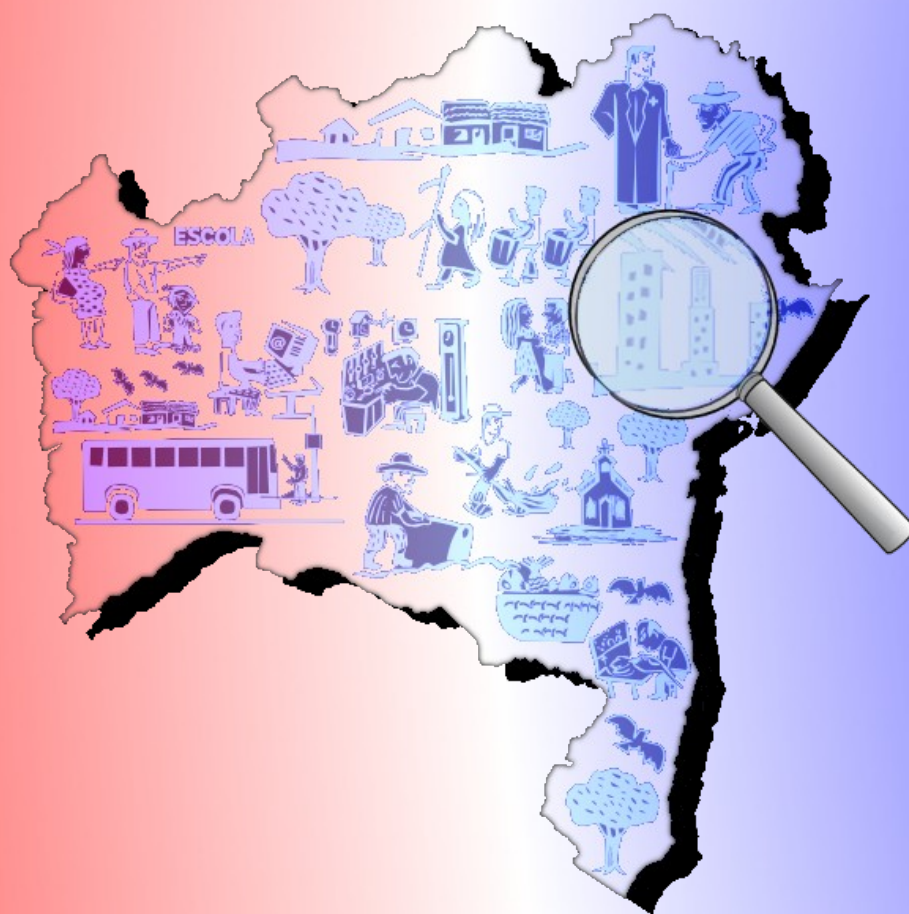
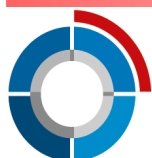


SUMÁRIO EXECUTIVO AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO



Programa 132 – Moradia Digna

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 132 – Moradia Digna.

A Avaliação Inicial qualifica os parâmetros que permitem aos dirigentes conhecer, opinar, comparar e decidir acerca dos Programas de Governo, possibilitando melhoras substantivas na qualidade do planejamento e execução das ações de política pública. Fundamentada na igualdade de critérios para todos os projetos ou Programas que tenha por objeto, a Avaliação Inicial concentrou-se na análise de aspectos do desenho do Programa (concepção, planejamento e gestão) sem a pretensão de chegar a conclusões sobre os efeitos e os impactos destes nem estabelecer relações de causalidade entre o desempenho das ações e as mudanças nas condições dos seus beneficiários.

Com o objetivo de avaliar o desenho, planejamento e gestão dos Programas do PPA 2012-2015, a metodologia utilizada está alinhada com as melhores práticas nacionais e segue uma tendência internacional de realização de avaliação de Política Pública fomentada inclusive por órgãos de financiamento como o Banco Mundial que visam à efetividade na utilização de seus recursos.

É importante ressaltar que o modelo proposto se aproxima bastante da Avaliação Executiva de Projeto (AEP), por considerar suas dimensões focais e prazo de realização. Esta, também, utiliza os instrumentos metodológicos e de coleta de dados semelhantes, a exemplo da Matriz do Marco Lógico¹ (MML) e Pesquisa de Campo.

Quanto ao Monitoramento, o recorte escolhido permitiu a análise da Execução Financeira do Programa em 2012, a partir dos dados extraídos do Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan). Foram analisados os resultados do desempenho financeiro do Programa, de modo a verificar mudanças orçamentárias e a execução financeira, inclusive por Compromisso.

Os principais usuários do monitoramento e da avaliação deste Programa de Governo são: a Seplan, por atribuição regimental, especialmente a SGA; a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, responsável por sua execução; e a Casa Civil do Governo, por sua atribuição regimental de articulação das políticas públicas.

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

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a Avaliação Inicial de Programas de Governo, foram utilizados 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 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 Moradia Digna surgiu com o intuito de melhorar a qualidade de vida nas cidades, com desenvolvimento socioeconômico e socioambiental equilibrado dos espaços nas cidades e da rede urbana estadual, com foco na população de baixa renda. Sua ementa – “Ampliar a construção de habitações populares, legalizar terrenos e habitações de populações de baixa renda e urbanizar comunidades em área de risco e assentamentos precários considerando os planos diretores dos municípios com o objetivo de assegurar o padrão de sustentabilidade nas cidades” – reflete a ideia de reduzir tanto o déficit qualitativo quanto o quantitativo em se tratando de habitações populares.

O Programa está inserido no Eixo Estruturante Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento, na Área Temática Desenvolvimento Urbano – Cidades Sustentáveis, e está estruturado em três compromissos, ligados à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur); 15 entregas e 36 ações orçamentárias. Estão previstos recursos para os quatro anos do PPA 2012-2015 na ordem de 1,08 bilhão de reais.

No que tange à pesquisa quantitativa, foram convocados 23 representantes do Programa, sendo que, destes, 20 responderam ao Questionário, resultando em um aproveitamento da amostra de 87%. No grupo focal estavam presentes sete representantes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), órgão responsável pela execução do Programa. Na investigação dos respondentes quanto ao Cargo que ocupavam, verifica-se que dos 20 respondentes cinco encontravam-se exercendo o cargo de Diretor; enquanto que quatro eram Coordenadores e outros quatro, Coordenadores Técnicos. Três respondentes assumiam o cargo de Assessor e outros três eram técnicos. Havia também um Superintendente entre os respondentes. No que diz respeito ao vínculo com o órgão, 15 compõem a categoria de Temporário (comissionado, função gratificada, REDA) enquanto que cinco fazem parte do Quadro efetivo (Estatutário, 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	Pontos Fracos
<p>1 – O processo de formulação envolve insumos diversos: demandas sociais – Plano Plurianual Participativo (PPA-P), plenárias do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) – estudos setoriais.</p> <p>2 – Entendimento comum da orientação do Programa para uma abordagem de longo prazo de redução do déficit habitacional e urbanização de assentamentos precários, além da regularização fundiária, para pessoas com renda de até três salários mínimos, assegurando determinado padrão de sustentabilidade.</p> <p>3 – Conhecimento dos resultados esperados do Programa, a inserção de resultados específicos no conjunto das estratégias globais e a sua expressão em termos de metas. Destaca-se, entretanto, a necessidade de realização de estudos diagnósticos para caracterização da demanda e melhor definição do escopo das ações, além dos municípios prioritários a serem beneficiados pela política.</p> <p>4 – Existência de alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas do Programa, embora se reconheça que parte das ações em execução do Programa não tem referência no Programa do PPA 2012-2015.</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 plenárias do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA) –, os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram identificados. Quanto aos estudos setoriais, estes não foram elaborados especificamente para a caracterização da situação-problema e elaboração do projeto de intervenção.</p> <p>6 – Constatação de que parte das ações em execução do Programa Moradia Digna não tem referência no Programa do PPA 2012-2015.</p> <p>7 – Planejamento do Programa e, conseqüentemente, de suas metas constitui uma importante lacuna no processo de concepção desta proposta de política pública: metas publicadas no PPA 2012-2015 sem correspondência no Programa que está em execução.</p> <p>8 – No processo de territorialização das metas não foram identificados os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública.</p> <p>9 – Distorção entre o publicado no PPA e o executado, denotando falhas da concepção/planejamento do Programa.</p> <p>10 – O desdobramento do escopo do Programa em ações e entregas não acontece de forma satisfatória, de modo a permitir o alcance do seu objetivo geral.</p>
PLANEJAMENTO	
Pontos Fortes	Pontos Fracos
	<p>1 – Carência do Programa no que tange à utilização de ferramentas de planejamento necessárias à garantia de critérios mínimos de consistência e coerência na fase de concepção/planejamento.</p> <p>2 – Fragilidades quanto ao fornecimento de suporte técnico e metodológico às equipes para apropriação dos instrumentos necessários à formulação/planejamento do Programa.</p> <p>3 – Dificuldades de identificação da estratégia de médio e</p>

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

4 – Inexistência de um PE para a Entidade/Órgão, havendo dificuldade de verificação das contribuições do Programa conforme as áreas de atuação da secretaria, bem como as prioridades estabelecidas.

5 – Inexistência de mecanismos de identificação e mapeamento dos riscos. Não estão explicitados os instrumentos utilizados para a efetiva gestão dos riscos, não há menção quanto à elaboração de indicadores de monitoramento, ou mesmo um plano de ação para mitigação do risco.

6 – Falta de clareza quanto aos critérios usados para a alocação dos recursos financeiros necessários ao Programa. Destaque especial dado à Seplan no que se refere à redução dos recursos orçados, uma vez que não foram explicitados os critérios utilizados para os cortes.

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

8 – Todos os recursos disponíveis para o cumprimento das metas estabelecidas no Programa foram considerados insuficientes, com destaque para os recursos humanos.

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

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

11 – Comunicação ineficaz entre os Órgãos/Entidades responsáveis pelo Programa. O fluxo de informações entre os atores relevantes do Programa é parcial e direcionado a poucos, prejudicando sobremaneira o alcance dos resultados pretendidos.

12 – Desvios de função e lacunas de capacidades das equipes de trabalho.

GESTÃO/EXECUÇÃO

Pontos Fortes

- 1 – Existência de complementaridade e interdependência entre os compromissos na implementação do Programa.
- 2 – Utilização de mecanismos para tornar públicas as informações sobre a execução e os resultados do Programa. Os mecanismos mais utilizados são : *website* oficial, publicações da Secom, Diário Oficial e boletim interno.

Pontos Fracos

- 1 – Baixo alinhamento entre o Programa publicado no PPA e o efetivamente executado. O Programa Moradia Digna executado pelos Órgãos/Entidades pesquisados é diferente (extrapola) daquele previsto no PPA.
- 2 – Não existe uma instância de gestão específica para o Programa, apenas para um recorte do PPA (Programa Minha Casa, Minha Vida). O acompanhamento acontece de forma descentralizada pelos diversos Órgãos/Entidades responsáveis pelo Programa, sem que sejam utilizados métodos específicos orientados ao seu monitoramento (ex: Superintendência de Habitação da Sedur).
- 3 – Em relação aos indicadores do PPA, estes são considerados insuficientes. Foi exposta a necessidade de se terem registros de dados mais detalhados, bem como indicadores complementares.
- 4- Principal fonte de recursos, a Fonte 15 (PROCONFIS) não apresentou execução financeira, dificultou a execução do principal compromisso do Programa (Compromisso 4) e

levou ao rebaixamento do desempenho financeiro geral do Programa a valores inferiores àqueles apresentados por seis das nove fontes de recursos que contribuíram para a sua realização.

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 132 – Moradia Digna, conforme apresentado a seguir:

Quadro 2 – Propostas de Melhoria

CONCEPÇÃO	PLANEJAMENTO	GESTÃO/EXECUÇÃO
1- Implantar prática de realização de Estudos Diagnósticos sobre as áreas de atuação dos Órgãos/Entidades responsáveis pelo Programa. Esta ação é fundamental para melhor definição do escopo das ações de política pública, de maneira que compromissos, metas, entregas, ações e limites de atuação do Programa coincidam com seu objetivo e estratégia de atuação.	1- Oferecer capacitação para a utilização generalizada da MML.	1- Estabelecer uma Instância de Gestão Específica para o Programa do PPA.
2- 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- Efetuar revisão da ementa, dos enfoques estratégicos, dos compromissos e das entregas do Programa, com apoio de equipe que domine as novas metodologias e terminologias de elaboração do PPA e que possa contribuir para melhor composição da lógica do PPA com a do atual Programa em execução e com o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social.	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, 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 Intersetorialidade e da Comunicação Intragovernamental.
	5- Realizar o mapeamento e a Análise dos Riscos das metas seguindo os seguintes passos: aquisição de instrumentos de análise de riscos, elaboração de indicadores de monitoramento e plano de ação para mitigação do risco.	5- Introduzir a cultura do M&A, com reconhecimento do papel fundamental desta etapa do Programa.

6- 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 os recursos (financeiros, humanos, materiais e tecnológicos).

6- Incorporar ao Programa do PPA as alterações na estrutura sugeridas pelos Executores 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 132 – Moradia Digna foi aprovado com o valor inicial de R\$ 130,8 milhões. Ao final de 2012², após Propostas de Modificação Orçamentária (PMOs), a dotação do Programa teve um incremento de 139,6%, chegando ao valor de R\$ 313,4 milhões. Desse total, R\$ 181,5 milhões (57,9%) foram liquidados, enquanto que R\$ 169,2 milhões foram efetivamente pagos no exercício, atingindo uma execução financeira de 54,0% em relação ao pago.

Das nove Fontes de recursos que contribuíram para o Programa em 2012, seis concentraram 91,5% do total. Destacam-se: a Fonte 15 (Recursos do Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado da Bahia – PROCONFIS), Fonte 28 (Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FUNCEP) e Fonte 25 (Operações de Crédito Externas em Moeda), responsáveis, respectivamente, por 29,9%, 24,6% e 11,3% dos recursos. A Fonte 15, não prevista no orçamento inicial do Programa, foi acrescentada posteriormente, mas não apresentou execução financeira ao longo do exercício. A Fonte 28 passou por um ajuste orçamentário de 113,4% e apresentou 90,3% de execução financeira em relação ao pago no período³. A Fonte 25, por sua vez, teve um incremento orçamentário de 15% e apresentou execução financeira de 97,8% em relação ao pago.

A seguir se destacam os recursos oriundos das Fontes 00 (Recursos Ordinários não Vinculados ao Tesouro), da Fonte 31 (Transferências Voluntárias de Órgãos e Entidades Federais – Administração Direta) e da Fonte 60 (Contribuições do Fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia - FIES), com participações, no Programa, de 9,9%, 8,1% e 7,6%, respectivamente. A Fonte 00 e a Fonte 31 tiveram incrementos orçamentários de 31,6% e 1,0% e execução financeira em relação ao pago de 76,6% e 54,4%, respectivamente. Enquanto que a Fonte 60, não prevista inicialmente, registrou 81,2% de execução financeira em relação ao pago no período.

6.2 Resultados do Programa por Compromisso

O Programa 132 – Moradia Digna é composto de três compromissos, com concentração de 99,1% dos recursos no Compromisso 3. Os compromissos 4 e 5, concentram, respectivamente, 0,5% e 0,4% dos recursos consignados no orçamento atualizado de 2012 para o Programa.

C3 - Contribuir para a redução da pobreza urbana com a construção de habitações populares, urbanização de favelas e assentamentos precários, requalificação de moradias e desenvolvimento de ações sociais – SEDUR. O compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 126,0, chegando a R\$ 310,6 milhões

após ajuste orçamentário via PMOs de 146,4%. Deste montante R\$ 180,1 milhões (58,0%) foram liquidados e R\$ 167,9 milhões efetivamente pagos no exercício, registrando uma execução financeira de 54,0% em relação ao pago.

Das nove Fontes de recursos que contribuíram para o Programa em 2012, oito integraram o Compromisso 3 e quatro dessas concentraram 75,9% dos recursos. Destacam-se: A Fonte 15, que absorveu 30,2%, e a Fonte 28, responsável por 24,9% do total. A Fonte 15, não prevista inicialmente, não apresentou qualquer execução financeira ao final do exercício. A Fonte 28 passou por um ajuste orçamentário de 113,4% a registrou 90,3% de execução financeira sobre o efetivamente pago ao final do exercício.

A seguir, aparecem a Fonte 25 e a Fonte 00, com participação de 11,4% e 9,4% respectivamente. A Fonte 25 apresentou um incremento orçamentário de 15,0% e execução financeira de 97,8% em relação ao pago; a segunda passou por um ajuste orçamentário de 54,7% e 78,1% de execução financeira sobre o efetivamente pago em 2012.

C4 - Regularizar a situação fundiária de imóveis, inclusive de áreas com potencial para habitação de interesse social - SEDUR. Orçado inicialmente em R\$ 3,1 milhões, o montante de recursos do compromisso chegou a R\$ 1,6 milhões, após as movimentações orçamentárias via PMO, o que representou uma redução de 48,0%. Ao final, cerca de R\$ 965,8 mil foram efetivamente pagos no exercício atingindo uma execução financeira de 59,6, enquanto que R\$ 1,0 milhão (61,9%) foram liquidados.

Das três Fontes que contribuíram para o Compromisso, duas concentraram 97,9% dos recursos, a saber: a Fontes 00 e a Fonte 31, em proporções de 85,8% (R\$ 1,4 milhão) e 12,1% (R\$ 196,4 mil), respectivamente. A Fonte 00 apresentou redução de 55,4% e 67,0% de execução financeira sobre o efetivamente pago. A Fonte 31, não prevista no orçamento inicial, não apresentou qualquer execução financeira em 2012.

C5 – Fortalecer a gestão estadual e municipal de habitação, por meio da realização de planos municipais e regionais de habitação e regularização fundiária, consolidando o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social – SEDUR. Para o C5, orçado inicialmente em cerca de R\$ 1,7 milhão, verificou-se uma redução orçamentária de 28,1%, chegando a R\$ 1,2 milhão ao final de 2012. Deste montante cerca de R\$ 380,7 mil foram efetivamente pagos no exercício, atingindo uma execução financeira de 32,0%, enquanto que R\$ 404,5 mil foram liquidados no período.

Três Fontes de recursos contribuíram para o compromisso e duas dessas concentraram 87,7% dos recursos: a Fontes 00 e a Fonte 01, com participações de 45,7% (R\$ 543,0 mil) e 42,0% (R\$ 499,1 mil), respectivamente. A Fonte 00 apresentou uma redução orçamentária de 67,2% e registrou execução financeira de 17,9% em relação ao pago. A Fonte 01, não prevista no orçamento inicial, apresentou 38,9% de execução financeira em relação ao pago. A Fonte 31, também não prevista inicialmente, contribuiu com 12,3% dos recursos e apresentou execução financeira de 60,9% sobre o efetivamente pago.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 132 – Moradia Digna originou-se de um processo de formulação que envolve insumos diversos: demandas sociais – PPA-P, plenárias do ConCidades/BA e estudos setoriais.

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; inserção de resultados específicos no conjunto das estratégias globais e a sua expressão em termos de metas; alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas, e existência de complementaridade e interdependência entre os compromissos na implementação do Programa.

Entretanto, a partir da constatação de que parte das ações em execução do Programa não tem referência no PPA 2012-2015, fica claro que o planejamento do Programa e, conseqüentemente, de suas metas constitui uma importante lacuna no processo de concepção desta proposta de política pública: metas publicadas no PPA 2012-2015 não correspondem àquelas do Programa que está em execução. Em suma, uma das falhas mais graves de concepção/planejamento deste Programa é a distorção entre o publicado e o executado.

Ademais, 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; 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, que 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; insegurança quanto aos recursos (físicos, financeiros e de pessoal) para o cumprimento das metas estabelecidas no Programa; e, por fim, não existe uma instância de gestão específica para o Programa.

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.

Uma vez que o Programa aproxima-se do final de seu primeiro ano de execução, faz-se necessária a preparação de uma avaliação de resultados, a ser realizada tão logo se verifiquem duas condições necessárias. A primeira condição refere-se à consolidação da lógica horizontal da MML, por meio da melhoria da qualidade dos indicadores e da complementação das informações relativas às metas anuais que se pretende alcançar pelo Programa, bem como a ampliação da identificação dos pressupostos relacionados a elas e que permitam seu monitoramento. A segunda condição para a próxima avaliação diz respeito à lógica vertical do Programa e à forma como podem ser melhor encadeados os elementos da matriz, inclusive com utilização de indicadores de eficácia e efetividade.

Por fim, esta Avaliação Inicial propõe uma série de medidas para o aperfeiçoamento do Programa,

conforme apresentado no Plano de Melhoria. Destaca-se: efetuar revisão da ementa, dos enfoques estratégicos, dos compromissos e das entregas do Programa, com apoio de equipe que domine as novas metodologias e terminologias de elaboração do PPA e que possa contribuir para melhor composição da lógica do PPA com a do Programa que está em execução e com a do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social. Em seguida: estabelecer equipe encarregada de identificar e analisar os pontos de inconsistência no planejamento do Programa e propor os ajustes cabíveis, segundo a metodologia do Marco Lógico; incorporar à MML o enunciado dos pressupostos e respectivos indicadores; realizar o mapeamento e a análise dos riscos das metas; criar instância de gestão específica para o Programa; elaborar métricas para aferição de resultados do Programa: rever os indicadores para obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos; 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.

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 132 – Moradia Digna**, 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 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 PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO

Roberto Costa

COORDENAÇÃO DE ARTICULAÇÃO

Jamille Lima

ELABORAÇÃO TÉCNICA

Thaiz Braga
Marina Rapp
Roberto Costa

PESQUISA DE CAMPO E COLETA DE DADOS

Rodrigo Cerqueira
Vanduy Cordeiro dos Santos
Fábia Alves
Graciete Torres

CONSULTORIA

PLANUS Estratégia e Gestão

EDITORIAÇÃO

Egla Costa
Manoel Ribeiro

¹ A construção de uma hipótese para a MML tem por finalidade dispor as informações do Programa de forma que seja possível a análise dos indicadores propostos; a identificação da existência de fontes de verificação; e a verificação das condições externas que influenciam o alcance dos objetivos propostos. Esta é a Lógica Horizontal da MML. A identificação dos objetivos do Programa e verificação da sequência lógica das propostas apresentadas para a consecução destes objetivos constitui a Lógica Vertical.

² 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.

PROGRAMA 132 - MORADIA DIGNA - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA R\$ 1,00

Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçamento Inicial (A)	Orçamento Anual (B)	Participação do valor do compromisso e fonte / Orçamento Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	Execução Financeira do Empenhado / Orçamento Anual (C/B)	Liquido (D)	Execução Financeira do Liquidado / Orçamento Anual (D/B)	Pago (E)	Participação do valor do compromisso e fonte / Pago Total (E/G)	Execução Financeira do Pago / Orçamento Anual (E/B)
C3 - SEDUR - Contribuir para a redução da pobreza urbana com a construção de habitações populares, urbanização de favelas e assentamentos precários, requalificação de moradias e desenvolvimento de ações sociais											
00 - ORDINÁRIO	18.822.000	29.124.225	9,3	10.302.225	25.936.180	89,1	25.925.654	89,0	22.755.419	13,4	78,1
01 - CONTRAPARTIDA	10.000	11.202.859	3,6	11.192.859	11.181.632	99,8	11.181.632	99,8	7.690.569	4,5	68,6
15 - PROCONPIS (Lei nº 11.358/09)	0	93.800.000	29,9	93.800.000	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
21 - OCUMOCEDA	15.000.000	15.000.000	4,8	0	127.180	0,8	127.180	0,8	49.944	0,0	0,3
25 - OCUMOCEDA	30.914.000	35.544.000	11,3	4.630.000	34.743.478	97,7	34.754.698	97,8	34.750.335	20,3	97,8
28 - FUNCEP	36.168.000	77.193.000	24,6	41.023.000	74.377.242	96,6	74.046.143	95,9	69.669.558	41,2	90,3
31 - TRANSF VOLUNTÁRIA FEDERAL/DIRETA	25.134.000	25.047.600	8,0	-86.400	14.432.096	57,6	14.362.399	57,3	13.722.828	8,1	54,8
60 - FIES	0	23.704.120	7,6	23.704.120	20.422.864	86,2	19.738.459	83,3	19.242.391	11,4	81,2
C4 - SEDUR - Regularizar a situação fundiária de imóveis, inclusive de áreas com potencial para habitação de interesse social											
00 - ORDINÁRIO	3.117.000	1.391.298	0,4	-1.725.702	970.744	69,3	970.744	69,8	932.301	0,6	67,0
31 - TRANSF VOLUNTÁRIA FEDERAL/DIRETA	0	196.400	0,1	196.400	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
61 - TRANSF VOLUNTÁRIA FEDERAL/INDIRETA	0	33.456	0,0	33.456	33.456	100,0	33.456	100,0	33.456	0,0	100,0
C5 - SEDUR - Fortalecer a gestão estadual e municipal de habitação, por meio da realização de planos municipais e regionais de habitação e regularização fundiária, consolidando o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social											
00 - ORDINÁRIO	1.654.000	543.023	0,2	-1.110.977	95.804	17,6	97.150	17,9	97.150	0,1	17,9
01 - CONTRAPARTIDA	0	499.136	0,2	499.136	218.203	43,7	218.203	43,7	194.374	0,1	38,9
31 - TRANSF VOLUNTÁRIA FEDERAL/DIRETA	0	146.392	0,0	146.392	89.133	60,9	89.133	60,9	89.133	0,1	60,9
TOTAL DE PROJETOS	124.618.000	307.376.652	99,1	182.738.652	178.044.429	58	176.766.990	58	164.524.371	97,2	53,5
TOTAL ATIVIDADE FINALÍSTICA	6.301.000	6.048.837	1,9	-152.143	4.783.683	79,1	4.777.862	79,0	4.703.088	2,8	77,8
TOTAL DO PROGRAMA <small>sem Empresas não dependentes</small>	130.819.000	313.425.509	100,0	182.606.509	182.828.112	58,3	181.544.851	57,9	169.227.459	100,0	54,0
TOTAL DO PROGRAMA <small>com Empresas não dependentes</small>	130.819.000	313.425.509	100,0	182.606.509	182.828.112	58,3	181.544.851	57,9	169.227.459	100,0	54,0

Informações Gerais do Programa 132

* Os valores são estimados devido a não participação de "Empresas não dependentes" neste programa.
Fonte: Sisytem, 14/03/2013
aba dependentes