

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 102 – Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos.

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 da Educação 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 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 Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos surgiu com o intuito de alfabetizar um milhão de pessoas jovens, adultas e idosas, de maneira que este público permaneça estudando após a alfabetização. Sua ementa – “Reduzir o índice de analfabetismo e assegurar a oferta de escolarização de jovens adultos e idosos, criando as condições objetivas para inclusão social, política, econômica e cultural” – reflete a ideia de um projeto desenvolvido para assegurar, a todos os que ingressam nas unidades públicas de ensino, condições favoráveis a uma permanência bem sucedida, garantindo a todos o direito de aprender.

O Programa está inserido no Eixo Estruturante “Inclusão Social e Afirmação de Direitos”, na Área Temática Educação, e está estruturado em dois compromissos ligados à Secretaria da Educação (SEC); 11 entregas e seis ações orçamentárias. Estão previstos recursos para os quatro anos do PPA 2012-2015 na ordem de 400 milhões de reais.

No que tange à pesquisa quantitativa, foram convocados 20 representantes do Programa, sendo que, destes, 13 responderam ao questionário, resultando em um aproveitamento da amostra de 65%. No grupo focal estavam presentes sete representantes da Secretaria de Educação (SEC), órgão responsável pela execução do Programa. Na investigação dos respondentes quanto ao Cargo que ocupavam, verifica-se que quatro exerciam o cargo de coordenador, três eram assessores e outros dois eram coordenadores técnicos. Os cargos de diretor, subcoordenador e superintendente tiveram um representante cada. Um dos respondentes ocupava outro cargo (“professora atuando como técnica”). No que diz respeito ao vínculo com o órgão dos 13 respondentes, sete pertenciam à categoria Temporário (Comissionada, Função Gratificada, REDA) e seis faziam parte do quadro efetivo (Estatuário, CLT).

4. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INICIAL E DO MONITORAMENTO

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

Quadro 1 – Síntese dos Resultados da Pesquisa

CONCEPÇÃO	
Pontos Fortes	Pontos Fracos
1 – O processo que deu origem ao Programa envolveu demandas sociais advindas de diversos setores da sociedade, incluindo o processo de escuta social – Plano	1 – Ausência de consideração dos Pressupostos ou circunstâncias que se considera como antecedentes e necessárias ao funcionamento do Programa.

Plurianual Participativo (PPA-P) –, escuta aberta (representantes da sociedade civil organizada), encontros com os gestores das prefeituras, e diálogos pedagógicos (coordenadores de turma). Outras fontes de consulta foram os estudos diagnósticos; a Política Nacional de Educação; o planejamento estratégico da Secretaria de Educação; o PPA 2008-2011 e sua revisão mediante a motivação da experiência exitosa do Programa anterior: Programa 117 – Todos pela Alfabetização (Topa).

2 – Entendimento comum da orientação do Programa para uma abordagem de longo prazo para reduzir o índice de analfabetismo através do aprimoramento do Topa, além de consolidar e assegurar a educação de jovens e adultos.

3 – Conhecimento dos resultados esperados do Programa e a inserção de resultados específicos no conjunto das estratégias globais.

4 – Existência de alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas do Programa, o que denota encadeamento lógico desta proposta de política pública.

5 – Desdobramento do escopo do Programa em ações e entregas de forma satisfatória, de modo a permitir o alcance do seu objetivo geral. Destaca-se, entretanto, a necessidade de maior detalhamento das ações orçamentárias para o segundo compromisso: “Assegurar a escolaridade aos que não puderam efetuar os estudos na idade regular”.

2 – 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.

3 – Embora a origem do Programa seja atribuída a demandas sociais, os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram identificados. Quanto aos estudos diagnósticos, estes não foram elaborados especificamente para a caracterização da situação-problema.

4 – Na concepção do Programa não foram identificados os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública. Desta forma, o estabelecimento das prioridades por território de identidade não precedeu à formulação/concepção do Programa. A discriminação das metas ocorreu segundo critérios específicos: número de alunos conforme o censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); número de atendimentos anteriores conforme os municípios; identificação de comunidades tradicionais no território; e/ou municípios considerados prioritários (índice de analfabetismo maior que 35%).

PLANEJAMENTO

Pontos Fortes

1 – Identificação e alinhamento da estratégia de médio e o longo prazo do governo estadual para a Educação de Jovens e Adultos, a partir dos dez compromissos do Programa Todos Pela Escola, da Secretária de Educação.

2 – Aderência das ações do Programa Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos ao Programa Todos Pela Escola, documento que consolida as ações de gestão estratégica da SEC.

3 – Entendimento dos critérios usados para a alocação dos recursos financeiros necessários ao Programa, notadamente aqueles relacionados ao compromisso um: “Ampliar as ações de alfabetização de jovens, adultos e idosos, enquanto direito que não prescreve com a idade”.

4 – Clara identificação dos papéis e responsabilidades das unidades executoras do Programa.

Pontos Fracos

1 – Carência do Programa PPA 2012-2015 no que tange à utilização de ferramentas de planejamento necessárias à garantia de critérios mínimos de consistência e coerência na fase de concepção/planejamento. Embora tenha sido utilizada metodologia adaptada para a elaboração das diretrizes básicas da Secretaria da Educação e que dão origem ao Programa do PPA, com exceção do novo PPA, não foram elencados instrumentos de planejamento específicos para a formulação desta ação de política pública.

2 – Fragilidades quanto ao fornecimento de suporte técnico e metodológico às equipes para apropriação dos instrumentos necessários à formulação/planejamento do Programa.

3 – 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.

4 – Recursos necessários à resolução da situação-problema insuficientes. Destaca-se a carência de recursos específicos: estrutura de pessoal (lacunas de número e formação das equipes de trabalho) e capacidade operacional (baixa execução).

5 – Insegurança quanto ao prazo e aos recursos para cumprimento das metas estabelecidas no Programa. A dificuldade de atendimento das metas relaciona-se ao seu superdimensionamento diante dos resultados já alcançados em Programa semelhante, do PPA 2008-2011. Desta forma,

fica claro que o planejamento do Programa e, conseqüentemente, de suas metas com base em critérios técnicos constituem importante lacuna no processo de concepção desta proposta de política pública.

6 – Baixa capacidade de resposta dos órgãos/entidades diante dos desafios colocados para a execução das ações relacionadas aos compromissos sob sua responsabilidade. Chamam a atenção deficiências de recursos específicos imprescindíveis à consecução do Programa: recursos humanos, capacitação técnica, capacidade operacional.

7 – Comunicação intragovernamental ineficaz. Falta de tempestividade e completude das informações. O fluxo de informações entre os atores relevantes das ações de política pública é parcial. Quanto à existência de mecanismos formais de comunicação, estes não foram explicitados.

8 – Desvios de função e lacunas de capacidade 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 – Indicadores suficientemente bem elaborados, embora se reconheça a necessidade de indicadores adicionais de acompanhamento para o Programa.

Pontos Fracos

- 1 – Coordenação, articulação, acompanhamento e controle das atividades relacionadas a cada um dos compromissos do Programa realizado de forma descentralizada. Não existe uma instância de gestão específica para o Programa 102 do PPA 2012-2015, mas para um recorte do Programa: o Todos pela Alfabetização (Topa). Desta forma, o Programa apresenta certa fragilidade quanto à adoção de mecanismos de repasse de informações dos seus principais resultados, comprometendo a proposição de ações para a melhoria da execução.
- 2 – Baixo conhecimento dos mecanismos utilizados para tornar públicas as informações sobre a sua execução e resultados do Programa. Os mecanismos mais utilizados são: *website* oficial, Diário Oficial e publicações da Secretaria de Comunicação Social (Secom).
- 3 – A Fonte 22 (Contribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE), que concentra 78% dos recursos alocados ao Programa, apresentou grau de execução financeira abaixo de 20% em 2012.

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 102 – Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, 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	1 - Oferecer capacitação para a utilização generalizada da MML.	1 - Estabelecer uma Instância de Gestão Específica para o Programa do PPA.

definição do escopo das ações de política pública, de maneira que os compromissos, metas, entregas, ações e limites de atuação do Programa coincidam com seu objetivo e estratégia de atuação.		
2 - Avaliar e corrigir as fragilidades constatadas na construção das metas do Programa. Estas fragilidades podem estar relacionadas à baixa consistência ou mesmo à ausência de estudos diagnósticos, ou outros critérios técnicos que direcionem melhor a elaboração das metas.	2 - Estabelecer equipe encarregada de identificar e analisar os pontos de inconsistência no planejamento do Programa e propor os ajustes cabíveis, segundo a metodologia do Marco Lógico.	2 - Capacitar as equipes responsáveis pela Comunicação das Informações sobre a execução e os resultados do Programa.
3 - Estabelecer métricas para aferição de resultados do Programa. Elaborar outros e novos Indicadores do PPA, de modo a obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos pelo Programa.	3 - Incorporar à Matriz do Marco Lógico o enunciado dos Pressupostos e respectivos Indicadores.	3 - Elaborar proposta de Publicização Qualificada e específica das ações do Programa para a sociedade, o governo e outros atores importantes.
4 - Constituir grupo de trabalho para levantar critérios para elaboração de proposta para a Territorialização das Metas, identificando os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações da política pública. Com base nesses resultados, explicitar as prioridades segundo os territórios de identidade.	4 - Oferecer capacitação para a utilização generalizada das Ferramentas de Análise de Riscos.	4 - Constituir espaço específico para discussão e apresentação de propostas de solução para os desafios da 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 de Monitoramento e Avaliação, com reconhecimento do papel fundamental desta etapa do Programa;
	6 - Implantar ou fortalecer metodologias de Gestão por Competências das Equipes de Trabalho.	6 - Incorporar ao Programa do PPA as alterações na estrutura sugeridas pelos Executores do Programa.
	7 - Capacitar as equipes responsáveis pela Execução do Programa.	7 - Verificar os gargalos existentes e as exigências do governo federal, para a execução da Fonte 22 – Contribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

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 102 – Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos foi aprovado com o valor inicial de R\$ 85,2 milhões. Ao final de 2012², após Propostas de Modificações Orçamentárias (PMOs), a dotação do programa alcançou o valor de R\$ 70,3 milhões. Este montante indica que houve uma redução de R\$ 14,9 milhões ou 17,5% sobre o seu orçamento

inicialmente previsto, mostrando um distanciamento em relação ao planejado inicialmente.

Do total orçado para o Programa, R\$ 26,0 milhões foram efetivamente pagos³, resultando em uma execução financeira de 36,9%, enquanto que R\$ 26,2 milhões foram liquidados no período.

Com relação aos recursos orçados ao Programa, estes são oriundos de cinco diferentes Fontes, com destaque para: Fonte 22 (Contribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE), sendo a que aporta maior volume de recursos, R\$ 54,8 milhões correspondentes a 77,9% do total de recursos do programa e a Fonte 28 (Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FUNCEP) com R\$ 9,4 milhões correspondentes a 13,3% do total do programa.

Com relação à Fonte 22, foram alocados inicialmente R\$ 75,0 milhões, sendo que, após modificações orçamentárias via PMOs, sua dotação orçamentária alcançou R\$ 54,8 milhões ao final de 2012. Este montante indica que houve uma redução de R\$ 20,2 milhões ou 27,0% do seu orçamento na LOA 2012. Em sentido oposto, para a Fonte 28 foram alocados inicialmente R\$ 3,8 milhões e após modificações orçamentárias, sua dotação orçamentária alcançou R\$ 9,4 milhões no final de 2012, indicando um aumento de R\$ 5,6 milhões ou um 146,4% sobre o seu orçamento inicial na LOA 2012. Em termos de execução financeira, a Fonte 22 pagou R\$ 10,8 milhões, obtendo a execução de 19,7% em relação ao pago e liquidou R\$ 11,0 milhões, enquanto que a Fonte 28 registrou pagamentos e liquidados no valor de R\$ 9,2 milhões, configurando 98,4% de execução financeira.

6.2 Resultados do Programa por Compromisso

O Programa 102 - Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos é formado por dois Compromissos, sendo que o Compromisso 1 absorveu 99,1% dos recursos (R\$ 69,7 milhões) e o Compromisso 2 apenas 0,9% (R\$ 615,2 mil).

C1 - Ampliar as ações de alfabetização de jovens, adultos e idosos, enquanto direito que não prescreve com a idade - SEC. O Compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 84,4 milhões, mas ao final de 2012, após PMOs, o valor passou para R\$ 69,7 milhões, o que representou uma redução orçamentária de 17,4% (R\$ 14,7 milhões). Em termos de execução financeira foram pagos R\$ 25,6 milhões, configurando uma execução financeira de 36,8% em relação ao pago, enquanto que R\$ 25,9 milhões foram liquidados no período.

Os recursos do Compromisso 1 foram alocados nas Fontes 14 (Recursos Vinculados à Educação), 22 e 28. Com relação à Fonte 22, conforme mostrado anteriormente, seu orçamento inicial foi de R\$ 75,0 milhões, mas chegou ao final de 2012 no valor de R\$ 54,5 milhões, após PMOs, valores que representam 78,3% do valor orçado ao Compromisso em 2012. Deste total, 19,8% (R\$ 10,8 milhões) foram executados (em relação ao pago). No que se refere à Fonte 14, foram orçados inicialmente R\$ 5,6 milhões, mas no final do exercício, após modificações orçamentárias, este valor alcançou R\$ 5,8 milhões. Deste montante, foram pagos R\$ 5,6 milhões, alcançando a execução financeira de 97,4% e liquidados R\$ 5,7 milhões no exercício. Por fim, a Fonte 28 recebeu inicialmente R\$ 3,8 milhões, mas no final do exercício alcançou R\$ 9,4 milhões, aumentando seu orçamento em 146,4% (R\$ 5,6 milhões). Destes foram liquidados e pagos R\$ 9,2 milhões, alcançando a execução financeira de 98,4%.

C4 - Assegurar a escolaridade aos que não puderam efetuar os estudos na idade regular - SEC. O Compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 800,0 mil, mas ao final de 2012 após modificação orçamentárias,

o valor foi reduzido para R\$ 615,2 mil, o que representou uma redução orçamentária de 23,1% (R\$ 184,8 mil). Deste montante R\$ 301,6 mil foram liquidados e pagos no exercício, configurando uma execução financeira de 49,0%.

Os recursos do Compromisso 4 foram alocados por meio da Fonte 07 (Recursos Vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB), da Fonte 08 (Cota-Parte do Salário Educação) e da Fonte 22. Com relação à Fonte 07 foram alocados inicialmente R\$ 400,0 mil, no final de 2012, após modificações orçamentárias, sua dotação orçamentária reduziu para R\$ 186,8 mil. Este montante indica que houve uma diminuição de R\$ 213,2 mil ou 53,3% sobre o seu orçamento na LOA 2012. A Fonte 07 registrou liquidados e pagamentos no valor de R\$ 160,9, indicando uma execução financeira de 86,2%. No que tange a Fonte 08, estavam previstos, inicialmente, R\$ 400,0 mil, mas no final do exercício o orçamento foi reduzido para R\$ 176,5 mil, configurando uma redução de 55,9% (R\$ 223,5 mil) no seu orçamento. Deste valor, foram liquidados e pagos R\$ 140,6 mil, alcançando a execução financeira de 79,6% em relação ao pago. Por fim, a Fonte 22, que foi inserida no decorrer da execução da LOA 2012 e, portanto, teve o orçamento inicial nulo, recebeu recursos na ordem R\$ 251,8 mil, ao longo do exercício, muito embora não tenha sido registrada qualquer execução financeira.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 102 – Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos originou-se de um processo de formulação que envolve insumos diversos: as demandas sociais advindas de diversos setores da sociedade; a Política Nacional de Educação; o planejamento estratégico da Secretaria de Educação; o PPA 2008-2011 e sua revisão mediante a motivação da experiência exitosa do Programa anterior: Programa 117 – Todos pela Alfabetização (Topa).

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; conhecimento dos resultados esperados do Programa; desdobramento do escopo do Programa em ações e entregas, de modo a permitir o alcance do seu objetivo geral; clareza quanto aos critérios usados para a alocação dos recursos financeiros necessários ao Programa; identificação dos papéis e responsabilidades das unidades executoras do Programa.

Entretanto, a existência de ações no Programa de naturezas diferentes e muitas vezes superpostas, merece uma análise mais detalhada. Embora a origem do Programa seja atribuída a demandas sociais, os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram identificados. Quanto aos estudos setoriais, estes não foram feitos especificamente para a caracterização da situação-problema e elaboração do projeto de intervenção. Para a elaboração 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. Destacam-se ainda a insegurança quanto ao prazo e aos recursos (físicos e de pessoal) para cumprimento das metas estabelecidas no Programa e a inexistência de instância de gestão específica para o Programa 102 do PPA 2012-2015.

Neste contexto, esta Avaliação Inicial teve por objetivo a identificação dos problemas relacionados com a concepção, o planejamento e a gestão do Programa e a construção de uma linha de base para as próximas avaliações, bem como 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; avaliar e corrigir as fragilidades constatadas na construção das metas do Programa; criar instância de gestão específica para o Programa; elaborar métricas para aferição de resultados do Programa: elaborar novos indicadores para obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos; e capacitar as equipes responsáveis pela execução do Programa.

Ainda com o objetivo de aperfeiçoar o desempenho do Programa, os sistemas de Monitoramento deverão atentar para as seguintes recomendações:

1. 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;
2. Avaliar e corrigir as fragilidades constatadas na construção das metas do Programa;
3. 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 102 – Alfabetização e Educação de Jovens e Adulto**, Superintendência de Gestão e Avaliação - Diretoria de Avaliação. Fevereiro, 2013.

GOVERNADOR

Jaques Wagner

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO

José Sergio Gabrielli de Azevedo

CHEFIA DE GABINETE

Clóvis Caribé Menezes dos Santos

SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO E AVALIAÇÃO

Maria Lúcia Cunha de Carvalho

DIRETORIA DE AVALIAÇÃO

Carmen Lúcia Castro Lima (até fev. de 2013)
Thaiz Braga

DIRETORIA DE MONITORAMENTO

Maria Aparecida Fortes de Almeida Presídio

COORDENAÇÃO DE SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Vanduy Cordeiro 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
Rodrigo Cerqueira
Mateus Silva

PESQUISA DE CAMPO E COLETA DE DADOS

Rodrigo Cerqueira
Vanduy Cordeiro dos Santos
Fábia Alves
Veralícia Brito

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 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.

PROGRAMA 102 - ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA											RS 1,00
Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçado Inicial (A)	Orçado Atual (B)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Orçado Atual Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	(%) Execução Financeira do Empenhado / Orçado Atual (C/B)	Liquidado (D)	(%) Execução Financeira do Liquidado / Orçado Atual (D/B)	Pago (E)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Pago Total (E/G)	(%) Execução Financeira do Pago / Orçado Atual (E/B)
C1 - SEC - Ampliar as ações de alfabetização de jovens, adultos e idosos, enquanto direito que não prescreve com a idade	84.378.000	69.657.542	99,1	-14.720.458	30.859.368	44,3	25.933.088	37,2	25.648.768	98,8	36,8
14 - VINC EDUCAÇÃO	5.578.000	5.772.185	8,2	194.185	5.763.124	99,8	5.695.213	98,7	5.620.408	21,7	97,4
22 - FNDE	75.000.000	54.521.207	77,6	-20.478.793	15.751.013	28,9	11.014.133	20,2	10.815.714	41,7	19,8
28 - FUNCEP	3.800.000	9.364.150	13,3	5.564.150	9.345.231	99,8	9.213.742	98,4	9.212.646	35,5	98,4
C4 - SEC - Assegurar a escolaridade aos que não puderam efetuar os estudos na idade regular	800.000	615.174	0,9	-184.826	311.761	50,7	301.575	49,0	301.575	1,2	49,0
7 - FUNDEB	400.000	186.793	0,3	-213.207	162.611	87,1	160.955	86,2	160.955	0,6	86,2
8 - SALARIO EDUCAÇÃO	400.000	176.549	0,3	-223.451	149.150	84,5	140.619	79,6	140.619	0,5	79,6
22 - FNDE	0	251.832	0,4	251.832	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
					-436.658	-54,6					
Informações Gerais do Programa 102											
TOTAL DE PROJETOS	65.157.000	54.909.805	78,1	-10.247.195	22.472.777	40,9	17.526.311	31,9	17.332.525	66,8	31,6
TOTAL ATIVIDADE FINALÍSTICA	20.021.000	13.363.111	21,9	-6.657.889	8.698.351	56,6	8.698.351	56,6	8.617.817	33,2	56,1
		(F)				(G)					
TOTAL DO PROGRAMA sem Empresas não Dependentes*	85.178.000	70.272.716	100,0	-14.905.284	31.171.128	44,4	26.224.662	37,3	25.950.343	100,0	36,9
TOTAL DO PROGRAMA com Empresas não Dependentes*	85.178.000	70.272.716	100,0	-14.905.284	31.171.128	44,4	26.224.662	37,3	25.950.343	100,0	36,9

Fonte: Siplan, 14/03/2013
* Os valores são coincidentes devido a não participação de "Empresas não Dependentes" neste programa.