

O PPA PARTICIPATIVO 2016-2019



APRESENTAÇÃO

*N*este documento estão estabelecidos as diretrizes, objetivos e metas da nossa Administração para o próximo quadriênio, conforme prevê a Constituição Federal de 1988. Mais que um documento formal, elaborado com o propósito de atender à legislação, o PPA é fruto de um intenso processo de discussão que começou ainda em 2014, durante a campanha eleitoral, quando realizamos o Programa de Governo Participativo - PGP, mobilizando milhares de baianos nos 27 (vinte e sete) Territórios de Identidade.

Posteriormente, a partir da nossa posse em 1º em janeiro de 2015, demos início à discussão para a elaboração do PPA, utilizando como principal referência o PGP. Essa iniciativa constitui um fato inédito no Brasil: jamais o planejamento esteve tão alinhado com a participação social, com o debate coletivo e com o fortalecimento da democracia e de suas instituições. O Plano Plurianual Participativo 2016-2019, portanto, reflete os anseios, os desejos e as expectativas dos milhares de baianos que apostaram no sonho de uma Bahia mais democrática, mais inclusiva e mais desenvolvida.

O PPA, portanto, é fruto do trabalho de centenas de técnicos governamentais de todas as Secretarias e demais órgãos da Administração Estadual, que, ao longo dos últimos meses, reuniram-se em mesas temáticas voltadas para discutir os Programas, os Compromissos, as Metas e as Iniciativas que integram a estrutura do PPA 2016-2019. Também realizamos em 2015 uma nova escuta social nos 27 (vinte e sete) Territórios de Identidade, com o objetivo de referendar o conteúdo de escutas anteriores e coletar novas proposições para a elaboração do Plano. Nesse processo alcançamos 2.298 (dois mil e duzentos e noventa e oito) participantes e 1.080 (hum mil e oitenta) propostas foram selecionadas. Destas, 48% (quarenta e oito porcento) foram incorporadas aos Programas de Governo do PPA.

O resultado desse processo de discussão foi a elaboração de um PPA que apresenta objetivos estratégicos voltados para aprofundar os avanços alcançados recentemente pelo Estado. Desde 2007 que a Bahia passou a viver um novo ciclo voltado para promover a inclusão social de milhões de baianos que sempre permaneceram excluídos dos frutos do progresso e do crescimento econômico. Iniciou-se, então, um esforço intenso, em parceria com o Go-

verno Federal, para promover a inclusão social e assegurar oportunidades para milhões de baianos. Esse esforço resultou na ampliação do acesso à água e à energia elétrica, na redução do analfabetismo, na redução da pobreza e da extrema pobreza, na geração de milhares de empregos, na ampliação da educação profissional e no fortalecimento da rede hospitalar, entre outras melhorias significativas.

É chegado o momento, portanto, de consolidar as conquistas recentes e de avançar na resolução de problemas que ainda afligem os baianos, sobretudo aqueles residentes nos pequenos municípios e em áreas rurais. Para alcançar esses propósitos, o PPA 2016-2019 alinhou uma série de objetivos estratégicos que contribuirão para que os avanços recentes se consolidem e que demandas históricas da população, apontadas em todo o processo de discussão do PPA, sejam efetivamente atendidas. A distribuição por grandes áreas dos recursos revelam o esforço do governo para tornar o estado mais eficiente no atendimento das demandas sociais: área social, 82% (oitenta e dois porcento); área econômica, 16% (dezesseis porcento) e área de gestão 02% (dois porcento).

Na Saúde, um dos objetivos estratégicos é a ampliação da rede de atendimento no interior. Em parte, esse objetivo será alcançado com a construção de novos hospitais em cidades-polo do Estado, promovendo uma distribuição mais equânime dos serviços e reduzindo a necessidade de deslocamento da população, inclusive para a capital. Outra estratégia adotada é a realização de consórcios em parceria com os Municípios, visando diversificar e ampliar a rede de serviços no interior.

O fortalecimento da educação profissional constitui um dos objetivos centrais na Educação. Ao longo dos últimos anos, a Bahia realizou avanços expressivos, mas o objetivo é ampliar ainda mais a rede e assegurar aos jovens baianos o direito de aprender uma profissão. Nesses primeiros meses, estamos nos empenhando para implementar o Pacto pela Educação, mobilizando professores, estudantes e a comunidade, buscando o aumento da qualidade do ensino no Estado.

Nos primeiros meses de 2015 já estamos colhendo avanços na Segurança Pública. O número de homicídios vem se reduzindo na capital e no interior e a ideia é não apenas reforçar o efetivo policial, mas investir em tecnologia, inteligência e, sobretudo, no combate ao crime organizado. Somente atacando as causas da criminalidade é que seus efeitos serão reduzidos, elevando a sensação de segurança da população.

Nos últimos anos o Brasil e a Bahia experimentaram avanços expressivos no âmbito do Desenvolvimento Urbano. Investimentos em habitação popular, na universalização do acesso à água e na ampliação do saneamento são fundamentais para elevar a qualidade de vida da população e, nos próximos anos, seguiremos investindo e buscando parcerias estratégicas, sobretudo com o Governo Federal. Em 2015, já entregamos várias obras em diversos Municípios baianos.

Um dos caminhos para a Bahia e o Brasil superarem a recente crise econômica é investir em infraestrutura para o desenvolvimento. No Estado, pretendemos manter o ciclo de investimentos na recuperação de rodovias, mas também avançar no fortalecimento dos demais modais, como

o ferroviário. Ao mesmo tempo, iremos prosseguir na ampliação e recuperação dos portos e aeroportos do estado. É com esses investimentos que os produtos baianos vão se tornar mais competitivos, o que vai se traduzir em mais renda e oportunidades de trabalho.

O Semiárido é tema central de nossas propostas desde a elaboração do PGP. Os diversos Programas do PPA refletem a intenção de promover o desenvolvimento da região, sempre considerando suas particularidades. Uma preocupação central é impulsionar a inclusão produtiva, sobretudo no meio rural, com políticas como acesso ao crédito, regularização fundiária, apoio ao beneficiamento e à comercialização e qualificação dos trabalhadores da região. Note-se que a questão urbana, sobretudo a ampliação da oferta de serviços públicos, também integra o conjunto de políticas para o Semiárido.

As políticas públicas voltadas para o fortalecimento da atividade econômica - Agronegócio, Indústria, Comércio, Turismo e Serviços - levarão em consideração a necessidade da Bahia crescer com equilíbrio territorial, incorporando todas as regiões. Por outro lado, o Estado vai manter e fortalecer a exitosa política de atrações de novos investimentos e de aprimoramento do ambiente de negócios, que nos últimos anos impulsionou a geração de postos de trabalho em todo o estado.

Vale destacar que o PPA 2016-2019 reflete, desde a sua concepção, o compromisso da nossa gestão com a promoção da inclusão de segmentos historicamente excluídos da sociedade baiana. Os afrodescendentes, as mulheres, os jovens, os idosos, a comunidade LGBT, as pessoas com deficiência, os indígenas, os quilombolas e os demais Povos e Comunidades Tradicionais estão contemplados em um conjunto de ações que já começamos a implementar.

Por fim, deve-se registrar que os servidores públicos da Bahia são imprescindíveis para que o PPA 2016-2019 seja implementado com êxito. Assumimos, assim, o compromisso de fortalecer o diálogo com esse segmento e, na medida do possível, atender suas reivindicações. Reforçamos também o compromisso com uma gestão moderna, efetiva e transparente, alicerçada na democracia e no fortalecimento de suas instituições.

Rui Costa
Governador

LEI N° 13.468 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2015

Institui o Plano Plurianual Participativo – PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016–2019.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º – Fica instituído o Plano Plurianual Participativo – PPA 2016–2019 do Estado da Bahia, estabelecendo, de forma regionalizada, conforme o disposto no inciso I do caput e § 1º, ambos do art. 159, da Constituição do Estado, diretrizes, objetivos e metas com a finalidade de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a ação governamental, orientar a definição de prioridades e ampliar as condições para o desenvolvimento sustentável.

Art. 2º – O PPA 2016–2019 tem como princípios norteadores:

I – a inclusão social;

II – a participação social;

III – a sustentabilidade ambiental;

IV – a afirmação dos direitos do cidadão;

V – o desenvolvimento socioeconômico com equidade;

VI – a geração de emprego e renda;

VII – a gestão transparente e democrática;

VIII – a excelência na gestão.

Art. 3º – O PPA 2016–2019, aperfeiçoado nos mecanismos de escuta social, territorialização e transversalização da ação de governo, está organizado em Eixos e Programas, construídos a partir de diretrizes e temas estratégicos, que orientam e concretizam as políticas públicas a serem desenvolvidas para temas considerados estratégicos para o quadriênio.

Art. 4º – O Programa, individualizado por nome, descreve, na sua ementa, os enfoques estratégicos presentes nos conteúdos dos compromissos que subsidiarão a atuação do Estado na vigência do PPA 2016–2019.

§ 1º – O Programa terá sua efetividade aferida por meio de indicadores compatíveis com a capacidade de promoção de mudanças do conjunto de Compromissos setoriais formulados.

§ 2º – Os indicadores do programa buscam mensurar a variação da realidade como uma aproximação do resultado das ações do programa de governo.

Art. 5º – O Compromisso terá a sua eficácia aferida por meio de uma ou mais Metas, estabelecidas de forma compatível com o conjunto de Iniciativas formuladas e expressará, através destas, o que será feito para alterar as situações que justificam a implementação do Programa, de modo a atingir seu objetivo.

§ 1º – Para fim desta lei, conceitua-se:

a) Compromisso: atributo de programa que descreve um objetivo a ser cumprido pelo órgão responsável por meio da entrega de bens ou serviços, e possui como atributos: órgão responsável, meta (global e regionalizada) e iniciativa;

b) Meta: componente do compromisso, que expressa medida de ações para o alcance do compromisso ao qual está vinculada, podendo ser territorializada;

c) Iniciativa: componente do compromisso que expressa ações de governo, que devem viabilizar a realização das metas.

§ 2º – As ações orçamentárias serão elaboradas considerando as Iniciativas de que trata este artigo, garantindo a compatibilização entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

Art. 6º – Integra o PPA 2016–2019 o Anexo Único, contendo o detalhamento dos Programas por Eixo, os Relatórios Consolidados e as Tabelas desta Lei com informações complementares.

§ 1º – Os valores de recursos financeiros apresentados por Programa são orientadores para os orçamentos, não se constituindo, entretanto, em limites à programação das despesas.

§ 2º – A Lei Orçamentária Anual detalhará, no exercício de sua vigência, o valor dos Programas.

Art. 7º – A gestão do PPA 2016–2019 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, diretrizes e objetivos, buscando o aperfeiçoamento dos mecanismos de gerenciamento dos recursos e da implementação das políticas públicas.

§ 1º – A gestão do PPA 2016–2019 observará, entre outros previstos em lei, aos princípios da transparência, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

§ 2º – A gestão do PPA 2016–2019, a ser regulamentada no âmbito do Poder Executivo, em até 60 (sessenta) dias contados a partir da publicação desta Lei, deverá assegurar, além dos princípios previstos nesta Lei:

I – a efetivação de ciclos anuais de planejamento que permitam implementar as melhorias necessárias identificadas nos processos de monitoramento e avaliação;

II – o compartilhamento de responsabilidades, conforme compromissos formulados.

§ 3º – O modelo de gestão de que trata o caput deste artigo subsidiará formulação das Diretrizes Estratégicas e o aperfeiçoamento dos Programas na elaboração do novo Plano Plurianual para o quadriênio 2020–2023.

Art. 8º - A revisão do PPA 2016-2019 ocorrerá mediante projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo

§ 1º - A Lei Orçamentária Anual poderá contemplar alterações e inclusões nos componentes programáticos e seus atributos, de que tratam os artigos 4º e 5º desta Lei, caso necessário ao atendimento da dinâmica do ciclo de planejamento.

§ 2º - As alterações e inclusões de que trata o parágrafo anterior serão demonstradas em anexo específico da Lei Orçamentária Anual.

§ 3º - A Lei autorizativa à abertura de crédito adicional poderá incluir ou alterar a Iniciativa, demonstrada em anexo específico, para compatibilizar inclusão de ação orçamentária em relação a qual não houve previsão no PPA 2016-2019.

§ 4º - As eventuais alterações promovidas no PPA 2016-2019, em face do disposto neste artigo, serão publicadas no sítio da Secretaria do Planejamento na internet.

Art. 9º - Com vistas a viabilizar o alcance dos objetivos constantes do PPA 2016-2019, as atividades de monitoramento e avaliação deste Plano visam aprimorar as práticas da gestão orientada para resultados, propor o uso racional e qualitativo dos recursos e conferir maior efetividade às políticas públicas.

Parágrafo único: O Poder Executivo manterá atualizado sistema integrado de informações para apoio à gestão do Plano, que abrangerá a execução financeira dos programas, o alcance das metas e subsidiará o monitoramento e a avaliação dos programas de governo.

Art. 10º - Fica o Poder Executivo obrigado a encaminhar ao Poder Legislativo, como anexo do Relatório de Prestação de Contas Anual, relatório de avaliação parcial da execução do PPA 2016-2019.

Parágrafo único - O relatório de que trata o caput deste artigo será divulgado na internet, em formato e linguagem acessíveis à sociedade.

Art. 11 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 29 de dezembro de 2015

RUI COSTA
Governador

Bruno Dauster
Secretário da Casa Civil

Edelvino da Silva Góes Filho
Secretário da Administração

João Leão

Secretário do Planejamento

Manoel Vitório da Silva Filho

Secretário da Fazenda

Maurício Teles Barbosa

Secretário da Segurança Pública

Osvaldo Barreto Filho

Secretário da Educação

Fábio Vilas-Boas Pinto

Secretário da Saúde

Jorge Fontes Hereda

Secretário de Desenvolvimento Econômico

José Geraldo dos Reis Santos

Secretário de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social

Antônio Jorge Portugal

Secretário de Cultura

Eugenio Spengler

Secretário de Meio ambiente

João Vitor de Castro Lino Bonfim

Secretário de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura

Cássio Ramos Peixoto

Secretário de Infraestrutura Hídrica e Saneamento

José Álvaro Fonseca Gomes

Secretário do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte

Carlos Martins Marques de Santana

Secretário de Desenvolvimento Urbano

Manoel Gomes de Mendonça Neto

Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação

Marcus Benício Foltz Cavalcanti

Secretário de Infraestrutura

Maria Olívia Santana

Secretária de Políticas para as Mulheres

Vera Lúcia da Cruz Barbosa

Secretária de Promoção de Igualdade Racial

Josias Gomes da Silva

Secretário de Relações Institucionais

Jerônimo Rodrigues Souza

Secretário de Desenvolvimento Rural

André Nascimento Curvello

Secretário de Comunicação Social

Nelson Pellegrino

Secretário de Turismo

Nestor Duarte Guimarães Neto

Secretário de Administração Penitenciária e Ressocialização

OS AVANÇOS DO PPA PARTICIPATIVO 2016-2019

*A*o longo dos últimos anos a Bahia vem consolidando a cultura de planejar com participação social. A partir de 2007, quando a experiência inédita foi implementada, milhares de baianos participaram de dezenas de plenárias nas quais tiveram a oportunidade de apresentar propostas que se traduziram em programas e ações voltados para a melhoria da qualidade de vida da população. A iniciativa, consagrada como Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo), contribuiu para os planos plurianuais de 2008-2011 e 2012-2015.

Em 2015, a experiência foi replicada com o fortalecimento da participação a partir de inovações que aproximaram a população ainda mais do Governo do Estado. O passo inicial foi dado com a elaboração do Plano de Governo Participativo – PGP, que, ao longo do primeiro semestre de 2014, visitou os 27 Territórios de Identidade da Bahia, empregados como unidade de planejamento do estado, para coletar propostas e subsidiar a formulação do plano de governo.

As diretrizes estratégicas para a elaboração do PPA 2016-2019 foram extraídas desse amplo processo consultivo, embora as plenárias do PPA Participativo também tenham sido retomadas entre os meses de abril e maio de 2015, em todos os Territórios de Identidade, com o propósito de aprofundar o debate sobre os rumos do desenvolvimento para a Bahia. Paralelamente, a Secretaria do Planejamento, responsável pela coordenação do PPA 2016-2019, conduziu oficinas temáticas com significativa participação dos técnicos governamentais, visando a sistematização do conjunto de ideias levantadas nos mais diversos fóruns de discussão.

O resultado desse processo foi a elaboração de um documento que condensa os anseios de milhares de baianos que participaram dos processos de escuta, a partir do olhar dos técnicos governamentais mobilizados para discutir e aprimorar as ideias voltadas para a construção de uma Bahia que cresça promovendo a inclusão sócio e distribuindo renda. Assim, o PPA 2016-2019 é fruto de um amplo diálogo com a sociedade e de uma nova concepção sobre planejamento, voltada para assegurar a transversalidade das políticas públicas.

DIMENSÃO ESTRATÉGICA DO PPA 2016 – 2019

O PPA configura-se como o principal instrumento da gestão estratégica do Estado, com vigência de médio prazo. Nele, devem constar os programas, objetivos e metas da administração para um período de quatro anos, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Como instrumento estratégico, o PPA deve refletir o conjunto de intenções da gestão para o período, sinalizando suas prioridades. Conceitualmente, o modelo do PPA 2016-2019 mantém o alinhamento metodológico com o PPA da União, que fortalece a dimensão estratégica do plano, integrando-a com as dimensões tática e operacional, conforme ilustra a figura abaixo.



A base estratégica do PPA foi elaborada, conforme já apontado, considerando as diretrizes estabelecidas no PGP, a Avaliação do PPA 2012-2015, as Escutas Sociais realizadas em 2015, as informações contidas nos Cenários Prospectivos para a Bahia 2015-2030, além das diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal para o PPA 2016-2019. Esses elementos contribuíram para a construção de 14 Diretrizes Estratégicas, publicadas no Decreto nº 16.014 de 20 de Março de 2015, que serviram de referência para a formulação dos programas temáticos para o PPA Participativo 2016-2019. São elas:

- I. Desenvolvimento Sustentável e Inclusão Socioprodutiva: Promover o desenvolvimento orientado para a redução das desigualdades entre os Territórios de Identidade do Estado, de forma ambiental e socialmente sustentável, com inclusão socioprodutiva;
- II. Redução da Pobreza Extrema: garantir a prioridade na redução da pobreza extrema de forma multidimensional e transversal;
- III. Educação e Cultura: ampliar o acesso à educação, cultura, esporte educativo e lazer de qualidade com a valorização da diversidade, identidade e memória;

- IV. Saúde e Assistência Social: promover acesso universal à saúde e à Assistência Social com o aprimoramento dos sistemas, integração das ações, expansão e regionalização das redes, qualificação dos serviços e equidade de direitos;
- V. Cidadania e Direitos Humanos: promover a inclusão social, o trabalho decente e a universalização do acesso a serviços públicos de qualidade, priorizando os grupos historicamente discriminados da sociedade, respeitando as características de geração, gênero e étnico-racial e a diversidade;
- VI. Segurança Pública: promover a segurança e a integridade dos cidadãos por meio da qualificação, inteligência e melhoria da estrutura, priorizando a prevenção e o desenvolvimento de uma cultura de paz;
- VII. Infraestrutura e Segurança Hídrica: fortalecer a segurança dos recursos hídricos e a infraestrutura produtiva, urbana, rural e social de qualidade, destacando a ampliação, o fortalecimento e a integração dos sistemas de logística, de saneamento, de energia, de comunicação e da sustentabilidade hídrica;
- VIII. Ciência, Tecnologia e Inovação: fortalecer a base científica e tecnológica estadual, integrando a pesquisa e extensão das universidades, as redes de laboratórios públicos e privados, e o Parque Tecnológico às estratégias de desenvolvimento econômico e social do Estado;
- IX. Meio Ambiente: promover o desenvolvimento sustentável, a socioeconomia da biodiversidade e conservação dos biomas, bacias hidrográficas e recursos naturais;
- X. Convivência com o Semiárido, Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar: promover o desenvolvimento e a adoção de tecnologias apropriadas, o associativismo, o cooperativismo, o empreendedorismo e os arranjos produtivos locais no meio rural;
- XI. Desenvolvimento Produtivo e Turismo Sustentável: promover o desenvolvimento da base produtiva com inclusão social, por meio da atração, estruturação e consolidação de setores estratégicos da economia, a exemplo da indústria, mineração, da agropecuária, do turismo, dos serviços intensivos em conhecimento, da economia criativa e do maior acesso à terra e à tecnologia;
- XII. Desenvolvimento Urbano: promover o desenvolvimento sistêmico das diversas áreas urbanas, com destaque para as ações de infraestrutura, habitação, mobilidade, saneamento, comunicação, qualidade ambiental, turismo e de fortalecimento da rede de cidades de pequeno e médio portes;
- XIII. Democracia e Participação Social: garantir a participação da sociedade; ampliando o diálogo social, a transparência da ação pública, a comunicação social e fortalecendo as instâncias gestoras locais, a governança e o planejamento territorial;
- XIV. Planejamento e Gestão Pública: fortalecer a cultura de planejamento e gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público, a qualidade dos serviços prestados ao cidadão, a intersetorialidade e transversalidade das políticas públicas.

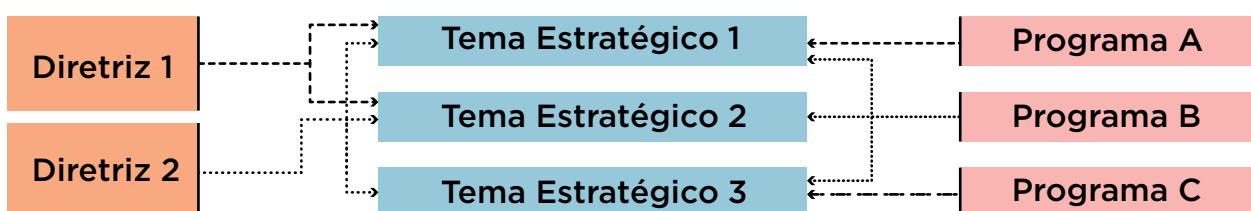
Nesse PPA, as diretrizes estratégicas inspiraram a concepção dos componentes da Matriz Programática. Essa é composta por Eixo, Temas Estratégicos e Programas, que se desdobram em atributos dos programas, ementa e indicadores. Essa proposta de organização da Matriz Programática difere do PPA 2012-2015, no qual cada programa tinha origem em apenas uma área temática. Dessa vez, os programas podem contemplar, concomitantemente, diversos temas estratégicos. A divisão do PPA por eixos foi abolida, uma vez que estes segregavam temas correla-

tos e complementares. O PPA 2016-2019 será composto por apenas um único eixo estruturante: Planejamento e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável. Segue abaixo os temas estratégicos definidos para esse PPA:

- I. Pobreza, inclusão socioprodutiva e mundo do trabalho
- II. Desenvolvimento rural e agricultura familiar
- III. Desenvolvimento urbano e rede de cidades
- IV. Saúde e assistência social
- V. Educação, conhecimento, cultura e esporte
- VI. Segurança pública cidadã
- VII. Consolidação e diversificação da matriz produtiva estadual
- VIII. Infraestrutura para o desenvolvimento integrado e sustentável
- IX. Inserção competitiva e integração cooperativa e econômica nacional e internacional
- X. Meio ambiente, segurança hídrica, economia verde e sustentabilidade
- XI. Mulheres, gênero e diversidade
- XII. Igualdade racial e identidades
- XIII. Geração, cidadania e direitos humanos
- XIV. Gestão governamental e governança socioeconômica

Uma noção que norteou a elaboração do PPAfoi a de que os programas refletem o conjunto de ações do governo que contribuem para o alcance dos temas estratégicos e não apenas das ações que um órgão ou uma entidade específica pretende desenvolver. Desa forma, a perspectiva da transversalidade ganha força, a partir dos temas estratégicos. O exercício de relacionar programas a temas permitiu que, ao elaborar os programas de Governo, os órgãos e entidades da Administração estadual assegurassem o componente estratégico do PPA. Ao definirem seus compromissos, o fizeram considerando a base estratégica à qual os temas estratégicas fazem parte. Com fundamento nessa estruturação, um programa pode produzir efeitos concomitantes sobre diversos temas estratégicos, dado o caráter transversal de seus compromissos, conforme ilustra a Figura 2.

No que tange a base estratégica do plano, uma série de indicadores estratégicos foi concebido com o propósito de perceber transformações ocorridas na socioeconomia do Estado. Assim, esses indicadores de programas servem como um elemento a mais para retroalimentar o ciclo de planejamento na sua dimensão estratégica para o PPA 2020-2023.



DIMENSÃO TÁTICA OPERACIONAL DO PPA 2016 - 2019

A parte tática-operacional do PPA comprehende os demais componentes dos programas, destacando-se os Compromissos e Indicadores. O cumprimento das metas, a partir da efetivação

das iniciativas, deve contribuir para viabilizar aquilo que foi concebido como compromisso no plano. Note-se que esses elementos são fundamentais para o monitoramento e posterior avaliação do PPA, contribuindo para as já mencionadas correções, caso necessárias, e consistindo em insumos para o exercício do controle social, fechando o ciclo de planejamento para o período.

As inovações nesse âmbito buscam produzir reflexos:

- ▶ **No avanço e na transversalidade** estendendo-a até o nível dos compromissos que podem abrigar iniciativas próprias de uma determinada secretaria ou de outros órgãos que, embora não sejam diretamente responsáveis pelo compromisso, podem contribuir para efetivá-lo;
- ▶ **Na responsabilização do compromisso por competência**, privilegiando o conhecimento do órgão responsável por aportar o programa do PPA, seja:
 - ▶ Responsabilidade direta quando as metas e iniciativas são demandas da própria secretaria ou
 - ▶ Responsabilidade compartilhada com outros órgãos parceiros que aportaram meta/s com respectiva/s iniciativas transversais para realização de:
 - ◆ demandas fora da sua área de negócio/competência setorial.
 - ◆ ações integradas ou complementares.
- ▶ **No aprofundamento da articulação inter e intrainstitucional, gerando uma matriz de relacionamento** para viabilizar o diálogo necessário a efetivar as metas e iniciativas aportadas aos compromissos. A transversalidade nos compromissos de responsabilidade compartilhada exige do gestor responsável por competência que se articule com os órgãos que aportaram metas e iniciativas e que, portanto, se constituem em seus parceiros na implementação do compromisso.
- ▶ **Na transparência e na identificação dos atores responsáveis por processos e ações finalísticas** de iniciativas e compromissos.
- ▶ **No desenho de um modelo de gestão do PPA** do Poder Executivo a ser efetivado ao longo do processo e implantação dos 18 programas temáticos finalísticos e um de gestão.

Cenários Prospectivos Bahia 2015-2030

A função planejamento, para produzir os resultados almejados pela sociedade, não pode prescindir da disponibilidade de informações que permitam visualizar o cenário atual e que, na medida do possível, sinalizem tendências para o futuro. É a partir desses cenários que se traçam as melhores estratégias para alcançar os resultados pretendidos, antecipam-se problemas que podem comprometer os objetivos e, sobretudo, viabilizam-se as melhores combinações para a utilização dos recursos escassos do Estado, principalmente em períodos de crise.

Foi com o propósito de atender a essas necessidades do PPA 2016-2019 que o estudo Cenários Prospectivos Bahia 2015-2030 buscou definir um conjunto de elementos indicadores de tendências. O trabalho consistiu na análise de variáveis agrupadas por temas gerais e identificadas por meio de um diagnóstico inicial, no qual se buscou identificar o cenário-base.

Entre outros elementos, utilizou-se um modelo matemático que serviu para produzir análises acerca de um Produto Interno Bruto (PIB) estimado para Bahia, além de outras variáveis para os anos de

2015, 2020 e 2030. Esse modelo foi apoiado qualitativamente pelo resultado de estudos e entrevistas realizadas com especialistas do governo, setor privado e universidades, que contribuíram para calibrar as estimativas e realizar os ajustes necessários aos modelos. O resultado foi um conjunto de projeções que visam dar suporte para a tomada de decisões governamentais e subsidiar a elaboração do PPA 2016-2019 com base em possíveis cenários para o estado em 2015-2020 e 2030.

O cenário levou em conta as expectativas relacionadas aos programas de transferência de renda e assistência social, a valorização do salário mínimo e de aposentadoria rural, que vêm tendo impacto na redução da pobreza e na ampliação de oportunidades de inclusão social. Dessa forma, o Governo do Estado pretende contribuir para garantir a continuidade das estratégias de redução da pobreza e das desigualdades, fortalecendo suas ações em parceria com as demais esferas de governo. Apesar dos avanços registrados ao longo dos últimos anos, a pobreza e a vulnerabilidade social seguem como desafios para a elevação da qualidade de vida da população baiana. Dados do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE – preliminar) indicam que 233 dos 417 municípios apresentaram alto índice de vulnerabilidade social, o que reflete a necessidade de uma atuação governamental mais incisiva. A ideia é que, além das exitosas políticas de transferência de renda implementadas em parceria com o Governo Federal, promova-se a inclusão produtiva, com geração de trabalho e renda, o que vai assegurar a sustentabilidade do processo exitoso de redução da pobreza.

No entanto, para tratar as vulnerabilidades em que ainda vive parte da população baiana, sobretudo as que estão em condição de **pobreza extrema**, o fortalecimento da assistência social segue como essencial. Dessa forma, pretende-se dar impulso à implantação e expansão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sobretudo em regiões de maior vulnerabilidade econômica e social. Para tanto, o Governo do Estado pretende desempenhar a função de articulação dessas políticas com os municípios e o Governo Federal, assim como mobilizar os diversos atores sociais engajados no tema. Por se tratar de uma questão multidimensional, a pobreza exige um conjunto articulado de políticas que um ente, isoladamente, seria incapaz de solucionar.

No médio prazo, com o fortalecimento das atuais políticas sociais, projeta-se um cenário positivo, com tendência de redução gradual da pobreza e da pobreza extrema, com diminuição do número de famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70).

A melhoria da qualidade e condição de vida está vinculada ao acesso à educação. Nesse sentido, **educação** constitui agenda prioritária no Brasil e na Bahia. Nos próximos anos, a Bahia deverá aprofundar o seu Pacto pela Educação, buscando a articulação com a União e os Municípios e mobilizando a comunidade para a construção de uma educação compatível com as necessidades dos jovens baianos. Para tanto, é crucial solucionar a questão do financiamento, reforçando parcerias estratégicas já existentes e buscando novas fontes de recursos. A partir daí pretende-se alcançar objetivos ambiciosos, como a erradicação do analfabetismo, a universalização do acesso, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica.

Os cenários futuros traçados para a Bahia sinalizam que a **saúde** pode ser abordada sob duas grandes dimensões. Por um lado, é produto do comportamento de indivíduos e famílias (estilos

de vida, dieta, atividade física, hábito de fumar), o que exigirá do Governo do Estado ênfase em programas educativos relacionados a riscos comportamentais passíveis de mudança. Por outro, pode-se entender a saúde como produto de amplo espectro de fatores relacionados à qualidade de vida, o que exige ênfase em ações voltadas para o conjunto da população e seu ambiente (físico, social, político, econômico, cultural).

O cenário econômico, por sua vez, indica que as dificuldades enfrentadas pela economia global podem se refletir sobre os indicadores da economia baiana. É o caso da **indústria**, que seguirá enfrentando o baixo dinamismo da economia global e o baixo ritmo de crescimento da indústria nacional. Para fortalecer o setor, o Governo do Estado pretende manter o apoio à atração de novos empreendimentos e incentivar a integração das cadeias produtivas locais. Visando contrabalançar a tendência à concentração da atividade industrial (bens de consumo duráveis e intermediários) na Região Metropolitana de Salvador e no Recôncavo, o Governo do Estado pretende impulsionar a desconcentração das atividades industriais, beneficiando as demais regiões do estado.

No âmbito do Desenvolvimento Urbano, a Bahia registra avanços recentes, como a implementação de sua Política Estadual de Desenvolvimento Urbano, inspirada em instrumentos como o Concívidades, as Políticas de Habitação de Interesse Social (PHIS), de Saneamento e de Resíduos Sólidos. Apesar dos avanços, o estado ainda convive com grandes problemas no fornecimento de bens públicos e serviços básicos para a população, fruto da ausência de políticas específicas no passado. Nesse sentido, nos próximos anos, o Governo do Estado pretende incentivar o desenvolvimento com qualidade das cidades, atendendo às necessidades sociais, culturais, institucionais e econômicas da população.

Uma tendência observada no trabalho de cenarização para os próximos anos é o fortalecimento da inter-relação entre cidades pequenas e médias, associado ao crescimento do dinamismo populacional e econômico, da urbanização dos municípios e dos segmentos de serviços pessoais e profissionais e pelos investimentos na logística de transportes, que melhorará também a mobilidade intermunicipal e inter-regional. Esses avanços contribuirão para o fortalecimento da rede de cidades de pequeno e médio portes, o que constitui um dos objetivos do PPA 2016-2019.

A **infraestrutura** de transportes na Bahia ainda está caracterizada pela elevada concentração no modal rodoviário, com pequena integração com outros modais, e uma insuficiente capacidade de atendimento dos portos às demandas crescentes. Isso vem elevando os custos, tornando a produção baiana menos competitiva e fazendo com que a Bahia perca cargas para portos em outros estados. Visando diversificar os modais existentes, ampliar a infraestrutura portuária e assegurar condições de trafegabilidade à malha rodoviária, o Governo do Estado buscará articular parcerias com o objetivo de viabilizar investimentos importantes, como o Porto Sul e a Ferrovia de Integração Oeste Leste.

Na Bahia, a produção de energia está concentrada em fontes não renováveis (petróleo e gás), enquanto a renovável está concentrada na hidráulica, seguida pelas termelétricas e pela energia eólica. Quanto à distribuição, a rede de transmissão atualmente é insuficiente para atender à demanda e há carência de subestações. Para o período 2015-2020, há claros indícios de

expansão e melhoria da infraestrutura estadual, com os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II) e do Programa Estadual de Logística de Transporte (PELT II), que promoverão maior integração do sistema rodoviário com o hidroviário, a ampliação da produção e distribuição de energia elétrica graças à conclusão de projetos de linhas de transmissão realizados pela CHESF, a consolidação dos parques eólicos e o início da estruturação da cadeia de geração solar no estado.

Devido à ampliação da comunicação de dados de banda larga privada no estado, espera-se que 100% do estado seja coberto por esse serviço nos próximos anos. Os investimentos em transmissão de energia e comunicação tendem a fortalecer a **integração regional** e a melhoria de competitividade do estado, o que viabilizará o desenvolvimento regional integrado e mais sustentável. É o que atesta o esforço de cenarização e que vai inspirar as ações previstas no PPA 2016-2019.

A Bahia possui ampla diversidade natural, com ambientes distintos e singulares, como a biodiversidade do Litoral (mangues e restingas), da Mata Atlântica, da Caatinga e do Cerrado. Porém, em decorrência da concentração populacional e das atividades econômicas, passivos ambientais diversos e dispersos regionalmente vêm se acumulando ao longo do tempo. As expectativas para o período 2015-2020 são de melhoria nesse cenário em função da elaboração e implementação de uma série de dispositivos legais, a exemplo da instituição recente da Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais, o Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE – preliminar), os Planos de Bacias Hidrográficas (PBH), os Planos de Manejo das Unidades de Conservação (PMUC) e o Zoneamento Costeiro (ZC), que contribuirão com uma gestão focada no desenvolvimento sustentável e na melhoria das condições de vida da população.

Tendências sinalizam que, para a **gestão pública**, os próximos anos devem ser marcados pelo aprofundamento da participação e do controle social, avanços na profissionalização do serviço público, maior transparência de suas ações e maiores exigências quanto ao respeito aos princípios éticos democráticos. Uma segunda tendência é o fortalecimento da transversalidade e da articulação interinstitucional dos diversos níveis de governo. Um sinalizador dessa transversalidade é o próprio esforço para articular o planejamento nos níveis federal, estadual e municipal, integrando as políticas e suas iniciativas setoriais. Nesse contexto, o Governo do Estado pretende fortalecer as políticas que convirjam para essas tendências, o que está contemplado no PPA 2016-2019.

O estudo também indica que a dinâmica da rede de cidades levará à desconcentração dos serviços especializados em saúde e da educação profissional e superior para fora da RMS, com um maior fortalecimento da relação do meio rural com cidades pequenas e médias. Esses fatores de expansão promoverão a interiorização da construção civil voltada para obras de urbanização e construção de habitações.

Com a implantação de estrutura mais adequada ao perfil demográfico do Estado, haverá o fortalecimento das especialidades relacionadas à **saúde do idoso** no Estado da Bahia, com estímulo crescente ao atendimento domiciliar na atenção básica. Com a tendência de queda da natalidade, haverá a redução gradual da demanda por serviços de saúde para gestantes e recém-nasci-

dos, associada à queda da mortalidade. Esperam-se melhorias na qualificação e na humanização dos profissionais de saúde e na atenção básica, com impacto para grupos sociais vulneráveis.

Com relação à atividade econômica, a previsão para este período é de elevação das taxas de crescimento da indústria baiana graças à recuperação da economia internacional e do ritmo de crescimento da **indústria** nacional e de uma maior incorporação de inovações ao processo produtivo. Com isso, espera-se a consolidação do processo de integração vertical nos setores químico, petroquímico, metal-mecânico, cadeias solar e agrícola. Para os anos 2020-2030, espera-se um avanço no processo de desconcentração setorial em função da conclusão dos investimentos estruturantes no estado e a atração de novos empreendimentos logísticos e de serviços especializados, que viabilizarão a produção de bens de consumo duráveis no estado. Porém, apesar dos programas de transferência de renda continuarem nesse período a ampliar a comercialização de bens finais no estado, existem riscos para o processo de integração dos produtores de bens intermediários com os de bens finais para várias cadeias produtivas, devido à competição intrasetorial promovida por plataformas logísticas localizadas no Centro-Sul do país.

Uma tendência positiva, apontada no estudo, é a consolidação dos polos de **agricultura** moderna com maior grau de verticalização associada a uma relativa diversificação da matriz agrícola estadual, porém com pouco avanço ou limitado avanço no que tange à desconcentração espacial do produto agrícola.

No **semiárido**, apesar das dificuldades decorrentes das estiagens, o esforço de cenarização aponta para avanços no uso de tecnologias de convivência com seca – a exemplo de pesquisas do uso da hidropônia com água subterrânea para desenvolvimento de fruticultura – e limites legais de expansão da irrigação. Apostase no crescimento do número de reservatórios hídricos e do volume de recursos para construção de grandes reservatórios.

Uma aposta do estudo é na consolidação, no país e no estado, de um novo modelo de governança, com a introdução de novas metodologias e ferramentas de gestão, alinhadas com as melhores práticas internacionais no campo da administração pública. Exemplo disso será a consolidação da atuação governamental em rede, modelo adequado para ambientes complexos, em que interagem atores públicos, sociais e do mercado. Consolida-se assim, nesse período, um maior aporte normativo e tecnológico, habilitando o Estado a implementar políticas em ambientes complexos, com relações crescentes de parceria com o mercado e com o terceiro setor.

A partir das análises realizadas tanto na contextualização quanto nos cenários, pôde-se observar que foram identificados vários elementos que se constituem em oportunidades para o estado, mas, também, em restrições ao processo de construção de um futuro desejado para a Bahia.

Esse futuro, mais igualitário e justo do ponto de vista social, mais sustentável do ponto de vista ambiental, equilibrado territorialmente e com uma matriz produtiva mais moderna e dinâmica, capaz de gerar mais trabalho e renda para a população do estado, passa pelo aproveitamento das oportunidades e a superação das restrições.

CENÁRIO FISCAL

1. Antecedentes

As medidas adotadas entre 2008 e 2010 pelo governo brasileiro, no bojo da crise internacional, buscaram arrefecer os efeitos recessivos na economia. Essas medidas estimularam a atividade econômica, reverteram as expectativas negativas do setor privado e garantiram o retorno da confiança. Para tanto, o governo assumiu a renúncia de receitas e estimulou a demanda doméstica, além de ampliar o crédito e o financiamento dos bancos públicos para suprir as necessidades do setor produtivo.

No entanto, com o passar dos anos, a situação fiscal se deteriorou em decorrência do descompasso, cada vez maior, das receitas com as despesas, comprometendo as metas fiscais. Aliado a isso, o fraco desempenho na economia da América Latina, o aumento do desemprego nas regiões metropolitanas, a elevação dos juros, o aumento de preços e o menor dinamismo da economia geraram instabilidade e se tornaram os grandes entraves para a retomada do crescimento da economia brasileira.

O desempenho econômico do país, ao longo do período de 2011 a 2014, foi marcado por oscilações relevantes na taxa de crescimento real, mantendo uma média anual de 1,47% nesses quatro anos. No período, destaca-se o ano de 2014, quando a economia brasileira teve um discreto crescimento de 0,1% no PIB, reflexo da perda de competitividade, somada aos atrasos no cronograma de obras de infraestrutura. A curto prazo, fatores como as eleições e a crise hídrica, entre outros fatores, potencializaram esses problemas.

Também contribuiu para o cenário atual de turbulências na economia brasileira a conjuntura econômica mundial. Diversos fatores influenciaram negativamente o comércio exterior, a exemplo da perspectiva de desaceleração do crescimento da economia chinesa, do aumento das tensões geopolíticas ligadas à Rússia e da incerteza quanto ao início do ciclo de elevação de juros nos EUA, o que ocasionou a valorização do dólar norte-americano em relação à maioria das moedas.

A desaceleração chinesa afetou seus principais parceiros comerciais e os preços de diversas *commodities* no mercado internacional. Na maior parte das economias emergentes, observou-se redução no ritmo de crescimento, baseada na necessidade de reformas estruturais e na queda dos preços externos.

2. O contexto macroeconômico do PPA 2016-2019

Indicadores recentes sobre a economia brasileira mostraram baixos níveis de confiança do empresariado e do consumidor, menor geração de postos de trabalho, crédito escasso e elevada pressão inflacionária. Com a inflação em alta, a tendência é de elevação das taxas de juros. Esse tipo de política tem como consequência o desestímulo à atividade econômica. As previsões para o PIB 2015 indicam uma retração em torno de 1,5%. Esses percalços impuseram desafios adicionais à equipe econômica, que assumiu o ajuste fiscal como a forma de reverter a deterioração dos indicadores fiscais.

O ajuste fiscal tem como prioridade resgatar a credibilidade da política econômica e evitar a perda do grau de investimento. Embora sejam ações que favorecem o investimento privado no longo prazo, os ajustes levam tempo para surtir efeito. Assim, para os próximos anos, as perspectivas econômicas são mais positivas, projetando-se um crescimento médio da economia em torno de 1,85%. Como principais vetores estão as exportações e os investimentos. O ajuste de vetores conjunturais importantes pode elevar, gradualmente, a taxa de investimento, e com isso a retomada dos programas de concessões de infraestrutura e a recuperação das atividades ligadas à cadeia de óleo e gás.

Nesse sentido, um melhor desempenho da economia tem como resultado elevar a capacidade do país de enfrentar novos desafios domésticos e, com isso, alcançar nos próximos anos o resultado primário compatível com a sustentabilidade da razão dívida/PIB. A manutenção de resultados primários em ambiente de ajuste fiscal aponta para o declínio do endividamento.

A partir da consolidação do ajuste fiscal é esperada uma política econômica mais favorável ao crescimento econômico, como a redução da taxa Selic, de 14% em 2015 para 12% em 2017 e a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva em torno de R\$ 3,30 por dólar norte-americano.

O índice oficial de inflação do governo (IPCA) deve cair de 9,2% para 5,5% em 2017, taxa que estaria, assim, convergindo para o centro da meta de 4,5% nos anos seguintes. Como reflexo, o consumo das famílias voltaria a crescer, impulsionado pela manutenção do poder de compra com a prorrogação da metodologia atual de reajuste do salário mínimo até 2019.

Os números apresentados acima sinalizam para uma melhora quanto aos indicadores econômicos para os próximos anos, o que deve gerar mais confiança na retomada do crescimento econômico após um período difícil de recessão e ajuste fiscal. Com isso, o cenário macroeconômico, ainda incerto, deve ser revisto de acordo com as medidas em curso adotadas pelo governo.

BAHIA

A conjuntura econômica em 2015 tem evidenciado, cada vez mais, a dificuldade dos estados em manter um ritmo de arrecadação proporcional ao crescimento das despesas. A expectativa dos estados é que a política econômica assumida pela União, com a busca do controle inflacionário como prioridade nas ações do governo, favoreça também a redução nos índices de desemprego, o crescimento das exportações, a redução da vulnerabilidade externa e do risco-país. Espera-se que tais medidas tenham efeitos positivos nas economias regionais e que modifiquem o quadro de crise.

De acordo com a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI (2015), no período compreendido entre 2016 e 2019, as previsões para o crescimento do PIB da Bahia estão em torno dos 3% anuais. Entretanto, para 2016, há uma expectativa mais modesta em torno de 1,9%. Essa taxa reflete principalmente as dificuldades da indústria baiana, fortemente concentrada nos setores de refino de petróleo, produtos químicos e veículos, que têm baixas perspectivas de investimentos entre 2015 e 2016. O setor de refino de petróleo atravessa um período difícil com a redução do preço do produto no mercado internacional, inclusive com perspectiva de preços baixos para os próximos anos.

O fraco desempenho do mercado de trabalho contribuiu para a queda do rendimento médio real, impactando o consumo das famílias baianas. Tal desempenho tende a se refletir no volume de vendas do comércio varejista.

No âmbito do comércio exterior, de acordo com a SEI, a Bahia acumula um déficit de US\$ 1,03 bilhão em sua balança comercial, como resultado dos saldos negativos acumulados nos cinco primeiros meses de 2015. Entre os fatores que contribuíram para este desempenho do comércio exterior, ressaltam-se a queda do preço das *commodities*, bens agrícolas e minerais com cotação internacional, além do recuo na venda de produtos manufaturados, em decorrência da desaceleração econômica de grandes consumidores, como a Argentina.

Conforme a SEI, espera-se que dois movimentos possam dar sustentação ao crescimento da economia baiana nos próximos anos. O primeiro refere-se aos investimentos relacionados às iniciativas de mobilidade urbana e os investimentos em infraestrutura definidos no Programa de Investimentos em Logística (PIL). Entre os projetos para o estado, está prevista a concessão do aeroporto de Salvador e a duplicação da BR 101, no trecho entre Feira de Santana e Gandu, com 199 quilômetros de extensão. Os leilões para os dois projetos devem ocorrer em 2016.

O segundo tem a ver com a política de atração de investimentos do Governo do Estado que terá continuidade com o atual governo. Os investimentos industriais para a Bahia entre 2015 e 2017 estão estimados em R\$ 65,58 bilhões, destacando-se os setores mineral e beneficiamento (R\$ 26,16 bilhões), agroalimentar (R\$ 10,16 bilhões), metal-mecânico (R\$ 5,33 bilhões) e químico -petroquímico (R\$ 2,82 bilhões).

Cabe destacar, ainda, os empreendimentos de grande impacto para o Estado, a exemplo do Parque Eólico, do Porto Sul, além da Ferrovia Leste Oeste, que trarão significativos impactos sobre o setor produtivo e o comércio exterior nos próximos anos, intensificando o processo de desconcentração regional.

Com relação ao setor agropecuário, destaca-se a expectativa de um bom desempenho do setor, beneficiado pelo clima favorável e pela demanda crescente por alimentos. Outro aspecto a ser destacado é a gradual recuperação das economias dos Estados Unidos e da União Europeia, importantes parceiros comerciais da Bahia e do Brasil, o que deverá se refletir sobre a economia baiana nos próximos anos.

As perspectivas para a economia baiana são de continuidade do crescimento, principalmente com a contribuição dos investimentos para o alcance da média de crescimento anual. A Tabela 1, a seguir, indica os parâmetros macroeconômicos utilizados na construção do cenário fiscal.

3. Oportunidades estratégicas para o financiamento do PPA 2016–2019

O planejamento das ações do governo para os próximos anos será essencial para compatibilizar os objetivos de alcançar o crescimento, ampliar a inclusão social, reduzir o desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania, com as restrições decorrentes da necessidade de financiamento dos programas do Plano Plurianual (PPA) 2016–2019.

TABELA 1 Parâmetros Macroeconômicos Projetados. Brasil e Bahia 2015-2019

Parâmetros Macroeconômicos	2015	2016	2017	2018	2019
Crescimento real do PIB-BR (%)	-1,5	0,7	1,9	2,4	2,4
Crescimento real do PIB-BA (%)	1,0	1,9	2,7	4,0	3,5
Inflação – IGP-DI médio (%)	7,6	5,5	4,5	4,5	4,5
Inflação – IPCA médio (%)	9,2	5,6	5,5	4,5	4,5
Câmbio médio (R\$/US\$)	3,35	3,30	3,30	3,30	3,30
Taxa de juros (% em dezembro)	14,25	12,0	12,0	12,0	12,0

Fonte: SEPLAN/SPO, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e Bacen

Cabe ressaltar, no quadro descrito, o grande desafio posto ao Governo do Estado: conciliar a necessidade de disponibilizar recursos para a implementação de suas políticas com uma restrição orçamentária intertemporal. No entanto, tal restrição tem sido ratificada pelos limites legais para alguns indicadores de composição de gastos e de endividamento. Sendo assim, obter a sustentabilidade da dívida consolidada, ao mesmo tempo em que se busca garantir a efetivação dos programas discutidos com a sociedade, tornam maior a responsabilidade na efetivação do PPA Participativo 2016-2019.

O esforço do Governo para estabilizar a dívida tem assegurado relativa tranquilidade em relação à capacidade de pagamento. Entretanto, os recursos de origem orçamentária não são suficientes para financiar todos os investimentos necessários e as despesas de custeio. Desse modo, apesar das óbvias dificuldades de acesso a recursos, em função da crise econômica, o Governo do Estado pretende firmar parcerias estratégicas com o Governo Federal e, eventualmente, com parceiros privados, para viabilizar os compromissos assumidos pela gestão.

Nos próximos anos, deve prosseguir o comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal para percentuais abaixo dos limites prudencial e legal. Na perspectiva de reduzir despesas correntes e melhorar a qualidade do investimento, espera-se ampliar a capacidade de financiamento das ações governamentais, visando superar os desafios que ainda se colocam à promoção do desenvolvimento da Bahia.

ESCUTA SOCIAL NO PPA PARTICIPATIVO 2016-2019

Após dois Planos Plurianuais Participativos – PPA (2008-2011 e 2012-2015), a Bahia realizou o seu terceiro PPA Participativo, dando continuidade ao projeto de aprofundamento da democracia e estabelecimento da participação social como elemento indispensável à gestão pública estadual.

A construção do PPA Participativo 2016-2019 contribuiu para consolidar os Territórios de Identidade como unidades de planejamento e implementação de políticas públicas. A Lei nº 13.214/2014 estabelece que todo o ciclo orçamentário do Estado deve ter como ponto de partida os Territórios de Identidade, e estabelece:

Art. 4º A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia tem por objetivo a promoção do desenvolvimento territorial, democrático, sustentável e solidário, através da participação social, da articulação e integração das políticas públicas e ações governamentais visando à melhoria da qualidade de vida da população e, ainda:

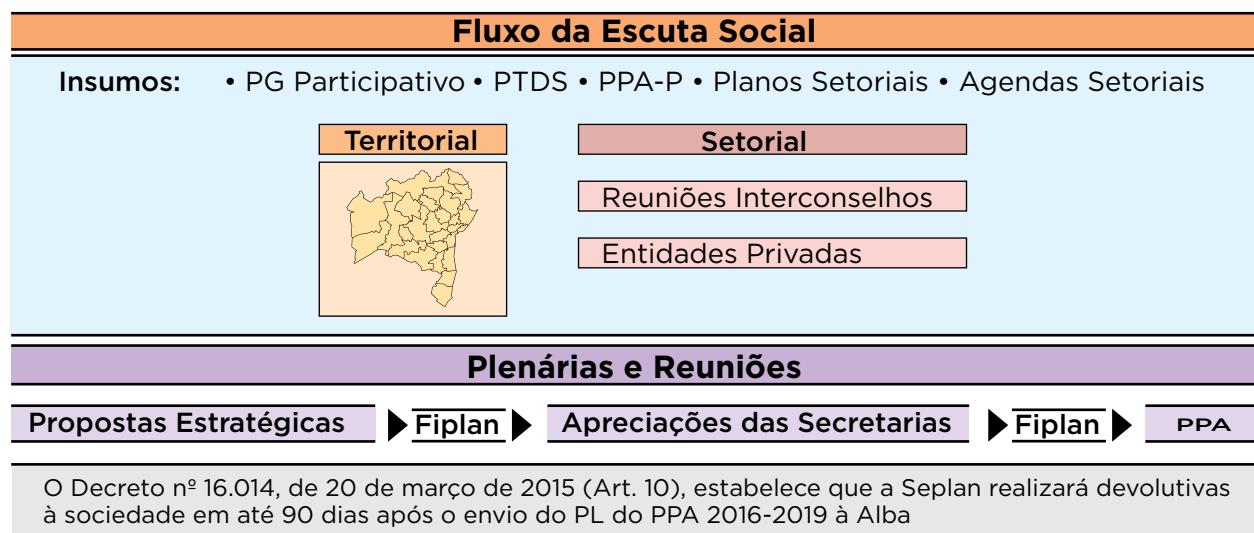
I – Orientar o planejamento e a gestão das políticas públicas estaduais, constituindo-se como referência para elaboração do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, da Lei Orçamentária Anual – LOA, dos planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário, dos planos setoriais e outros processos relevantes para o planejamento e ordenamento territorial do Estado da Bahia.

Dessa forma, se estabelece um novo paradigma na formulação das políticas públicas: em vez de o Governo planejar **para** a sociedade, este planeja com a sociedade. Para tanto, é preciso respeitar a organização espacial com a qual a população se identifica e estabelece seus vínculos. O objetivo é formular políticas públicas mais afins às necessidades de cada região, garantindo assim uma maior efetividade. Os territórios são, assim, um grande avanço para o planejamento público na Bahia, pois revela e considera toda a diversidade existente em suas múltiplas dimensões: cultural, ambiental, econômica e social, além de capturar o sentimento de pertencimento da população àquela região.

A Lei nº 13.214/2014 é um marco histórico para a consolidação da democracia participativa no Estado e para o controle social. Seguindo esse direcionamento, o PPA Participativo 2016-2019 aprofunda os mecanismos de aderência do plano às demandas dos territórios, ao regionalizar as metas dos programas e inserir as demandas sociais no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Governo do Estado da Bahia – FIPLAN. Com essas medidas, a sociedade civil e o próprio Governo poderão melhor acompanhar o atendimento das demandas sociais. Por sua vez, a recriação do Conselho de Acompanhamento do PPA – CAPPA, instituído na primeira experiência de PPA Participativo, em 2008, agora como Comitê de Acompanhamento do PPA, integrante do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER, pela Lei nº 13.214/2014, torna-o permanente e com responsabilidades que vão além do monitoramento do PPA, chegando às esferas da LDO e da LOA. Relatórios simplificados serão fornecidos ao CAPPA e aos Colegiados de Desenvolvimento Territorial – CODETER para o exercício do controle social.

A escuta social, realizada neste PPA Participativo, foi uma oportunidade para a realização, junto aos territórios, de um balanço das escutas realizadas até aqui, do resultado da escuta do Plano de Governo Participativo – PGP, realizada na campanha eleitoral de 2014 e dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), dos territórios que os possuem. Os CODETER foram chamados a reverem estas demandas, estabelecer uma hierarquia e retirar delas 40 prioridades para serem levadas ao PPA Participativo 2016-2019. Representantes dos 27 territórios ficaram em mãos com as 40 prioridades para fazer o acompanhamento do plano.

O Governo do Estado também inseriu a escuta dos Conselhos Temáticos e das representações institucionais dos segmentos produtivos, coletando reivindicações para a composição dos PPA-P. Todo o material foi apresentado às secretarias para servirem de referência às suas iniciativas e metas. O fluxo, a seguir, sistematiza todo o processo de escuta social do PPA Participativo 2016-2019:



Analizando o fluxo, destacamos os avanços e processos da nova metodologia:

- ▶ Ampliação da escuta social para duas dimensões: a **territorial** e a **setorial** (antes era apenas territorial). A territorial envolveu a participação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial - CODETER de cada território. A setorial ocorreu através da participação dos Conselhos Estaduais (educação, saúde, segurança pública, segurança alimentar etc.) e de reuniões com entidades representativas do setor produtivo (indústria, comércio, serviços, agronegócio, agricultura familiar, turismo e construção civil).
- ▶ As propostas elaboradas pelos CODETER, Conselhos Estaduais e entidades do setor produtivo foram sistematizadas para a formulação de Propostas Estratégicas.
- ▶ As Propostas Estratégicas foram inseridas no FIPLAN e as Secretarias utilizaram como insumos para a formulação dos Programas, Compromissos e Metas do PPA.
- ▶ As secretarias também associaram as Propostas Estratégicas aos Compromissos e Metas do PPA, a fim de permitir a emissão de relatórios sobre o seu aproveitamento na formulação do PPA (inclusão/não inclusão) e futura execução dos programas através do monitoramento das Leis Orçamentárias Anuais - LOA.
- ▶ O Governo Estadual vai enviar para as entidades participantes do processo devolutivas e realizar plenárias para apresentar nos 27 territórios as suas metas para os próximos 4 anos em cada um deles.

Com isso, o processo de escuta social do PPA Participativo 2016-2019 avança ainda mais, aprofundando a participação e a governança, garantindo uma maior efetividade deste processo. Ademais, para além da formulação do PPA, esta nova metodologia deve qualificar todo o processo de gestão participativa e democrática implementada pelo Governo do Estado nos últimos anos.

Quanto à territorialização das metas dos programas, o PPA Participativo 2016-2019 apresentou números significativos, conforme Tabela 2.

TABELA 2 Balanço Territorial das Metas por Programa			
PROGRAMA	Nº de Metas	Nº de Metas Territorializadas	% de Metas Territorializadas
Educar para Transformar	108	45	42%
Bahia Trabalho Descente	14	2	14%
Turismo	20	10	50%
Saúde mais Perto de Você	72	24	33%
Meio Ambiente e Sustentabilidade	44	12	27%
Cultura e Identidades	39	8	21%
Gestão Participativa	77	50	65%
Igualdade Racial, Povos e Comunidades Tradicionais	28	9	32%
Desenvolvimento Urbano	45	18	40%
Mulher Cidadã	17	8	47%
Desenvolvimento Produtivo	105	39	37%
Água para Todos	56	33	59%
Pacto pela Vida	55	33	60%
Ciência e Tecnologia	47	28	60%
Cidadania e Direitos	81	50	62%
Infraestrutura para o Desenvolvimento	39	31	79%
Desenvolvimento Rural Sustentável	47	35	74%
Esporte e Lazer	14	0	0%
Vida Melhor	33	14	42%
TOTAL	941	449	48%

Fonte: Fiplan 2015 Elaboração Própria

A seguir, tem-se o balanço da escuta territorial do PPA Participativo 2016-2019:

TABELA 3 | **Balanço da Escuta Social**

Território de Identidade	Participantes	Propostas Discutidas	Propostas apreciadas (FIPLAN)
Bacia do Jacuípe	107	89	42
Bacia do Paramirim	74	97	47
Bacia do Rio Corrente	76	81	43
Bacia do Rio Grande	72	93	53
Baixo Sul	123	93	42
Chapada Diamantina	100	96	40
Costa do Descobrimento	95	73	44
Extremo Sul	103	93	47
Irecê	87	94	40
Itaparica	71	71	46
Litoral Norte	77	58	43
Litoral Sul	128	118	43
Médio Rio das Contas	85	89	43
Médio Sudoeste	38	79	40
Metropolitano de Salvador	87	88	40
Piemonte da Diamantina	74	86	40
Piemonte Norte do Itapicuru	110	82	40
Piemonte do Paraguaçu	73	90	40
Portal do Sertão	95	67	41
Recôncavo	65	77	42
Semiárido Nordeste II	133	70	40
Sertão do São Francisco	59	81	43
Sertão Produtivo	52	78	43
Sudoeste (Vitória da Conquista)	99	88	43
Sisal	91	62	41
Vale do Jiquiriçá	52	63	40
Velho Chico	72	98	40
Total	2.298	2.254	1.146

Fonte: Fiplan 2015 Elaboração Própria

Com essas medidas, o PPA Participativo 2016-2019 consolida o planejamento participativo, respeitando as diversidades territoriais. O território segue como abordagem para o desenvolvimento, de maneira a garantir a desconcentração dos recursos, o foco nos problemas, a opção pela justiça social e o compromisso com os mais necessitados.

MODELO DE GESTÃO

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento legal de planejamento previsto no artigo 165 da Constituição Federal e que contém as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um intervalo de quatro anos. O PPA é um documento político, já a sua implementação depende de arranjos institucionais que se dão não apenas no âmbito institucional do Estado, mas também junto ao setor produtivo privado e aos movimentos sociais. A construção de planos pactuados, que refletem as prioridades da sociedade, constitui uma tendência do Brasil atual.

Essa abordagem sintética expressa características centrais de um PPA que, necessariamente, modela a sua gestão:

- O PPA é um plano, com duração de quatro anos, de realizações encadeadas e cumulativas no sentido da consecução de objetivos estratégicos de desenvolvimento de médio e longo prazos;
- A elaboração do PPA e sua aprovação legislativa se dão pontualmente, se considerado o processo contínuo de formulação, planejamento e execução das políticas públicas – há, nesse momento, uma cristalização do quanto pactuado com a sociedade, mas é também nesse momento, e nas leis orçamentárias anuais, que são feitos os necessários ajustes no sentido do aprimoramento das políticas, em um processo que acompanha a dinâmica da realidade socioeconômica.
- Decorre daí que a gestão do PPA, compreendida como a gestão de um ciclo de planejamento, é uma parte da gestão das políticas públicas, a de maior visibilidade social. Por isso mesmo não pode prescindir de um sólido quadro de referência sobre a situação que se quer transformar, o que implica retomar o planejamento nas suas dimensões estratégica e tática.

As experiências de gestão dos Planos Plurianuais da União e do Estado da Bahia, a partir de 2008, geraram um aprendizado que permitiu formular um modelo de gestão para o PPA Participativo 2016-2019 baiano mais alinhado com as exigências atuais. As premissas desse modelo estão expostas a seguir.

Inicialmente, é desejável que se esclareça o enfoque adotado sobre a *natureza da gestão*, que se desloca das dimensões exclusivas do controle, da eficiência e da padronização, sem perdê-las de vista, para aproximar-se, cada vez mais, das dimensões da eficácia, da efetividade e da sustentabilidade da ação governamental.

Aplicado ao ciclo de gestão do PPA, esse enfoque enfatiza a *implementação dos programas governamentais*, subordinando todas as demais etapas do ciclo à realização das metas e resultados esperados – significa dizer que a responsabilidade pelos resultados é compartilhada por toda a Administração, e que os órgãos e processos de monitoramento, avaliação e revisão voltam-se para a melhoria das políticas públicas e à superação das restrições à implementação dos programas.

Por outro lado, entende-se também que a gestão é, antes de tudo, um processo político e que a separação artificial entre política e técnica leva à adoção de práticas descoladas do ambiente real em que as políticas públicas são concebidas. O enfoque mais adequado parece ser aquele

que combina as dimensões técnica e política, no sentido em que é necessário conhecer tanto as circunstâncias e possibilidades políticas de atuação, quanto métodos, técnicas e instrumentos capazes de ampliar em quantidade e qualidade a oferta de bens e serviços.

Assim, como processo político que é, a gestão se dá em um ambiente caracterizado por tensões e conflitos, assimetria de informações, concorrência entre agentes e outras questões que o modelo a ser adotado deve absorver e equacionar de maneira adequada.

A importância de solucionar essas questões está no risco de se instituir processos de cobrança e controle que se tornam um fim em si mesmos, sem gerar informações úteis e sem adicionar qualquer valor para obtenção de melhores resultados. A pactuação prévia entre a Secretaria do Planejamento e os órgãos executores, em relação às posições e aos papéis específicos na estrutura do modelo de gestão do PPA, pode minimizar a ocorrência desse tipo de conflito. No nível normativo, a lei que institui o presente PPA preconiza que *“a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do PPA coexiste com as competências específicas dos órgãos singulares e colegiados e das entidades do Poder Executivo”* (art.10).

A experiência de monitoramento e avaliação de programas do PPA 2012-2015 revelou a incapacidade de gerar melhorias a partir desses processos isoladamente, sem a necessária integração com o ciclo de planejamento das políticas públicas. A partir de um diagnóstico elaborado com base nos processos de monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015, foi possível conceber uma série de aprimoramentos que vão contribuir para uma melhor gestão do PPA 2016-2019.

Assim, o modelo de gestão do PPA 2016-2019 deve ser capaz de superar os aspectos críticos que impactaram a gestão do PPA 2012-2015, por um lado, e, por outro, incorporar instâncias e instrumentos capazes de fazer valer os pressupostos de efetividade da gestão, a saber:

- Capacidade de articulação e coordenação interinstitucional da função Planejamento;
- Diálogo permanente e amplo com as instâncias e atores envolvidos, com foco nos resultados da ação governamental; e
- Aprimoramento dos mecanismos de execução das políticas públicas.

O modelo de gestão proposto adota os seguintes princípios:

- a. Responsabilidade compartilhada entre órgãos finalísticos e sistêmicos para realização dos compromissos e alcance das metas de cada programa, com especial atenção para os temas transversais, distribuídos, por natureza, por vários programas;
- b. Coexistência da estrutura e instrumentos de gestão do PPA com órgãos colegiados e dispositivos de gestão de programas e compromissos previamente organizados, com aproveitamento das estruturas de acompanhamento, monitoramento e avaliação existentes e foco na busca de informações complementares;
- c. Consideração das especificidades de implementação de cada política pública e da complementaridade entre elas;
- d. Articulação e cooperação interinstitucional para fins de produção e organização das informações relativas à gestão;

- e. Produção de informações estruturadas e tempestivas para subsidiar a tomada de decisões;
- f. Fortalecimento do diálogo com os entes federados com vistas à garantia de efetividade das políticas públicas;
- g. Consideração do Território de Identidade como campo de observação dos resultados das políticas públicas, de modo a aperfeiçoar os critérios de regionalização e integração das políticas; e
- h. Participação social como forma de conferir transparência à gestão.

Com base nesses princípios, o modelo de gestão PPA 2016-2019 deverá promover a articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação das políticas públicas traduzidas nos programas. Para tanto, três condicionantes são considerados essenciais:

- a. A realização de ciclos anuais de planejamento que permitam fundamentar eventuais alterações do PPA para melhoria dos programas;
- b. A responsabilidade pela adequada execução do PPA compartilhada por toda a estrutura da Administração Estadual, na forma de instâncias de gestão operacional, político-institucional e político-estratégica articuladas pela sistemática de monitoramento em rede;
- c. A efetiva participação dos conselhos de representação da sociedade que integram a estrutura do Executivo Estadual, setoriais e territoriais, deliberativos e consultivos, existentes ou a serem instituídos no quadriênio, seja por meio da canalização de demandas sociais, seja por meio do monitoramento e avaliação participativos de programas ou compromissos específicos ou, ainda, pela avaliação dos resultados da execução do PPA.

Alguns conceitos não formalizados em planos plurianuais anteriores devem ser esclarecidos. Assim, os *ciclos anuais de planejamento* englobam a programação, a execução, o monitoramento bimestral ou trimestral, conforme o caso, de compromissos, iniciativas e metas, a avaliação anual de desempenho de programas, e, caso necessário, a revisão com vistas à incorporação de melhorias.

A instância de *gestão operacional* corresponde à gestão da execução de compromisso de programa, cuja responsabilidade é da secretaria ou entidade da administração indireta em que estejam alocados os recursos orçamentários. Nessa instância, serão produzidas informações estruturadas e alternativas de solução para superação de restrições à execução das iniciativas e metas dos compromissos, quando condizentes com o nível de competência institucional do órgão ou entidade por eles responsável; quando a solução estiver fora do âmbito de competência, a demanda será encaminhada à instância de gestão político-institucional.

A instância de *gestão político-institucional*, por sua vez, corresponde à instância de gestão da execução de programa, cuja responsabilidade é compartilhada pelos titulares das secretarias ou entidades da administração indireta em que estejam alocados os recursos orçamentários referentes aos compromissos. Nessa instância, serão produzidas informações estruturadas e alternativas de solução para superação de restrições à execução do programa, de modo a subsidiar a tomada de decisão que dependa da pactuação entre secretarias de Estado.

Por fim, a instância de *gestão político-estratégica* corresponde à instância de decisão final do Governador do Estado sobre prioridades e alocação de recursos, tendo em vista a

manutenção da aderência da ação governamental às diretrizes estratégicas deste PPA e ao Plano de Governo Participativo. Aqui são produzidas informações referentes aos cenários estratégicos, à viabilidade orçamentária e financeira, à articulação interinstitucional e aos resultados pactuados pelas secretarias de Estado, dentre outros, de modo a subsidiar a tomada de decisão pelo Governador do Estado no que diz respeito às restrições não resolvidas, adequadamente, nas demais instâncias.

Essas três instâncias sucessivas de gestão operam a sistemática de *monitoramento* em rede por intermédio de equipes interinstitucionais de assessoramento que informam tempestivamente, a instância seguinte quanto ao andamento dos compromissos e programas do PPA, em particular sobre as restrições ao desempenho, considerando a situação presente e as potenciais dificuldades que podem comprometer o alcance das suas metas. Apenas quando necessário são acionadas as salas de gestão, modo de operação dos colegiados institucionais integrados por secretários de Estado.

O Diagrama 1, abaixo, esquematiza os resultados esperados da operação do monitoramento em rede nas três instâncias de gestão, evidenciando a principal característica do modelo – a responsabilidade compartilhada por toda a Administração Estadual. O Diagrama 2 mostra a articulação entre as três instâncias por meio dos diversos órgãos colegiados correspondentes, com destaque para as estruturas técnicas que promovem o monitoramento em rede.

Fluxo de Informação do Monitoramento em Rede



As estruturas e arranjos de gestão de programas já existentes serão mantidas e equiparadas, em responsabilidades e competências, às instâncias criadas para implementação do modelo de gestão do PPA 2016-2019, sem prejuízo de outras funções que já desempenhem.

