

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 126 – Infraestrutura de Telecomunicações.

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; Secretaria de Infraestrutura, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, responsáveis por sua execução; e a Casa Civil do governo, por sua atribuição regimental de articulação das políticas públicas.

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

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

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

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

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

Atividades Finalísticas e Investimentos de Empresas não Dependentes) do relatório do Siplan e organizados em 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 Infraestrutura de Telecomunicações surgiu com o intuito de expandir o acesso à telecomunicação com a melhoria de sua qualidade, seja nos serviços prestados pelo Estado à população, seja na educação, ou ainda na Internet, telefonia e sinal de televisão e rádio. Sua ementa – “Disponibilizar o acesso aos serviços de telecomunicações” – em conjunto com seus enfoques estratégicos, reflete a ideia de um Estado de todos, em que o acesso à informação é amplo.

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 quatro compromissos, ligados à Secretaria de Infraestrutura (Seinfra), Secretaria de Comunicação Social (Secom) e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (Secti); 16 entregas e 10 ações orçamentárias. Estão previstos recursos para os quatro anos do PPA 2012-2015 na ordem de 37 milhões de reais.

No que tange à pesquisa quantitativa, foram convocados 16 representantes do Programa, sendo que, todos responderam ao Questionário, resultando em um aproveitamento da amostra de 100%. No Grupo Focal estavam presentes 11 representantes dos diversos órgãos que participam da execução do Programa (Secretaria de Infraestrutura, Secretaria de Comunicação Social e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação). Na investigação dos respondentes quanto ao Cargo que ocupavam, verifica-se que 6/16 dos respondentes encontravam-se exercendo o cargo de Diretor; 3/16 exerciam cargo de Assessor; 3/16 eram coordenadores. Também dois Coordenadores Técnicos, um Diretor Geral e um Técnico. No que diz respeito ao vínculo com o órgão 13 dos 16 respondentes faziam parte do Quadro Temporário (comissionado, função gratificada, REDA), enquanto três pertenciam à categoria Efetivo.

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
1 – O processo de formulação envolve insumos diversos: demandas sociais – Plano Plurianual Participativo (PPA-P) – e prefeituras e estudos setoriais.	1 – Ausência de consideração dos Pressupostos ou circunstâncias que se considera como antecedentes e necessárias ao funcionamento do Programa.

2 – Entendimento comum da orientação/objetivo 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. No entanto, se reconheça que Programas que comportam múltiplas ações executadas por atores diferentes, padecem de dificuldades relativas ao encadeamento e à coordenação destas ações.

4 – Desdobramento do escopo do Programa em ações e entregas acontece de forma satisfatória, de modo a permitir o alcance do seu objetivo geral.

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.

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.

4 – Embora a origem do Programa seja atribuída às demandas sociais advindas do processo de escuta social – Plano Plurianual Participativo (PPA-P) – e de prefeituras, os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram identificados. Quanto à utilização de estudos setoriais, estes não foram elaborados especificamente para a caracterização da situação-problema e a elaboração do projeto de intervenção. Também não foram realizadas pesquisas para o levantamento de dados referentes ao perfil da demanda ou perfil socioeconômico da região demandante.

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, de diretrizes específicas para a área prejudicou o estabelecimento de uma ementa menos “difusa”.

6 – Dificuldade de identificar os resultados esperados e, uma vez identificados, perceber o modo como as ações podem impactar na melhoria da qualidade de vida da população baiana.

7 – 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 a formulação/concepção do Programa. A discriminação das metas conforme os territórios de identidade ocorreu apenas no momento de distribuição do recurso, segundo critérios não apresentados claramente.

PLANEJAMENTO

Pontos Fortes

1 – Para Órgãos/Entidades responsáveis pelo Programa e que possuíam estratégia formalizada em documento específico (Planejamento Estratégico) existe aderência das ações do Programa ao PPA, o que, certamente, favorece a atuação do Programa.

2 – Entendimento dos critérios usados para a alocação dos recursos financeiros necessários ao Programa.

3 – Identificação dos papéis e responsabilidades das unidades executoras do Programa.

Pontos Fracos

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.

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 do Governo do Estado da Bahia de médio e longo prazo, o que gerou conhecimento insuficiente da estratégia de governo a ser apropriada para a elaboração do Programa.

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 mitigação dos riscos.

- 5 – Recursos necessários à resolução da situação-problema insuficientes, principalmente no que tange à estrutura de gestão e monitoramento dos projetos.
- 6 – Insegurança quanto ao prazo e aos recursos (físicos, financeiro e de pessoal) para o cumprimento das metas estabelecidas no Programa. A possibilidade de não atendimento das metas relaciona-se ainda à desestruturação das equipes de trabalho; ao fato de a infraestrutura existente estar obsoleta; à fragilidade dos vínculos estabelecidos; aos entraves burocráticos, bem como à falta de estrutura das entidades parceiras.
- 7 – Baixa capacidade de resposta dos Órgãos/Entidades ante os desafios colocados para a execução das ações relacionadas aos compromissos sob sua responsabilidade. É apontada a deficiência relativa a recursos específicos imprescindíveis para a consecução do Programa: capacitação técnica, recursos tecnológicos, ferramentas de gestão.
- 8 – Superposição de atividades relativas ao Programa e conflito de competências institucionais.
- 9 – Comunicação intragovernamental ineficaz. Não é percebido um fluxo contínuo de informações entre os atores relevantes do Programa, o que poderá prejudicar sobremaneira o alcance dos resultados pretendidos. Quanto à existência de mecanismos formais de comunicação, estes não foram explicitados.
- 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 – Existência de complementaridade e interdependência entre os compromissos na implementação do Programa.
- 3 – Em relação aos indicadores do PPA, é apontado que estes são suficientemente bem elaborados.
- 4 – Utilização de mecanismos para tornar públicas as informações sobre a sua execução e resultados do Programa. Os mecanismos mais utilizados são: Diário Oficial, *website* oficial, Relatório de Governo, Balanquinho.

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- Os dados orçamentários e financeiros relativos ao exercício de 2012 indicaram baixa aderência em relação ao planejamento das ações e à programação orçamentária, verificada pela ocorrência de ajustes no orçamento inicial da ordem de 107,2%.

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 126 – Infraestrutura de Telecomunicações, 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	1- Oferecer capacitação para a utilização generalizada da MML.	1- Estabelecer uma Instância de Gestão Específica para o Programa.

política pública, de maneira que os compromissos, metas, entregas, ações e limites de atuação do Programa coincidam com seu objetivo e estratégia de atuação.		
2- Estabelecer métricas para aferição de resultados do Programa. Reelaborar os Indicadores do PPA de modo a obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos pelo Programa.	2- Estabelecer equipe encarregada de identificar e analisar os pontos de inconsistência no planejamento do Programa e propor os ajustes cabíveis, segundo a metodologia do Marco Lógico.	2- 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 Territorialização das Metas, identificando os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações da política pública. Com base nesses resultados, explicitar as prioridades segundo os territórios de identidade.	3- Incorporar à MML o enunciado dos Pressupostos e respectivos Indicadores.	3- Elaborar proposta de Publicização Qualificada e específica das ações do Programa para a sociedade, o governo e outros atores importantes.
	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 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 do 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- Implantar ou fortalecer metodologias de Gestão por Competências das Equipes de Trabalho.	
	8- 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 126 – Infraestrutura de Telecomunicações foi aprovado com o valor inicial de R\$ 11,9 milhões. Ao final de 2012², após Propostas de Modificação Orçamentária (PMOs), a dotação do programa alcançou o valor de R\$ 24,7 milhões. Deste total, R\$ 3,4 milhões foram efetivamente pagos, atingindo uma execução financeira de 13,6%, enquanto que R\$ 6,8 milhões foram liquidados no período³.

Das cinco Fontes de recursos alocadas ao Programa em 2012, três concentraram 93,8% do total: a Fonte 15 (Proconfins), a Fonte 00 (Recursos Ordinários não Vinculados ao Tesouro) e a Fonte 60 (FIES), responsáveis, respectivamente, por 54,6%, 21,5% e 17,7% do orçamento do Programa. Em termos de execução financeira, a Fonte 00 executou, com relação ao pago 61,9% dos recursos, a Fonte 60 executou 51,5%, enquanto que a Fonte 15 (que registrou incremento de 125% do orçamento ao longo de 2012) não apresentou qualquer execução ao final do exercício.

Ainda com relação às Fontes de recursos, a Fonte 31 (Transferência Voluntária Federal / Direta) e a Fonte 40 (Receita diretamente Arrecadada por Entidade da Administração Indireta), que juntas contribuíram com 6,2% do total do Programa (respectivamente 5,7% e 0,5%), apresentaram execução financeira maior que a média geral do Programa, sendo 81,1% para a Fonte 31 (apesar de não prevista inicialmente na LOA 2012), e 91,0% para a Fonte 40 (que teve o valor inicial mantido sem qualquer ajuste orçamentário).

6.2 Resultados do Programa por Compromisso

O Programa 126 - Infraestrutura de Telecomunicações, é formado por quatro compromissos, dois dos quais concentraram 93% dos recursos do Programa, com larga preponderância do Compromisso 1. O Compromisso 2, por sua vez, absorveu 9% dos recursos consignados no orçamento 2012 para o Programa. Em seguida aparecem os compromissos C3 e C4, com participação de 4% e 3%, respectivamente.

C1 - Melhorar a qualidade dos serviços de transmissão oferecidos à população, ampliando e modernizando o sistema de radiodifusão pública - SECOM. O Compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 8,9 milhões, mas ao final de 2012, após a movimentação orçamentária via PMOs, o valor alcançou R\$ 20,8 milhões, o que representou um acréscimo orçamentário de 132,5%. No que tange a execução financeira, apenas R\$ 646,3 mil foram efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira de 3,1% em relação ao pago, enquanto que R\$ 4,1 milhões foram liquidados.

Das cinco Fontes de recursos alocadas ao Programa em 2012, quatro integraram o Compromisso 1, com destaque para a Fonte 15, responsável por 64,9% do total, que sofreu um ajuste orçamentário de 125,0%, embora não tenha apresentado qualquer execução financeira no período. A Fonte 60, com participação de 17,3% (R\$ 3,6 milhões) e sem dotação inicial, não registrou qualquer pagamento no período, registrando, portanto, execução nula, embora tenham sido liquidados R\$ 2,2 milhões. A Fonte 00, com 17,2% de participação no compromisso, registrou R\$ 528,8 mil de recursos efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira de 14,8%, enquanto que R\$ 1,8 milhões liquidados. Por fim, a Fonte 40, que contribuiu com 0,6% do total, registrou uma execução financeira de 91,0%, tendo pago e liquidado R\$ 117,4 mil no exercício.

C2 - Possibilitar aos municípios baianos o acesso aos meios de informação e comunicação, de forma a gerar oportunidades de desenvolvimento econômico, social e científico - SECTI. Orçado inicialmente em R\$ 500,0 mil, o montante de recursos do Compromisso chegou a R\$ 2,2 milhões em decorrência das movimentações orçamentárias via PMOs, o que representou um ajuste orçamentário de cerca de 345,5%. Do total de recursos, R\$ 1,23 milhão foram efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira de 55,3%, enquanto que foram liquidados R\$ 1,26 milhão.

Os recursos alocados ao C2 foram provenientes das Fontes 31, 60 e 00, em proporções de 63,2%, 35% e 1,8%, respectivamente. As Fontes 31 e 60, não haviam sido programadas inicialmente, e registraram execuções financeiras de 81,1% e de 10,9%, respectivamente. Já a Fonte 00 sofreu uma redução de recursos em relação ao originalmente programado da ordem de 92% saindo de R\$ 500 mil inicialmente, chegando ao final do exercício com R\$ 40 mil com uma execução financeira de 13% (R\$ 5,2 mil).

C3 - Promover a expansão da oferta de Internet Banda Larga à população baiana com uma melhor qualidade de acesso, facilitando a inclusão digital - SEINFRA. Orçado inicialmente em R\$ 700 mil, com recursos provenientes exclusivamente da Fonte 00, o orçamento do Compromisso chegou a R\$ 983,0 mil ao final de 2012, após as movimentações orçamentárias via PMO, o que representou um ajuste orçamentário de 40,4%. Cerca de R\$ 982,1 mil foram liquidados e pagos no exercício, em uma execução orçamentária e financeira de 99,9%.

C4 – Disponibilizar o acesso aos serviços de telecomunicações às comunidades não enquadrados nos requisitos da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel – SEINFRA. Com recursos também provenientes exclusivamente da Fonte 00, o Compromisso registrou um orçamento inicial de R\$ 1,8 milhão, reduzido posteriormente para R\$ 740,0 mil, o que representou uma redução de cerca de 58,9%. Foram liquidados e efetivamente pagos no exercício aproximadamente R\$ 517,2 mil, com uma execução financeira de cerca de 69,9%.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 126 – Infraestrutura de Telecomunicações originou-se de um processo de formulação que envolve insumos diversos: demandas sociais (PPA-P, prefeituras) e estudos setoriais.

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; alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas do Programa; desdobramento satisfatório do escopo do Programa em ações e entregas; aderência das ações do Programa ao PPA; clara identificação dos papéis e responsabilidades das unidades executoras; alinhamento entre o Programa publicado no PPA e o efetivamente executado; existência de complementaridade e interdependência entre os compromissos na implementação do Programa.

Entretanto, a existência de diversas ações no Programa, de naturezas diferentes e muitas vezes superpostas, merece uma análise mais detalhada. O escopo do Programa mostrou-se demasiadamente amplo, dificultando a identificação dos seus limites de atuação. Ademais, embora a origem do Programa seja atribuída a estudos setoriais, estes não foram feitos especificamente para a caracterização da situação-problema e elaboração do projeto de intervenção; dificuldade de identificar os resultados esperados do Programa e, uma vez identificados, perceber o modo como as ações podem impactar na melhoria da qualidade de vida da população baiana; na concepção do Programa não foram identificados os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública. Não foram previstos a identificação e o mapeamento dos riscos. Destaca-se ainda a insegurança quanto aos recursos (físicos, financeiros e de pessoal)

para o cumprimento das metas estabelecidas no Programa. 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.

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

Por fim, esta Avaliação Inicial propõe uma série de medidas para o aperfeiçoamento do Programa, conforme apresentado no Plano de Melhoria. Destacam-se: estabelecer equipe encarregada de identificar e analisar os pontos de inconsistência no planejamento do Programa e propor os ajustes cabíveis, segundo a metodologia do Marco Lógico; incorporar à MML o enunciado dos pressupostos e respectivos indicadores; realizar o mapeamento e a análise dos riscos das metas; 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; 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; capacitar as equipes responsáveis pela execução do Programa; introduzir a cultura do Monitoramento e Avaliação com reconhecimento do papel fundamental desta etapa 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 126 – Infraestrutura de Telecomunicações**, Superintendência de Gestão e Avaliação - Diretoria de Avaliação. Março, 2013.

GOVERNADOR

Jaques Wagner

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO

José Sergio Gabrielli de Azevedo

CHEFIA DE GABINETE

Clóvis Caribé Menezes dos Santos

SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO E AVALIAÇÃO

Maria Lúcia Cunha de Carvalho

DIRETORIA DE AVALIAÇÃO

Carmen 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

Marina Rapp

PESQUISA DE CAMPO E COLETA DE DADOS

Rodrigo Cerqueira

Vanduy Cordeiro dos Santos

Fábia Alves

George dos Santos de Jesus

CONSULTORIA

PLANUS Estratégia e Gestão

EDITORAÇÃO

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 Dados referentes a 14/03/2013.

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

APÊNDICE

PROGRAMA 126 - INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA R\$ 1,00

Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçamento Inicial (A)	Orçamento Atual (B)	Participação do valor do compromisso e fonte / Orçamento Atual Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	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 - SECOM - Melhorar a qualidade dos serviços de transmissão oferecidos à população, ampliando e modernizando o sistema de radiodifusão pública	8.943.000	20.796.000	84,0	11.853.000	4.076.016	19,6	4.053.433	19,5	646.263	19,1	3,1
0 - ORDINÁRIO	2.814.000	3.567.000	14,4	753.000	1.789.006	50,2	1.766.610	49,5	528.836	15,7	14,8
15 - PROCONFIS (Lei nº 11.358/09)	6.000.000	13.500.000	54,6	7.500.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
40 - RDA ANDRETA	129.000	129.000	0,5	0	117.615	91,2	117.427	91,0	117.427	3,5	91,0
60 - FIES	0	3.600.000	14,5	3.600.000	2.169.395	60,3	2.169.395	60,3	0	0,0	0,0
C2 - SECTI - Possibilitar aos municípios baianos o acesso aos meios de informação e comunicação, de forma a gerar oportunidades de desenvolvimento econômico, social e científico	500.000	2.227.379	9,0	1.727.379	1.261.644	56,6	1.261.644	56,6	1.231.644	36,5	55,3
0 - ORDINÁRIO	500.000	40.000	0,2	-460.000	35.200	0,0	35.200	0,0	5.200	0,2	0,0
31 - TRANSF VOLUNTÁRIA FEDERAL/DIRETA	0	1.407.379	5,7	1.407.379	1.141.161	81,1	1.141.161	81,1	1.141.161	33,8	81,1
60 - FIES	0	780.000	3,2	780.000	85.282	10,9	85.282	10,9	85.282	2,5	10,9
C3 - SEINFRA - Promover a expansão da oferta de Internet Banda Larga à população baiana com uma melhor qualidade de acesso, facilitando a inclusão digital	700.000	983.000	4,0	283.000	982.081	99,9	982.081	99,9	982.081	29,1	99,9
0 - ORDINÁRIO	700.000	983.000	4,0	283.000	982.081	99,9	982.081	99,9	982.081	29,1	99,9
C4 - SEINFRA - Disponibilizar o acesso aos serviços de telecomunicações às comunidades não enquadradas nos requisitos da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel	1.800.000	740.000	3,0	-1.060.000	730.530	98,7	517.196	69,9	517.196	15,3	69,9
0 - ORDINÁRIO	1.800.000	740.000	3,0	-1.060.000	730.530	98,7	517.196	69,9	517.196	15,3	69,9
Informações Gerais do Programa 126											
TOTAL DE PROJETOS	11.414.000	24.435.554	98,7	13.021.554	6.886.235	28,2	6.654.966	27,2	3.218.311	9,5	13,2
TOTAL ATIVIDADE FINALÍSTICA	529.000	310.825	1,3	-218.175	164.036	52,8	159.388	51,3	158.873	4,7	51,1
TOTAL DO PROGRAMA sem Empresas não Dependentes*	11.943.000	24.746.379	100,0	12.803.379	7.050.271	28,5	6.814.354	27,5	3.377.184	100,0	13,6
TOTAL DO PROGRAMA com Empresas não Dependentes*	11.943.000	24.746.379	100,0	12.803.379	7.050.271	28,5	6.814.354	27,5	3.377.184	100,0	13,6

Fonte: Sispim, 14/03/2013

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