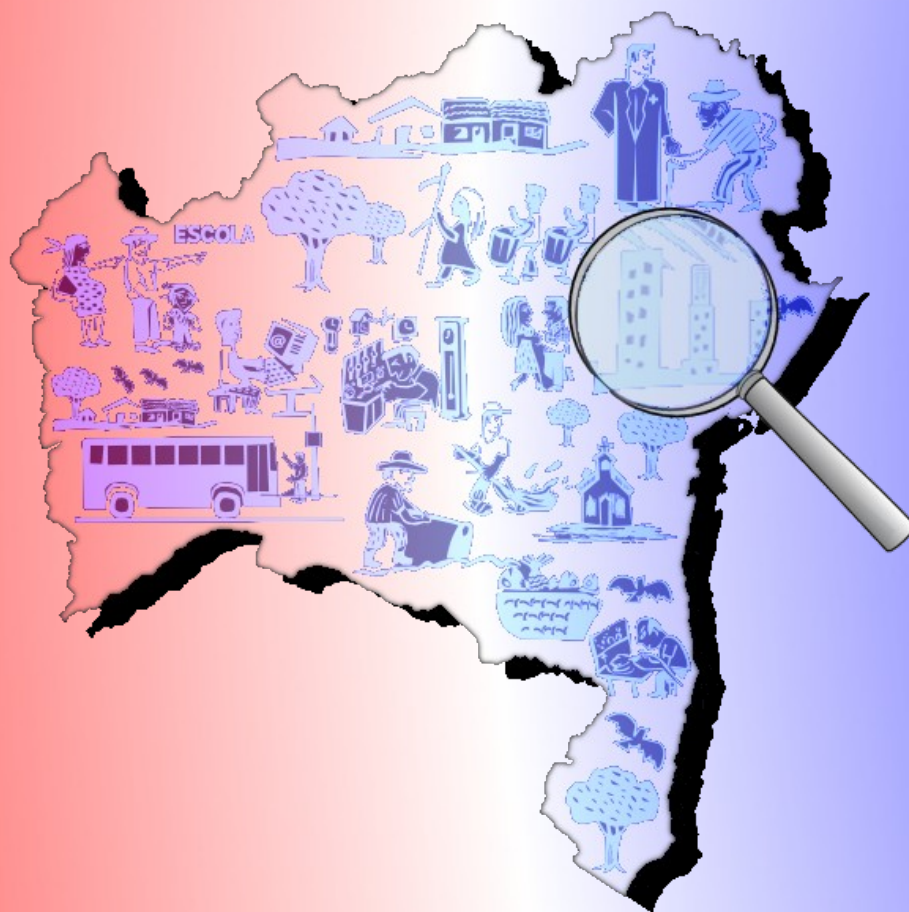
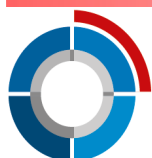


SUMÁRIO EXECUTIVO AVALIAÇÃO INICIAL E MONITORAMENTO



Programa 135 – Turismo Sustentável

Abril de 2013



MONITORAMENTO
E AVALIAÇÃO
DE PROGRAMAS
DE GOVERNO

SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO



1. AVALIAÇÃO 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 135 – Turismo Sustentável.

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 esta alinhada com as melhores práticas nacionais e segue uma tendência internacional de realização de avaliação de Política Pública fomentada inclusive por órgãos de financiamento como o Banco Mundial que visam à efetividade na utilização de seus recursos.

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

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

Os principais usuários do monitoramento e da avaliação deste Programa de Governo são: a Seplan, por atribuição regimental, especialmente a SGA; a Secretaria do Turismo (Setur), a Secretaria da Fazenda (Sefaz) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), 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 relatório, direciona ao cumprimento das metas além de mais e melhores resultados.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a 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 comprometido com o atendimento de encargos ou compromissos assumidos perante terceiros), Liquidado (valor reconhecido pela administração como devido, após o recebimento do objeto gerador do débito e o exame da documentação pertinente) e Pago (pagamentos feitos aos credores, com base nas despesas liquidadas); por Compromissos e Fonte de Recursos (origem e natureza dos recursos orçamentários), a eles atreladas, de cada um dos Programas. Estes dados foram extraídos por meio de Pesquisa Dinâmica (levando em consideração os dados referentes à Projetos,

Atividades Finalísticas e investimentos de Empresas não Dependentes) do relatório do Siplan e organizados em uma tabela.

Em seguida foi realizada a leitura dos dados da tabela, dividida em duas seções. A primeira seção diz respeito à análise dos resultados gerais do desempenho financeiro do Programa, de modo a verificar mudanças orçamentárias e a execução financeira (utilização dos recursos financeiros, visando quitar as obrigações assumidas, no caso desta análise utilizou-se o valor Pago para os cálculos), inclusive das Fontes de Recursos. A segunda seção trata dos resultados financeiros dos Programas por Compromisso.

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

O Programa Turismo Sustentável surgiu com o intuito de fortalecer e consolidar o turismo como um dos principais segmentos da economia baiana. Sua ementa – “Diversificar os destinos e os produtos turísticos baianos e fomentar a qualificação e a capacitação de pessoas promovendo a Bahia no mercado nacional e internacional” – reflete a ideia de um turismo além do segmento sol e praia, consolidando a Bahia como destino turístico.

O Programa está inserido no Eixo Estruturante Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento, na área temática Turismo e está estruturado em quatro compromissos, ligados à Secretaria do Turismo (Setur), à Secretaria da Fazenda (Sefaz) e à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur); 40 entregas e 44 ações orçamentárias. Estão previstos recursos para os quatro anos do PPA 2012-2015 na ordem de 392 milhões de reais.

No que tange à pesquisa quantitativa, foram convocados 24 representantes do Programa, sendo que, destes, 22 responderam ao questionário, resultando em um aproveitamento da amostra de cerca de 92%. No grupo focal estavam presentes seis representantes dos órgãos que participam da execução do Programa (Secretaria do Turismo, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Desenvolvimento Urbano) Na investigação dos respondentes quanto ao Cargo que ocupavam, verifica-se que, dos 22 respondentes, cinco exerciam o cargo de diretor, quatro eram superintendentes e outros quatro eram técnicos. Três respondentes exerciam o cargo de coordenador e dois, de assessor. Os cargos de coordenador técnico, diretor geral e gerente tiveram um representante cada. Um dos respondentes ocupava outro cargo (“Chefe de Departamento”), conforme sua descrição. No que diz respeito ao vínculo com o órgão, 14 pertenciam à categoria temporária (Comissionada, Função Gratificada, REDA) e oito faziam parte do quadro efetivo (Estatuário, 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 do Programa envolve insumos diversos: estudos diagnósticos contidos na publicação Estratégia Turística da Bahia, O Terceiro Salto – 2007-2016, além daqueles relacionados aos Programas de Desenvolvimento do Turismo Nacional (Prodetur) e no Nordeste II (Prodetur/NE); diretrizes do governo federal; demandas sociais (Plano Plurianual Participativo (PPA-P); Fórum Estadual de Turismo).</p> <p>2 – Entendimento comum da orientação do Programa para uma abordagem de longo prazo para expandir o turismo para o mercado nacional e internacional, a partir da melhoria da qualidade da infraestrutura turística, da qualificação profissional e empresarial, além do desenvolvimento de novos produtos e segmentos.</p> <p>3 – Conhecimento dos resultados esperados do Programa, inserção de resultados específicos no conjunto das estratégias globais e sua expressão em termos de metas.</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 é realizada de forma isolada, provocando dificuldades relativas ao encadeamento e à coordenação destas atividades.</p> <p>5 – O desdobramento do escopo do Programa em ações e entregas acontece de forma satisfatória, de modo a permitir o alcance do seu objetivo geral.</p>	<p>1 – Ausência de consideração dos Pressupostos ou circunstâncias que se considera como antecedentes e necessárias ao funcionamento do Programa.</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 – Os indicadores são inconsistentes com o que se pretende apontar, insuficientes e, em muitos casos, não são apresentados os meios de verificação. Expressam, em sua maioria, processos ou produtos e não efeitos ou resultados específicos do Programa.</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) –; Fórum Estadual de Turismo: consultas públicas, fóruns de debates, representações em conselhos, câmaras zonais e câmaras regionais de turismo), os critérios utilizados para a sua consolidação e uso na concepção do Programa não foram identificados.</p> <p>6 – No processo de territorialização das metas não foram identificados os atributos dos Territórios de Identidade (TI), suas necessidades ou os impactos regionais das ações de política pública. A discriminação das metas ocorreu segundo critérios específicos: conforme as 13 zonas de turismo do estado da Bahia, que abrangem 156 municípios considerados turísticos e segundo as diretrizes do governo federal.</p>
PLANEJAMENTO	
Pontos Fortes	Pontos Fracos
<p>1 – Existência de alinhamento das ações estratégicas dos órgãos/entidades e o Programa Turismo Sustentável, ainda que estes não possuíssem estratégia formalizada em documento específico (PE).</p>	<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 do Governo do Estado da Bahia de médio e longo prazo, o que gera conhecimento insuficiente das diretrizes de governo a serem apropriadas para a elaboração do Programa.</p> <p>4 – Inexistência de mecanismos de identificação e mapeamento dos riscos. Não estão explicitados os instrumentos utilizados para a efetiva gestão dos riscos, não há menção quanto à elaboração de indicadores de monitoramento, ou mesmo um plano de ação para mitigação do risco.</p> <p>5 – Falta de clareza quanto aos critérios usados para a</p>

alocação dos recursos financeiros necessários ao Programa.

6 – Recursos (financeiros, humanos e materiais) necessários à resolução da situação-problema insuficientes.

7 – Insegurança quanto ao prazo e aos recursos para cumprimento das metas estabelecidas no Programa. A dificuldade de atendimento das metas relaciona-se a: desvio dos recursos (financeiros e físicos) para atividades/demandas não previstas e baixa capacidade de operacionalização em função de entraves burocráticos, dificuldades de gestão da política (capacidade de planejamento e monitoramento), empecilhos à execução financeira (disponibilidade do recurso e tempestividade). Desta forma, fica claro que o planejamento do Programa e, conseqüentemente, de suas metas com base em critérios técnicos constitui uma importante lacuna no processo de concepção desta proposta de política pública.

8 – 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 materiais.

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

10 – 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.

11 – 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: boletins internos e externos, *website* oficial, Revista Viver Bahia e Diário Oficial.

Pontos Fracos

- 1 – Não existe uma instância de gestão específica para o Programa. O acompanhamento acontece de forma descentralizada pelos diversos órgãos/entidades responsáveis pelo Programa, sem que sejam utilizados métodos específicos orientados ao seu monitoramento.
- 2 – Em relação aos indicadores do PPA, estes são considerados insuficientes. Foi exposta a necessidade de se ter registros de dados mais detalhados, bem como indicadores complementares.
- 3 - Em relação à Fonte 25 (Operações de Crédito Externas em Moeda), que integrava o orçamento inicial do Programa com uma contribuição de cerca de 19% do total, esta foi excluída do orçamento finalmente executado.
- 4 - A Fonte 15 (PROCONFIS), segunda principal Fonte de recursos do Programa, contribuindo com 35% do montante total após um incremento orçamentário de 407,9%, não apresentou qualquer execução financeira no exercício.

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 135 – Turismo Sustentável, conforme apresentado a seguir:

CONCEPÇÃO	PLANEJAMENTO	GESTÃO/EXECUÇÃO
1- Estabelecer métricas para aferição de resultados do Programa. Reelaborar os Indicadores do PPA, de modo a obter mais fidedignidade dos Resultados pretendidos pelo Programa.	1- Oferecer capacitação para a utilização generalizada da MML.	1- Estabelecer uma Instância de Gestão Específica para o Programa do PPA.
2- Constituir grupo de trabalho para levantar critérios para a 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.	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- 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- 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- Estabelecer grupo de trabalho para aprofundar a análise dos problemas e propor soluções para otimizar a utilização dos Recursos Financeiros: volume, critérios e processos de alocação.	
	6- Formar grupo para identificar, analisar e propor soluções para as situações de superposição de atividades e conflito de competências institucionais relativas ao Programa. O foco: minimizar as ações duplicadas, economizar e potencializar recursos (financeiros, humanos, materiais e tecnológicos).	
	7- Implantar ou fortalecer metodologias de Gestão por Competências das Equipes de Trabalho.	
	8- Capacitar as equipes responsáveis pela Execução do Programa.	

Quadro 2 – Propostas de Melhoria

6. EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA

6.1 Resultados gerais

Na Lei Orçamentária Anual de 2012 (LOA) o orçamento para o Programa 135 foi aprovado com o valor inicial de R\$ 97,2 milhões. Ao final de 2012², após modificações orçamentárias, a dotação do Programa alcançou o valor de R\$ 131,7 milhões, o que equivale a um incremento de aproximadamente 35,6% do orçamento previsto originalmente. Desse total, que R\$ 53,7 milhões foram efetivamente pagos, caracterizando uma execução financeira de 40,7%, enquanto que cerca de R\$ 61,6 milhões foram liquidados no período³.

O Programa contou, em 2012, com nove Fontes de recursos, das quais cinco concentraram 99% do montante, a saber: Fontes 00 (Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro), que absorveu 42,1% (R\$ 55,4 milhões), Fonte 15 (PROCONFIS), que absorveu 35% (R\$ 46,1 milhões), Fontes 40 (Recursos Diretamente Arrecadados por Entidades da Administração Indireta), com 7,6% (R\$ 10,1 milhões), Fonte 60 (FIES), com 7,3% (R\$ 9,7 milhões); e Fonte 31 (Transferências Voluntárias de Órgãos e Entidades Federais – Administração Direta), com 6,9% (R\$ 9,1 milhões).

Quatro das cinco principais Fontes de recursos sofreram ajustes orçamentários ao longo do exercício, as Fontes 00, 15 e 40 tiveram incrementos de recursos de 53,9%, 407,9% e 241,5%, respectivamente, em relação a Fonte 31 seus recursos sofreram uma redução de 66,4%. A Fonte 60 não havia sido programada originalmente.

No que tange à execução financeira, destacaram-se, dentre as cinco principais, as Fontes 00, 60 e 31, com 72,8%, 68,6% e 60,7% efetivamente pagos no exercício, respectivamente. A Fonte 40 teve liquidados e pagos 1,6% dos recursos. A Fonte 15, por sua vez, não apresentou execução financeira.

6.2 Resultados do Programa por Compromisso

O Programa 135 contempla cinco compromissos, mas apenas quatro integraram a LOA 2012. Dos quais três (C4, C6 e C1), concentraram 99,3% dos recursos, com participações de, respectivamente, 53,8%, 32,5% e 12,9%.

C4 - Ampliar o fluxo turístico, promovendo e divulgando o Destino Bahia, desenvolvendo novos produtos, segmentos e serviços turísticos - SETUR. O compromisso foi orçado inicialmente em R\$ 32,8 milhões, mas ao final de 2012 o valor alcançou R\$ 70,9 milhões, o que representou um ajuste orçamentário de 115,9%. Deste montante R\$ 39,9 milhões foram efetivamente pagos no exercício, configurando uma execução financeira de 56,4%, enquanto que R\$ 44,7 milhões foram liquidados.

Das nove Fontes de recursos que contribuíram para o Programa em 2012, sete integraram o Compromisso 4, com destaque para as Fontes 00, 15 e 60, que concentraram 93,8% do total, com participações de 58,4% (R\$ 41,4 milhões), 21,9% (R\$ 15,5 milhões) e 13,5% (R\$ 9,6 milhões), respectivamente. A Fonte 00 teve um incremento orçamentário de 37,3% e as duas últimas não foram previstas originalmente, sendo acrescentadas no decorrer do exercício.

As Fontes 00 e 60 tiveram 76,3% e 69,3% dos recursos efetivamente pagos, respectivamente. A Fonte 15 não apresentou qualquer execução financeira no período.

C6 - Diversificar e qualificar os destinos turísticos visando aumentar a competitividade do Estado, garantindo a prática de um modelo de desenvolvimento sustentável – SETUR. Orçado inicialmente em R\$ 55,1 milhões, o montante de recursos do compromisso foi reduzido, ao longo do exercício em 22,1%, chegando a R\$ 42,9 milhões, dos quais R\$ 7,5 milhões (17,4%) foram efetivamente pagos, enquanto R\$ 7,9 milhões (18,5%) foram liquidados e no exercício.

Das nove Fontes de recursos que contribuíram para o Programa em 2012, oito integraram o Compromisso 6, com destaque para as Fontes 15, 40, 31 e 00, que concentraram 98,3% do total, com participações de 53,2% (R\$ 22,8 milhões), 17,5% (R\$ 7,5 milhões), 16,6% (R\$ 7,1 milhões), e 11,1% (R\$ 4,7 milhões), respectivamente.

As Fontes 15, 40 e 00 tiveram incrementos orçamentários de 500,8%, 2.535,7% e 2,4%, respectivamente. A Fonte 31 sofreu uma redução de 72,2% no exercício.

As Fontes 31 e 00 tiveram 64% e 52,6% dos recursos efetivamente pagos, enquanto que os recursos liquidados foram de 64,3% e 62% no exercício, respectivamente. A Fonte 40 teve execução financeira, correspondendo aos recursos pagos, de 1,4%. A Fonte 15, a principal do compromisso, não apresentou qualquer execução financeira no período.

C1 - Fortalecer áreas turísticas garantindo a infraestrutura urbana e a requalificação de espaços e equipamentos, potencializando a cultura e o turismo do Estado – SEDUR. Orçado inicialmente em R\$ 6,1 milhões, chegou a cerca de R\$ 17,0 milhões, o que representou um ajuste orçamentário próximo de 179%. Deste montante R\$ 6,3 milhões (36,9%) foram efetivamente pagos no exercício, enquanto que R\$ 8,9 milhões foram liquidados.

Os recursos foram provenientes das Fontes 00 e 15, em proporções de 54,1% e 45,9%, respectivamente. Os recursos das duas Fontes tiveram incrementos orçamentários de 1.048,8% e 47,3%, respectivamente, ao longo do exercício. A Fonte 00 teve 96,8% dos recursos liquidados e 68,1% efetivamente pagos. A fonte 15 não teve execução financeira.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 135 – Turismo Sustentável originou-se de um processo de formulação que envolve insumos diversos: estudos diagnósticos contidos na publicação Estratégia Turística da Bahia, O Terceiro Salto – 2007-2016, além daqueles relacionados aos Programas de Desenvolvimento do Turismo Nacional (Prodetur) e no Nordeste II (Prodetur/NE); diretrizes do governo federal e demandas sociais.

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; alinhamento entre ementa, enfoques estratégicos, compromissos e entregas do Programa; desdobramento do escopo do Programa em ações e entregas de forma satisfatória; identificação de complementaridade e interdependência entre os compromissos na implementação do Programa.

Entretanto, a existência de diversas ações no Programa, de naturezas diferentes e muitas vezes

superpostas, merece uma análise mais detalhada. Embora a origem do Programa seja atribuída a estudos setoriais, estes não foram feitos especificamente para a caracterização da situação-problema e a 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. Destacam-se ainda a insegurança quanto ao prazo e aos recursos para cumprimento das metas estabelecidas no Programa e a inexistência de 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.

Por fim, esta Avaliação Inicial propõe uma série de medidas para o aperfeiçoamento do Programa, conforme apresentado no Plano de Melhoria. Destacam-se: estabelecer equipe encarregada de identificar e analisar os pontos de inconsistência no planejamento do Programa e propor os ajustes cabíveis, segundo a metodologia do Marco Lógico; incorporar à MML o enunciado dos pressupostos e respectivos indicadores; realizar o mapeamento e a análise dos riscos das metas; criar instância de gestão específica para o Programa; elaborar métricas para aferição de resultados do Programa: rever os indicadores para obter mais fidedignidade aos resultados pretendidos; formar grupo para identificar, analisar e propor soluções para as situações de superposição de atividades e conflito de competências institucionais relativas ao Programa; capacitar as equipes responsáveis pela execução do Programa; estabelecer grupo de trabalho para aprofundar a análise dos problemas e propor soluções para otimizar a utilização dos recursos financeiros.

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

1. Reelaborar os Indicadores do Programa e apresentá-los com as informações completas, permitindo a verificação da lógica horizontal da MML do Programa;
2. Apresentar os Pressupostos da MML, ou circunstâncias que se considera como antecedentes e necessárias ao perfeito funcionamento do Programa, para a elaboração de um plano de resposta aos riscos;
3. Constituir grupo de trabalho para levantar critérios para elaboração de proposta para Territorialização das Metas, identificando os atributos dos territórios, suas necessidades ou os impactos regionais das ações da política pública. Com base nesses resultados explicitar as prioridades segundo os Territórios de Identidade;
4. Revisar a ementa, os enfoques estratégicos, os compromissos e as entregas do Programa de forma a permitir a melhor composição da lógica do PPA com o Programa em execução.

Adicionalmente, com vistas a dar continuidade as próximas etapas do Processo de Monitoramento, os elementos que compõem o Plano de Monitoramento do ano de 2013 são aqueles constantes na estrutura proposta pelo PPA 2012-2015: metas, entregas e indicadores.

As metas serão obrigatoriamente monitoradas, em respeito a legislação vigente (Lei nº12.504 de 29 de dezembro de 2011, art. 11). No entanto, a priorização das metas será definida segundo: 1) grau de importância para resolução do problema a que o Programa se propõe a resolver; 2) impacto na execução do

Programa; 3) viabilidade da coleta de dados, 4) ser oriunda da escuta social, 5) ter recursos alocados no exercício vigente, e 6) volume de recursos alocados.

Os indicadores, diferentemente das metas, tem sua escolha enquanto elemento a ser monitorado em caráter facultativo. Devem ser utilizados quando for conveniente para as análises e conclusões sobre o programa. Podem ser os indicadores do Programa, clássicos ou ainda construídos, desde que respeitem os princípios de: 1) viabilidade: dados disponíveis com fonte confiável, 2) clareza e objetividade, e 3) apuração com periodicidade garantida e ou consolidada.

Por fim, as entregas, assim como os indicadores, poderão ser selecionadas como elemento a ser monitorado de forma complementar. Deve-se lançar mão do seu uso quando a meta por si só não for capaz de fornecer dados que permitam uma análise conclusiva para o processo decisório. Desta forma, será necessário estabelecer previsões quantitativas anuais para que seja possível o seu monitoramento, visto que seus quantitativos não são expostos no PPA. Sua seleção deve levar em conta as seguintes fatores: 1) impacto na consecução do compromisso a que esta atrelada, 2) montante de recursos vinculados nas ações orçamentárias, e 3) viabilidade: dados disponíveis com fonte confiável.

7. REFERÊNCIAS

SEPLAN, 2013. **Relatório de Avaliação Inicial Programa 135 – Turismo Sustentável**, Superintendência de Gestão e Avaliação - Diretoria de Avaliação. Fevereiro, 2013 (*no prelo*).

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 Lima (até fev. de 2013)
Thaiz Braga

DIRETORIA DE MONITORAMENTO

Maria Aparecida Fortes de Almeida Presídio

COORDENAÇÃO DE SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Vanduy Santos (até fev. 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
Egla Ray Passos Costa
Silvana Fontes

PESQUISA DE CAMPO E COLETA DE DADOS

Rodrigo Cerqueira
Vanduy Cordeiro dos Santos
Fábia Alves
Alacir Dantas

CONSULTORIA

PLANUS Estratégia e Gestão

EDITORAÇÃO

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.

APÊNDICE

PROGRAMA 135 - TURISMO SUSTENTÁVEL - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA											
R\$ 1,00											
Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçado Inicial (A)	Orçado Anual (B)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Orçado Anual Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	(%) Execução Financeira do Empenhado / Orçado Anual (C/B)	Liquidação (D)	(%) Execução Financeira do Liquidado / Orçado Anual (D/B)	Pago (E)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Pago Total (E/G)	(%) Execução Financeira do Pago / Orçado Anual (E/B)
C1 - SEDUR - Fornecer áreas turísticas garantindo a infraestrutura urbana e a requalificação de espaços e equipamentos, potencializando a cultura e o turismo do Estado	6.089.000	16.979.000	12,9	10.890.000	9.163.203	54,0	8.899.811	52,4	6.260.105	11,7	36,9
00 - ORDINÁRIO	800.000	9.190.000	7,0	8.390.000	9.163.203	99,7	8.899.811	96,8	6.260.105	11,7	68,1
15 - PROCONFIS	5.289.000	7.789.000	5,9	2.500.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
C3 - SETUR - Estruturar, desenvolver e fornecer segunatos e serviços da cadeia produtiva do turismo, que encontram na Bahia as bases necessárias para a sua transformação de potencial em produto efetivo, incluindo a população local na geração de riqueza, elevando a qualidade do turismo no Estado	3.153.000	963.290	0,7	-2.189.710	17.771	1,8	552	0,1	552	0,0	0,1
00 - ORDINÁRIO	400.000	61.000	0,0	-339.000	10.532	17,3	552	0,9	552	0,0	0,9
01 - CONTRAPARTIDA	211.000	0	0,0	-211.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
25 - OCE/MOEDA	1.000.000	0	0,0	-1.000.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
31 - TRANSF VOLUNTÁRIA FED/ DURETA	1.542.000	902.290	0,7	-639.710	7.239	0,8	0	0,0	0	0,0	0,0
C4 - SETUR - Ampliar o fluxo turístico, promover e divulgar o Destino Bahia, desenvolvendo novos produtos, segunatos e serviços turísticos	32.849.000	70.911.005	53,8	38.062.005	52.239.377	73,7	44.725.793	63,1	39.963.802	74,5	56,4
00 - ORDINÁRIO	30.187.000	41.438.484	31,5	11.251.484	41.056.071	99,1	35.234.491	85,0	31.601.454	58,9	76,3
01 - CONTRAPARTIDA	0	100.971	0,1	100.971	87.728	86,9	82.267	81,5	82.267	0,2	81,5
15 - PROCONFIS	0	15.548.000	11,8	15.548.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
31 - TRANSF VOLUNTÁRIA FED/ DURETA	0	1.103.000	0,8	1.103.000	1.000.000	90,7	1.000.000	90,7	987.805	1,8	89,6
40 - RDA INDERETA	2.662.000	2.552.000	1,9	-110.000	58.942	2,3	57.326	2,2	57.326	0,1	2,2
60 - FIES	0	9.558.550	7,3	9.558.550	9.426.636	98,6	7.741.709	81,0	6.624.950	12,3	69,3
61 - TRANSF VOLUNTÁRIA FED/ INDERETA	0	610.000	0,5	610.000	610.000	100,0	610.000	100,0	610.000	1,1	100,0

PROGRAMA 135 - TURISMO SUSTENTÁVEL - INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS											RS 1,00
Compromisso / Código - Fonte de Recurso	Orçado Inicial (A)	Orçado Anual (B)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Orçado Anual Total (B/F)	Movimentação Orçamentária (B-A)	Empenhado (C)	(%) Execução Financeira do Empenhado / Orçado Anual (C/B)	Liquidado (D)	(%) Execução Financeira do Liquidado / Orçado Anual (D/B)	Pago (E)	Participação (%) do valor do compromisso e fonte / Pago Total (E/G)	(%) Execução Financeira do Pago / Orçado Anual (E/B)
C6 - SETUR - Diversificar e qualificar os destinos turísticos visando aumentar a competitividade do Estado, gerando a prática de um modelo de desenvolvimento sustentável	55.063.000	42.873.317	32,5	-12.189.683	9.390.659	21,9	7.925.327	18,5	7.452.463	13,9	17,4
00 - ORDINÁRIO	4.636.000	4.745.696	3,6	109.696	3.693.733	77,8	2.940.049	62,0	2.495.147	4,6	52,6
01 - CONTRAPARTIDA	3.249.000	333.417	0,3	-2.915.583	280.778	84,2	30.557	9,2	27.545	0,1	8,3
15 - PROCONFEIS	3.794.000	22.794.000	17,3	19.000.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
21 - OCI / MOEDA	0	283.665	0,2	283.665	283.665	100,0	283.665	100,0	283.665	0,5	100,0
25 - OCE / MOEDA	17.508.000	0	0,0	-17.508.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
31 - TRANSF VOLUNTARIA FED/ DIRETA	25.590.000	7.104.710	5,4	-18.485.290	4.990.594	70,2	4.568.266	64,3	4.544.137	8,5	64,0
40 - RDA INDETERTA	285.000	7.511.829	5,7	7.226.829	141.870	1,9	101.970	1,4	101.970	0,2	1,4
60 - FIES	0	100.000	0,1	100.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Informações Gerais do Programa 135											
TOTAL DE PROJETOS	63.161.000	59.931.107	45,5	-3.229.893	18.023.629	30,1	16.454.102	27,5	13.406.799	25,0	22,4
TOTAL ATIVIDADE FINALISTICA	33.992.000	71.795.505	54,5	37.803.505	52.787.330	73,5	45.097.382	60,8	40.270.123	75,0	56,1
TOTAL DO PROGRAMA <u>sem</u> Empresas não Dependentes*	97.153.000	131.726.612	100,0	34.573.612	70.811.009	53,8	61.551.484	46,7	53.676.922	100,0	40,7
TOTAL DO PROGRAMA <u>com</u> Empresas não Dependentes*	97.153.000	131.726.612	100,0	34.573.612	70.811.009	53,8	61.551.484	46,7	53.676.922	100,0	40,7

Fonte: Siplan, 14/03/2013

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