - FIES	0	95.000	0,0	95.000	74.525	78,4	74.525	78,4	74.525	0,0	78,4
C3 - SEINFRA - Desenvolver ações integradas para melhorar a segurança nas rodovias.	11.900.000	30.271.618	5,0	18.371.618	29.817.347	98,5	29.724.855	98,2	23.435.648	4,8	77,4
00 - ORDINÁRIO	800.000	4.344.000	0,7	3.544.000	4.313.810	99,3	4.313.810	99,3	3.395.810	0,7	78,2
17 - CIDE	7.000.000	12.940.695	2,1	5.940.695	12.845.056	99,3	12.845.056	99,3	7.490.055	1,5	57,9
40 - RDA INDIRETA	4.100.000	9.686.923	1,6	5.586.923	9.358.483	96,6	9.265.991	95,7	9.249.804	1,9	95,5
60 - FIES	0	3.300.000	0,5	3.300.000	3.299.999	100,0	3.299.999	100,0	3.299.999	0,7	100,0

PROGRAMA 125 - LOGÍSTICA INTEGRADA DE TRANSPORTE - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

R\$ 1,00

Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçamento Inicial (A)	Orçamento Atual (B)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Orçamento 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)
C4 - SEINFRA - Regular e fiscalizar os serviços públicos concedidos, permissionados, autorizados e delegados, transferidos aos municípios e/ou à iniciativa privada, nas áreas de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, terminais e rodovias pedagiadas, garantindo a eficiência, a qualidade e o bom atendimento à população.	5.435.000	6.466.233	1,1	1.031.233	5.250.547	81,2	5.140.925	79,5	5.141.174	1,1	79,5
10 - VINC. AGERBA/TAXA	602.000	602.000	0,1	0	101.378	16,8	101.378	16,8	101.378	0,0	16,8
40 - RDA INDIRETA	4.833.000	5.864.233	1,0	1.031.233	5.149.169	87,8	5.039.547	85,9	5.039.796	1,0	85,9
C5 - SEINFRA - Planejar o atendimento das demandas futuras nos diversos modos, de forma a identificar e viabilizar os principais investimentos necessários em infraestrutura de logística de transportes.	11.780.000	50.087.547	8,3	38.307.547	46.915.516	93,7	46.909.345	93,7	23.374.584	4,8	46,7
00 - ORDINARIO	6.780.000	33.482.370	5,5	26.702.370	32.656.213	97,5	32.650.042	97,5	23.374.584	4,8	69,8
15 - PROCONPIS	0	14.000.000	2,3	14.000.000	14.000.000	100,0	14.000.000	100,0	0	0,0	0,0
17 - CIDE	5.000.000	2.605.177	0,4	-2.394.823	259.303	10,0	259.303	10,0	0	0,0	0,0
C6 - SEINFRA -Elaborar estudos para integração do transporte hidroviário com o rodoviário, ferroviário e aeroviário visando o escoamento da produção e transporte de passageiros.	1.220.000	1.196.394	0,2	-23.606	1.079.500	90,2	891.114	74,5	524.185	0,1	43,8
00 - ORDINARIO	1.220.000	1.196.394	0,2	-23.606	1.079.500	90,2	891.114	74,5	524.185	0,1	43,8
C7 - SICM - Promover o fortalecimento da cadeia produtiva naval e a melhoria da infraestrutura náutica e de lazer, de serviços e de transporte.	100.000	0	0,0	-100.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
00 - ORDINARIO	100.000	0	0,0	-100.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
C8 - SICM - Promover as atividades portuárias e navais para fomentar o desenvolvimento sustentável e a desconcentração das atividades econômicas.	1.404.000	3.270.080	0,5	1.866.080	2.663.195	81,4	2.663.195	81,4	2.300.704	0,5	70,4
00 - ORDINARIO	300.000	52.932	0,0	-247.068	8.300	15,7	8.300	15,7	8.300	0,0	15,7
09 - ROYALTIES	1.104.000	1.104.000	0,2	0	578.515	52,4	578.515	52,4	216.024	0,0	19,6
60 - FIES	0	2.113.148	0,4	2.113.148	2.076.381	98,3	2.076.381	98,3	2.076.381	0,4	98,3

PROGRAMA 125 - LOGÍSTICA INTEGRADA DE TRANSPORTE - INFORMAÇÕES ORÇAMENTARIA E FINANCEIRA											
R\$ 1,00											
Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçado Inicial (A)	Orçado Atual (B)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Orçado Atual Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	Execução Financeira do Empenhado / Orçado Atual (C/B)	Liquidado (D)	Execução Financeira do Liquidado / Orçado Atual (D/B)	Pago (E)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Pago Total (E/G)	Execução Financeira do Pago / Orçado Atual (E/B)
Informações Gerais do Programa 125											
TOTAL DE PROJETOS	137.686.750	451.792.037	74,9	314.105.287	429.622.655	95,1	429.206.829	95,0	357.242.034	73,5	79,1
TOTAL ATIVIDADE FINALÍSTICA	72.633.000	151.644.374	25,1	79.011.374	148.880.357	98,2	148.659.324	98,0	129.110.194	26,5	85,1
TOTAL DO PROGRAMA em Empresas não Dependentes*	210.319.750	603.436.411	100,0	393.116.661	578.503.012	95,9	577.866.152	95,8	486.352.227	100,0	80,6
TOTAL DO PROGRAMA em Empresas não Dependentes*	210.319.750	603.436.411	100,0	393.116.661	578.503.012	95,9	577.866.152	95,8	486.352.227	100,0	80,6

Fonte: Splan, 14/03/2013

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