

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 133 – Mobilidade e Acessibilidade Urbana.

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 (Sedur), Secretaria da Administração (SAEB) e Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (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 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 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

SUMÁRIO EXECUTIVO AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO

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

No Relatório de Avaliação Inicial estão reunidas informações sobre a concepção, planejamento e modelo de gestão do Programa 133 – Mobilidade e Acessibilidade Urbana. O Programa possui a seguinte ementa: “Proporcionar a infraestrutura necessária para assegurar a mobilidade e acessibilidade nos principais centros urbanos baianos”, e está inserido no Eixo Estruturante Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento, na Área Temática Desenvolvimento Urbano – Cidades Sustentáveis, cuja estrutura está dividida em seis compromissos, ligados às Secretarias de Desenvolvimento Urbano (Sedur), Indústria, Comércio e Mineração (SICM) e Administração (SAEB) do Estado da Bahia; 16 entregas e 30 ações orçamentárias.

No que tange a pesquisa quantitativa foram convocados 30 representantes do Programa, sendo que destes 28 responderam ao Questionário, resultando em um aproveitamento da amostra de 93,33%. No Grupo Focal estavam presentes oito representantes das Secretarias envolvidas com o Programa (Secretaria de Desenvolvimento Urbano; Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração; Secretaria de Administração). Na investigação dos respondentes quanto ao Cargo que ocupavam, verifica-se que 9/28 respondentes assumiam o cargo de Coordenador; 6/28 respondentes encontravam-se exercendo o cargo de Assessor; 6/28 exerciam cargo de diretor; 5/28 eram Técnicos, enquanto 2/28 eram superintendentes. No que diz respeito ao vínculo com o Órgão/Entidade, dos 28 respondente 16 compunham a categoria de Temporário (comissionado, função gratificada, REDA), enquanto que 12 faziam 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
1- As demandas sociais foram consideradas por meio das Conferências Nacionais e Estaduais, Conselho das Cidades e PPA Participativo. 2- Existe complementaridade entre o Programa de Governo	1- Indicadores inconsistentes com o que se pretende apontar, expressando em sua maioria processos ou produtos e não efeitos ou resultados. 2- Carência de informações para a verificação da lógica

SUMÁRIO EXECUTIVO AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO

e outras iniciativas em curso no estado.

horizontal do Programa: insuficiência nas informações pertinentes aos indicadores e ausência de meios de verificação.

3- Ausência de consideração dos Pressupostos ou circunstâncias que se considera como antecedentes e necessárias ao funcionamento do Programa.

4- As sugestões da sociedade civil acolhidas pelo PPA Participativo não foram absorvidas no Programa.

5- Há desconhecimento do quanto cada ação do Programa colabora para a realização do objetivo deste, de forma que não há insumo para um próprio redirecionamento da estratégia de ação.

6- O escopo do Programa é demasiadamente amplo, dificultando a identificação dos limites de atuação deste. Não há alinhamento entre o planejamento orçamentário e a delimitação do escopo, gerando complicações em sua elaboração quando do corte de verbas.

7- A territorialização das ações teve critérios políticos, sendo que estas foram direcionadas principalmente para as localidades onde deverá acontecer a Copa do Mundo e das Confederações da FIFA. Não se embasou em critérios técnicos, considerando as diferentes necessidades dos diferentes territórios, apesar de os estudos para isso terem sido realizados.

8- Como consequência da falta de encadeamento lógico entre os componentes dos Programas, tem-se que as ações dos diversos responsáveis pelo Programa não se desdobram de forma integrada.

9- O encadeamento lógico entre os componentes do Programa tem falhas severas, de forma que suas entregas não estão coordenadas para a consecução do objetivo geral nem do específico, não são consistentes com as suas metas e tampouco são embasadas pelas ações orçamentárias.

10- Não há claro desdobramento do escopo do Programa em atividades, dificultando a identificação das ações e estratégias a serem tomadas para a realização do objetivo do Programa.

11- Existem dificuldades para o cumprimento de metas municipalizadas em ano de eleição, quando há incentivo para que as ações sejam postergadas para depois das eleições.

12- Baixa articulação com os atores governamentais, em especial os municipais, tendo consequências diretas no desempenho do Programa.

PLANEJAMENTO

Pontos Fortes

- 1- Os planos estratégicos dos Órgãos que o têm estão alinhados com as ações previstas para o Programa.
- 2- Os riscos que poderiam influenciar o alcance dos resultados estão bem identificados.
- 3- O público-alvo do Programa é bem identificado
- 4- O Programa tem diversos parceiros atuantes, sejam os municípios, o governo federal, instituições privadas ou ONGs.

Pontos Fracos

- 1- Não houve utilização consistente de uma ferramenta de planejamento na elaboração do Programa, levando à pouca coesão e coerência entre os seus componentes.
- 2- Há pouco conhecimento da estratégia de médio e longo prazo do Governo, dificultando o alinhamento entre esta e o Programa.
- 3- Não foram implementados planos de respostas aos riscos identificados.
- 4- A alocação dos recursos financeiros é feita de forma pouco transparente e com fragilidade nos critérios técnicos,

SUMÁRIO EXECUTIVO AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO

4- A alocação dos recursos financeiros é feita de forma pouco transparente e com fragilidade nos critérios técnicos, especialmente em casos de contingenciamento. O critério político é o mais utilizado.

5- Existe insuficiência de recursos para o alcance das metas, cumprimento dos compromissos e para a resolução da questão que originou o Programa. Falta além de estrutura básica, como Internet e softwares específicos relacionados aos trabalhos dos órgãos, capital humano de qualidade e gestão eficiente para os recursos existentes.

6- Dificuldade de atendimento das metas estabelecidas no Programa e publicadas no PPA, como consequência de seu superdimensionamento e da dependência de ações de outros parceiros.

7- As responsabilidades do Programa não estão bem definidas, de forma que há áreas de sobreposição e atividades sendo exercidas por mais de um órgão.

8- A comunicação intragovernamental é pouco eficiente, de forma que a disseminação das informações necessárias não é suficiente para que o corpo de funcionários do Estado tenha acesso a elas tempestivamente.

9- As equipes de trabalho não estão alocadas de acordo com as competências necessárias para sua área de atuação. A falta de delimitação do escopo do trabalho faz com que a equipe esteja dispersa, trabalhando em atividades diversas ao mesmo tempo e com alguns recursos sobrecarregados.

GESTÃO/EXECUÇÃO

Pontos Fortes

1- Existem procedimentos específicos em alguns Órgãos/Entidades para acompanhamento do Programa de Governo, especialmente orçamentários e financeiros.

Pontos Fracos

1- Há falta de alinhamento entre o PPA e o que as setoriais identificam que deve ser feito, tanto que foram feitas sugestões de alterações na estrutura do Programa. Estas, entretanto, não foram incorporadas.

2- Há baixa complementaridade e/ou interdependência dos compromissos na implementação do Programa.

3- Ausência de uma instância de gestão do Programa e baixo entendimento sobre seu papel.

4- Os órgãos executores estão pouco articulados entre si e desconhecem as ações dos demais órgãos participantes do Programa.

5- Falhas na escolha e elaboração dos indicadores. Estas vão desde não possuir o mínimo de informações para sua utilização, como fonte de dados e periodicidade, até o ponto de não representarem bem o que pretendem.

6- Falta de conhecimento da equipe executora sobre a existência de mecanismos de divulgação dos resultados do Programa.

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 133 – Mobilidade e Acessibilidade Urbana, conforme apresentado a seguir:

SUMÁRIO EXECUTIVO AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO

Quadro 2 – Propostas de Melhoria

CONCEPÇÃO	PLANEJAMENTO	GESTÃO/EXECUÇÃO
1- Elaborar declaração de Escopo do Programa, contendo os limites, restrições, entregas e requisitos deste. A organização inicial do Programa, seus marcos do cronograma e Estrutura Analítica de Projetos (EAP) inicial também devem ser trabalhados nesta declaração.	1- Desenvolver Plano de Gerenciamento de Projeto considerando as ações necessárias para definir, coordenar e integrar todos os planos de ação para que os Órgãos/Entidades envolvidos efetivem seus Compromissos.	1- Incorporar ao Programa do PPA as alterações na estrutura sugeridas pelos Executores do Programa.
2- Desdobrar cada Compromisso em atividades realizáveis, bem delimitadas e com responsabilidades bem atribuídas.	2- Elaborar Plano de Resposta aos Riscos que identifique estratégias para preveni-los ou mitigá-los. O objetivo é minimizar os efeitos dos riscos relativos ao Programa ou, quando isso não for possível, reduzir seus impactos.	2- Promover uma maior comunicação e articulação entre os órgãos envolvidos na execução do programa, com a sugestão de criação de uma Instância de Gestão e Deliberação exclusiva para o programa, que inclua representação de todos os atores envolvidos
3- Efetuar revisão da ementa, enfoques estratégicos, compromissos, metas, entregas e ações orçamentárias do Programa, com apoio de equipe que domine ferramentas de planejamento, como o Marco Lógico, e as novas metodologias e terminologias do PPA, contribuindo para melhor composição da lógica do Programa Estadual de Mobilidade e Acessibilidade Urbana.	3- Utilizar critérios técnicos na alocação dos Recursos Financeiros, especialmente em casos de contingenciamento, de forma que as prioridades tenham recursos suficientes para sua realização.	3- Reelaborar os Indicadores considerando sua relevância social, validade, confiabilidade, sensibilidade, especificidade, periodicidade de atualização, níveis de desagregação, factibilidade para obtenção, comunicabilidade, replicabilidade de sua construção e historicidade, com auxílio de alguém com conhecimento em estatística e em utilização de indicadores.
	4- Avaliar e corrigir as fragilidades constatadas na construção das Metas do Programa. Estas fragilidades podem estar relacionadas à baixa consistência de Estudos Diagnósticos e falta de articulação com outros parceiros, dos quais depende a realização das metas.	4- Identificar, elaborar e monitorar os Indicadores de Resultado.
	5- Pleitear mais e melhores recursos para Estrutura do Órgão/Entidade, além de gerenciar os já existentes, de forma que sua utilidade seja maximizada.	
	6- Delimitar e priorizar as atividades, para alocação mais eficiente da Equipe de Trabalho.	

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 133 – Mobilidade e Acessibilidade Urbana foi aprovado com o valor inicial de R\$ 451,1 milhões. Ao final de 2012², após Propostas

de Modificação Orçamentária (PMOs), a dotação do Programa foi reduzida em 15,9%, chegando ao valor de R\$ 379,6 milhões. Desse total, R\$ 222,2 milhões foram efetivamente pagos, configurando uma execução financeira de 58,5%, enquanto que R\$ 230,8 milhões foram liquidados no período³.

Das 12 Fontes de recursos alocadas ao Programa em 2012, seis concentraram 89,2% do total. Destacam-se: a Fonte 31 (Transferência Voluntária Federal / Direta), que absorveu 32,2%, e a Fonte 15 (Recursos do Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado da Bahia – PROCONFIS), responsável por 27,1% dos recursos. A Fonte 31 apresentou ajuste orçamentário de 97,8% e registrou cerca de 91,9% dos recursos pagos, ao longo do exercício. A Fonte 15 apresentou um ajuste orçamentário da ordem de 1.955%. Entretanto, não houve qualquer utilização de recursos dessa fonte em 2012.

Para as demais Fontes de recursos do Programa tem-se a seguinte situação: a Fonte 60 (Contribuição do fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia – FIES) participou com 9,7% dos recursos do Programa, a Fonte 05 (Taxas Vinculadas ao Departamento Estadual de Trânsito) com 7,5%, a Fonte 00 (Recursos Ordinários não Vinculados ao Tesouro) com 7,1% e a Fonte 01 (Recursos Ordinários de Contrapartida de Convênios e Operações de Crédito) com 5,7%. A Fonte 60, não prevista inicialmente, apresentou execução financeiro em relação ao pago de cerca de 87,1% em 2012. A Fonte 05 e a Fonte 00 apresentaram, respectivamente, ajustes orçamentários de 29,8% e 42,7% e percentual de execução dos recursos efetivamente pagos no exercício de 90,8% e 68,7%. Por fim, a Fonte 01 registrou uma redução de aproximadamente 1% no curso do exercício e executou 37,3% dos recursos.

6.2 Resultados do Programa por Compromisso

O Programa 133 – Mobilidade e Acessibilidade Urbana, é formado por 6 Compromissos, três dos quais concentraram 98,8% dos recursos, com larga preponderância do Compromisso 4, responsável por 76,4%. Em segundo lugar aparece o Compromisso 7, que absorveu 12,3%, e, por fim, o Compromisso 3, com 10,1% dos recursos consignados no orçamento 2012 para o Programa.

C4 - Promover a mobilidade e acessibilidade através da implantação de obras de infraestrutura viária em centros urbanos, valorizando o meio de transporte coletivo, o não motorizado e o modal cicloviário – SEDUR. O compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 406 milhões, sofreu redução no orçamento da ordem de 29% e chegou a R\$ 290 milhões no final de 2012. Deste montante, 54,2% foram efetivamente pagos no exercício.

Das 12 Fontes de recursos alocadas ao Programa em 2012, oito integraram o Compromisso 4 e quatro dessas concentraram cerca de 90,9% dos recursos. Destacam-se a Fontes 31, que absorveu 38,2%, sofreu ajuste orçamentário de 84,7% e registrou cerca de 93,4% dos recursos efetivamente pagos ao longo do exercício; a Fonte 15, responsável por 34,6% do total, registrou um acréscimo orçamentário da ordem de 1.905,1% e chegou ao final de 2012 sem qualquer utilização de recursos; a Fonte 60 com participação de 10,4% foi incluída no curso do exercício e apresentou 86,8% e 85,8% de execução financeira dos recursos pagos; a Fonte 00, com 7,7%, registrou um acréscimo orçamentário de 38,9% e apresentou execução financeira de 73,1% dos recursos efetivamente pagos ao final do exercício.

C7 - Disponibilizar aos cidadãos, com qualidade, de forma ágil e descentralizada, os serviços relativos ao trânsito, no âmbito da sua competência, enquanto órgão executivo estadual do Sistema

Nacional de Trânsito - SAEB. Orçado inicialmente em R\$ 35,3 milhões, o montante de recursos do compromisso chegou a R\$ 46,7 milhões, o que representou um ajuste orçamentário de cerca de 32,2%. Ao final do exercício, R\$ 35,1 milhões foram liquidados e efetivamente pagos no exercício, em uma execução financeira de 75,1%.

Das cinco Fontes alocadas ao Compromisso, três concentraram 94,7% dos recursos, a saber: as Fontes 05, 40 e 63, em proporções de 60,7%, 27,1% e 6,9%, respectivamente. A Fonte 05 e a Fonte 40 apresentaram ajustes orçamentários de cerca de 29,8% e 67,1%, e registraram execução financeira de 90,8% e 66,4%, respectivamente. A Fonte 63 registrou ajuste orçamentário de 1,2% e execução financeira de cerca de 14,9%.

C3 - Preservar a qualidade de vida, a integridade física, a capacidade laborativa e a sustentabilidade econômica do cidadão, com a redução do quantitativo de acidentes de trânsito e de suas consequências – SAEB. Orçado inicialmente em R\$ 8,6 milhões, chegou a R\$ 38,2 milhões ao final de 2012, o que representou um ajuste orçamentário em torno de 343,6%. Cerca R\$ 26,3 milhões (68,9%) foram pagos, enquanto que R\$ 29,1 milhões foram liquidados no exercício.

Das sete Fontes que contribuíram para o compromisso, quatro concentraram cerca de 72,6% dos recursos, com destaque para a Fonte 31, cuja participação foi de 30,1%. Em seguida aparecem a Fonte 60, com 17,2%, a Fonte 64 com 14,6% e a Fonte 01 com 11,1%. A Fonte registrou um ajuste orçamentário de cerca de 529,4% e apresentou 76,8% dos recursos efetivamente pagos ao longo de 2012. A Fonte 60, não prevista no orçamento inicial do compromisso, obteve execução financeira de 92,7%. Por fim, aparecem a Fonte 64, com ajuste orçamentário de 61,6%, execução financeira de 90,5% e a Fonte 01, cujo ajuste orçamentário foi de 2.019,5% e 71,4% de execução financeira ao final do período.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 133 – Mobilidade e Acessibilidade Urbana originou-se de um processo de formulação que envolveu Estudos Setoriais, diretrizes do Governo Federal e Demandas Sociais expressadas no PPA-P, em conselhos e em conferências.

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: complementaridade entre o Programa de Governo e outras iniciativas em curso no estado, alinhamento dos planos estratégicos dos órgãos e as ações previstas para o Programa, público-alvo do Programa bem identificado, conhecimento dos riscos que podem influenciar o alcance dos resultados e existência de procedimentos específicos (orçamentários e financeiros) para acompanhamento do Programa de Governo.

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, não há alinhamento entre o planejamento orçamentário e a delimitação do escopo; as ações dos diversos responsáveis pelo Programa não se desdobram de forma integrada, como consequência da falta de encadeamento lógico entre os componentes

dos Programas. Como resultado das falhas relativas ao encadeamento lógico, as entregas do Programa não estão coordenadas para a consecução do objetivo geral nem do específico e não são consistentes com as suas metas. Destaca-se ainda, a constatação de que não foram implementados planos de respostas aos riscos identificados; insuficiência de recursos para o atingimento das metas, cumprimento dos compromissos e para a resolução da questão que originou o Programa; dificuldade de atendimento das metas estabelecidas no PPA para o Programa, como consequência de seu superdimensionamento e da dependência de ações de outros parceiros; as responsabilidades do Programa não estão bem definidas, de forma que há áreas de sobreposição e atividades sendo exercidas por mais de um órgão.

Neste contexto, esta Avaliação Inicial teve por objetivo a identificação dos problemas relacionados com a concepção, planejamento e 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: efetuar revisão da ementa, enfoques estratégicos, compromissos, metas, entregas e ações orçamentárias do Programa, com apoio de equipe que domine ferramentas de planejamento, como o Marco Lógico, e as novas metodologias e terminologias do PPA; desenvolver Plano de Gerenciamento de Projeto considerando as ações necessárias para definir, coordenar e integrar todos os planos de ação para que os Órgãos/Entidades envolvidos efetivem seus Compromissos; avaliar e corrigir as fragilidades constatadas na construção das Metas do Programa; promover uma maior comunicação e articulação entre os órgãos envolvidos na execução do Programa, com a sugestão de criação de uma Instância de Gestão e Deliberação exclusiva para o Programa, que inclua representação de todos os atores envolvidos e; reelaborar os Indicadores considerando sua relevância social, validade, confiabilidade, sensibilidade, especificidade, periodicidade de atualização, níveis de desagregação, factibilidade para obtenção, comunicabilidade, replicabilidade de sua construção e historicidade, com auxílio de alguém com conhecimento em estatística e em utilização de indicadores. 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 de modo a obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos por esta ação de política pública;
2. Apresentar os indicadores com as informações completas, permitindo a verificação da lógica horizontal da MML do Programa;
3. 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.
4. Constituir grupo de trabalho para levantar critérios técnicos para elaboração de proposta para Territorialização das Metas, identificando os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações da política pública. Com base nesses resultados explicitar as prioridades segundo os Territórios de Identidade.
5. Delimitar mais precisamente o escopo do Programa, para que este possa ter atividades ainda mais

coerentes para a consecução do objetivo 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, 2012. **Relatório de Avaliação Inicial Programa 133 – Mobilidade e Acessibilidade Urbana**, Superintendência de Gestão e Avaliação - Diretoria de Avaliação. Setembro, 2012.

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 Campos

COORDENAÇÃO DE ARTICULAÇÃO

Jamille Lima

ELABORAÇÃO TÉCNICA

Thaiz Braga
Marina Rapp
Cristina Xavier

PESQUISA DE CAMPO E COLETA DE DADOS

Vanduy Cordeiro dos Santos
Rodrigo Cerqueira
Fábia Alves
Vitor Campos
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 Segundo dados extraídos do Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan) em 14/03/2013.

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

APÊNDICE

PROGRAMA 133 - MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE URBANA - 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 Anual Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	Execução Financeira do Orçamento Anual (C/B)	Liquidação (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)
01 - SAEB - Aumentar o quantitativo de municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito - STN, visando mínimos de condições mínimas para o desempenho das tarefas de sinalização, fiscalização, aplicação de penalidades e educação de trânsito.	170.000	9.779	0,0	-160.221	9.619	98,4	9.619	98,4	9.619	0,0	98,4
00 - ORDINÁRIO	170.000	9.779	0,0	-160.221	9.619	98,4	9.619	98,4	9.619	0,0	98,4
02 - SAEB - Proporcionar melhor circulação de veículos e pedestres com mais fluidez e segurança com intervenções voltadas a organização do trânsito.	1.000.000	4.709.032	1,2	3.709.032	4.339.527	92,2	3.610.742	76,7	3.610.742	1,6	76,7
40 - RDA INDIRETA	200.000	1.131.818	0,3	931.818	889.344	78,6	203.939	18,0	203.939	0,1	18,0
63 - TRANSF VOLUNTARIA MUNICIPAL/INDIRETA	800.000	3.577.214	0,9	2.777.214	3.450.183	96,4	3.406.802	95,2	3.406.802	1,5	95,2
03 - SAEB - Preservar a qualidade de vida, a integridade física, a capacidade laborativa e a sustentabilidade econômica do cidadão, com a redução do quantitativo de acidentes de trânsito e de suas consequências.	8.620.000	38.155.599	10,1	29.535.599	27.337.977	71,6	29.044.359	76,1	26.286.551	11,8	68,9
00 - ORDINÁRIO	1.500.000	3.739.182	1,0	2.239.182	2.918.639	78,1	2.900.711	77,6	2.251.532	1,0	60,2
01 - CONTRAPARTIDA	200.000	4.239.012	1,1	4.039.012	3.506.700	82,7	3.506.700	82,7	3.027.210	1,4	71,4
15 - PROCONFIS (Lei nº 11.358/09)	0	2.500.000	0,7	2.500.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
31 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/DIRETA	1.822.000	11.467.517	3,0	9.645.517	9.803.784	85,5	9.760.969	85,1	8.809.132	4,0	76,8
40 - RDA INDIRETA	1.657.000	4.067.000	1,1	2.410.000	1.741.817	42,8	1.741.817	42,8	1.064.516	0,5	26,2
60 - FIES	0	6.581.694	1,7	6.581.694	4.348.219	66,1	6.102.002	92,7	6.102.002	2,7	92,7
64 - TRANSF ENT PRIV NAC/INDIRETA	3.441.000	5.561.194	1,5	2.120.194	5.018.827	90,2	5.032.160	90,5	5.032.160	2,3	90,5
04 - SEDUR - Promover a mobilidade e acessibilidade através da implantação de obras de infraestrutura viária em centros urbanos, valorizando o meio de transporte coletivo, o não motorizado e o modal cicloviário.	405.966.000	289.996.484	76,4	-115.979.516	168.864.592	58,2	163.072.238	56,2	157.219.014	70,8	54,2
00 - ORDINÁRIO	16.049.000	22.295.427	5,9	6.246.427	20.789.080	93,2	18.738.226	84,0	16.290.587	7,3	73,1
01 - CONTRAPARTIDA	21.515.000	17.271.919	4,5	-4.243.081	8.838.080	51,2	6.423.558	37,2	4.991.961	2,2	28,9
09 - ROYALTIES	0	257.205	0,1	257.205	257.205	100,0	257.205	100,0	257.205	0,1	100,0
15 - PROCONFIS (Lei nº 11.358/09)	5.000.000	100.252.000	26,4	95.252.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
21 - OCUMODEA	302.784.000	8.252.675	2,2	-294.531.325	7.249.397	87,8	7.249.397	87,8	5.798.240	2,6	70,3
31 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/DIRETA	60.000.000	110.811.439	29,2	50.811.439	103.754.019	93,6	103.754.019	93,6	103.337.949	46,6	93,4
60 - FIES	0	30.249.719	8,0	30.249.719	27.597.045	91,2	26.270.067	86,8	25.963.307	11,7	85,8
61 - TRANSF VOLUNTARIA FEDERAL/INDIRETA	618.000	596.100	0,2	-21.900	379.766	63,7	379.766	63,7	379.766	0,2	63,7

SUMÁRIO EXECUTIVO AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO

PROGRAMA 133 - MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE URBANA - 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)
06 - SICM - Verificar e acompanhar a conformidade dos veículos de transporte de passageiros urbanos, interurbanos, aquaviários, metroviários e ferroviários, quanto a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.	50.000	50.000	0,0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
61 - TRANSF VOLUNTÁRIA FEDERAL/INDIRETA	50.000	50.000	0,0	0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
07 - SAEB - Disponibilizar aos cidadãos, com qualidade, de forma ágil e descentralizada, os serviços relativos ao trânsito, no âmbito da sua competência, enquanto órgão executivo estadual do Sistema Nacional de Trânsito.	35.321.975	46.701.720	12,3	11.379.745	35.207.997	75,4	35.073.150	75,1	35.067.631	15,8	75,1
00 - ORDINARIO	1.200.000	962.000	0,3	-238.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
05 - VINC DETRANTAYA	21.849.975	28.358.355	7,5	6.508.380	25.743.697	90,8	25.743.697	90,8	25.743.697	11,6	90,8
40 - RDA INDIRETA	7.563.000	12.634.071	3,3	5.071.071	8.484.229	67,2	8.389.066	66,4	8.383.548	3,8	66,4
63 - TRANSF VOLUNTÁRIA MUNICIPAL/INDIRETA	3.200.000	3.238.294	0,9	38.294	522.003	16,1	482.319	14,9	482.319	0,2	14,9
64 - TRANSF ENT PRIV NAC/INDIRETA	1.509.000	1.509.000	0,4	0	458.068	30,4	458.068	30,4	458.068	0,2	30,4
Informações Gerais do Programa 133											
TOTAL DE PROJETOS	416.098.000	327.115.882	86,2	-88.982.118	194.381.424	59,4	189.496.805	57,9	181.563.075	81,7	55,5
TOTAL ATIVIDADE FINALISTICA	35.029.975	52.496.732	13,8	17.466.757	41.378.288	78,8	41.313.302	78,7	40.630.482	18,3	77,4
TOTAL DO PROGRAMA sem Empresas não Dependentes*	451.127.975	379.612.614	100,0	-71.515.361	235.759.712	62,1	230.810.107	60,8	222.193.557	100,0	58,5
TOTAL DO PROGRAMA com Empresas não Dependentes*	451.127.975	379.612.614	100,0	-71.515.361	235.759.712	62,1	230.810.107	60,8	222.193.557	100,0	58,5

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

Fonte Siplan, 14/03/2013