

O Plano Plurianual 2004-2007, que ora temos a satisfação de apresentar à sociedade baiana, representa o esforço e a determinação do Governo da Bahia no sentido de construir um futuro melhor para a população do Estado, focado no desenvolvimento humano – traduzido em qualidade de vida e justiça social – e no incremento da competitividade econômica.

A Bahia que projetamos para os próximos quatro anos é um Estado renovado, com um modelo de desenvolvimento voltado para a inclusão social e capaz de acompanhar as grandes transformações observadas nos últimos anos na realidade que nos cerca, no mundo e no Brasil. A dinâmica acelerada dessas mudanças impõe ao Estado definições e ajustes importantes no seu processo de planejamento.

O ato de planejar significa, sobretudo, sistematizar a visão de futuro, antecipar ações e medidas que permitam caminhar na direção desejada e responder aos desafios apresentados pelas múltiplas dimensões de uma realidade em transformação. No caso da Bahia, significa estabelecer um roteiro de inclusão socioeconômica, assentado na perspectiva de longo prazo, definida através do Plano Estratégico Bahia 2020 – O Futuro a Gente Faz, recentemente proposto à sociedade baiana.

Fruto dessa visão de futuro e de um processo de construção coletiva, que envolveu mecanismos efetivos de consulta à sociedade e participação dos diversos setores de governo na formulação das proposições, o Plano Plurianual expõe, de forma sistematizada, os avanços que a Bahia projeta para o período 2004-2007, em função dos imensos desafios que tem a superar no plano econômico e na área social. Na linha do Plano Estratégico Bahia 2020, o documento que ora levamos ao conhecimento dos baianos define as ações do Governo, em parceria com a sociedade, na busca de uma Bahia socialmente justa e coesa, onde a desigualdade social deixe de constituir um estigma e os seus habitantes tenham acesso às oportunidades de desenvolvimento e aos bens necessários a uma vida digna.

Planejamos uma Bahia espacialmente integrada, com suas regiões interligadas por vias de transporte e meios de comunicação modernos, com uma economia diversificada, descentralizada e competitiva.

Estamos determinados a construir uma Bahia ambientalmente saudável, onde os recursos naturais sejam utilizados de forma sustentável e possam ser preservados para as futuras gerações.

O desenvolvimento humano é o centro da nossa proposta. Queremos uma Bahia capaz de produzir riquezas, de desconcentrar e expandir sua economia, mas, principalmente, que saiba distribuir os frutos do crescimento, estabelecendo um real avanço na direção de uma sociedade mais justa. Este é o principal sentido das políticas, estratégias, diretrizes e linhas de intervenção consubstanciadas no PPA.

O próprio processo de construção deste Plano traduz a prioridade absoluta que o Governo da Bahia irá conferir nos próximos quatro anos às ações voltadas para promover a inclusão social. Isso ocorre na medida em que as diretrizes e estratégias estabelecidas desaguardam, todas elas, no objetivo maior de avançar no combate à pobreza e às desigualdades sociais, de modo a elevar expressivamente o índice de desenvolvimento humano do Estado.

O planejamento da Bahia projeta, assim, a consolidação das ações voltadas para o pleno atendimento ao cidadão nas áreas de educação, saúde, habitação, cultura e segurança pública, de modo a assegurar a universalização e a qualidade dos serviços básicos. Ao lado disso, o PPA estabelece ações que objetivam o adensamento e diversificação da economia baiana, a geração de emprego e renda, a integração física e econômica das diversas regiões, através de ações de infra-estrutura e logística, assim como a preservação e o aproveitamento racional dos recursos naturais e culturais do Estado.

Cabe destacar, igualmente, o caráter participativo e solidário que se pretende imprimir à ação do

Governo, buscando viabilizar um modelo de gestão compartilhada, que fomente a descentralização das ações e a municipalização dos serviços, além de estimular a parceria entre o poder público e o setor privado. Ainda no que concerne à gestão pública, o PPA enfatiza os programas e ações voltados para a ampliação e modernização dos serviços públicos, assim como para a qualificação e valorização do servidor estadual.

A complexidade dos desafios a enfrentar exigiu da tarefa de planejamento um caráter abrangente e multidisciplinar, de modo que as ações propostas sejam capazes de contemplar toda a capilaridade dos problemas. Dessa forma, uma das características marcantes do PPA é a transversalidade, traduzida na definição de políticas e programas que envolvem setores diversos do Governo e perpassam as dimensões várias das questões enfrentadas.

O Plano Plurianual aqui apresentado é um instrumento voltado para a gestão de resultados, através da definição clara de objetivos e metas e da avaliação permanente dos caminhos percorridos para alcançá-los, com base em indicadores adequados e confiáveis. As atividades de avaliação e acompanhamento revestem-se de importância fundamental neste PPA, permitindo a aferição contínua da efetividade das ações do Governo e orientando os ajustes de rumo necessários.

Este PPA, que desenha de forma pormenorizada os caminhos que a Bahia irá percorrer nestes quatro anos, muito mais que um documento, se constitui em um compromisso que o Governo assume com a sociedade na direção de um futuro mais auspicioso para todos os baianos.

Salvador, agosto de 2003

PAULO SOUTO
Governador

CONSTRUÇÃO COLETIVA: A RESPONSABILIDADE PÚBLICA

Alguns aspectos despontam com relevância no processo de construção do Plano Plurianual – PPA 2004-2007, por se constituírem uma evolução na metodologia de planejamento da ação de Governo na Bahia. A visão de futuro e a participação construtiva e organizada dos diversos atores sociais na discussão e definição de estratégias, diretrizes e metas constituem a marca principal da elaboração deste documento, que propõe os caminhos para a Bahia nos próximos quatro anos.

Assentado numa estrutura de planejamento de longo prazo, definida no *Plano Estratégico Bahia 2020 – O Futuro a Gente Faz*, o Plano Plurianual, ora apresentado, incorporou a consulta à sociedade como instrumento decisivo de participação e transparência, de exercício da cidadania e da responsabilidade pública na definição das prioridades, das ações mais urgentes e relevantes a serem implementadas pelo Governo. A participação social vem agregar uma nova forma de gestão dos bens e interesses públicos no Estado, assegurando a sintonia do planejamento governamental com as grandes demandas da sociedade.

Fruto de um processo consistente de estudos técnicos, análise e observação sistematizada das múltiplas dimensões da realidade baiana, o Plano Plurianual tem no caráter participativo uma das suas principais características, não apenas através da já referida consulta à sociedade, como também de um modelo de construção coletiva que incluiu a realização de oficinas com todas as Secretarias e órgãos do Governo, conferindo, assim, aos futuros

responsáveis pela execução deste Plano, a condição de partícipes efetivos na sua elaboração. Também constitui característica fundamental deste PPA o conceito de transversalidade, que marcou toda a sua concepção, buscando assegurar a sinergia na ação governamental e uma real articulação interna para formular e executar programas e ações capazes de perpassar as diversas dimensões dos problemas a serem enfrentados. Daí resulta o forte caráter multidisciplinar da presente proposta.

O compromisso com os resultados é outra marca do planejamento da Bahia para os próximos quatro anos, traduzida na definição de mecanismos de avaliação sistemática da ação de Governo, capazes de monitorar a efetividade dos programas e o alcance das metas estabelecidas, assim como de orientar eventuais mudanças de rumos que se façam necessárias. Dessa forma, o PPA define a utilização de uma série de indicadores sociais e econômicos, internos e externos, construídos pelos diversos setores, como instrumento primordial para orientar a gestão pública.

Tendo como ponto de partida um amplo diagnóstico da realidade econômica e social do Estado, o PPA define como seu objetivo maior o desenvolvimento de ações que contribuam para manutenção do ritmo de crescimento e diversificação da economia para a construção de uma sociedade justa e coesa.

Nesse contexto, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que mede os níveis de educação, saúde e renda da população, será um indicador especialmente relevante, no sentido de avaliar o real alcance desse objetivo. Atualmente, no *ranking* da atividade



econômica, a Bahia está bem posicionada, com o sexto maior Produto Interno Bruto entre os estados brasileiros. No entanto, a exemplo dos demais estados nordestinos, no *ranking* do desenvolvimento humano, se posiciona de forma pouco confortável. Melhorar esse indicador e alcançar um índice igual ou superior à média nacional é, portanto, a meta mais significativa do Plano Estratégico e que este PPA incorpora como compromisso.

Esse documento delinea o cenário no qual foi concebido o PPA e sobre o qual ele vai atuar, descreve a metodologia de construção do planejamento, apresenta de forma circunstanciada as diretrizes, estratégias, linhas de intervenção e programas definidos e delimita o ponto de chegada, que corresponde ao futuro desejado, aos objetivos maiores que se pretende alcançar com o Plano. O PPA é o mais importante instrumento de planejamento do Estado, guia e compromisso da ação do Governo na Bahia, nos próximos quatro anos.

A base sobre a qual se assenta a concepção do Plano Plurianual 2004-2007 é a realidade na qual ele vai ser implementado. Ou seja, a situação da Bahia no contexto do país e do mundo, onde se observa um quadro de incertezas e de crise quase permanente, seja do ponto de vista econômico, com a globalização impondo um alto preço aos países em desenvolvimento, seja no que concerne ao aspecto geopolítico, marcado pela unipolaridade estratégica internacional, estabelecendo e consolidando um quadro de desigualdade militar, política e econômica entre as nações.

A globalização é a marca da economia moderna, tendo definido uma realidade dominada pela interligação acelerada dos mercados nacionais, pela possibilidade de movimentar grandes volumes de dinheiro mediante um simples comando de computador, pela instantaneidade no processamento, difusão e transmissão de informações, pela interdependência entre mercados, empresas, regiões e estados, assim como pelos avanços tecnológicos que se processam em ritmo acelerado, criando novas relações de produção e ampliando a distância competitiva entre países ricos e países pobres.

Na economia globalizada, os custos de produção ficam gradualmente menores, à base de uma tecnologia cada vez mais avançada, definindo uma realidade onde a mão-de-obra pouco qualificada é quase sempre descartada e onde os países que não têm condições de acompanhar o ritmo acelerado da revolução tecnológica ficam decididamente para trás. Nesse sentido, a globalização é concentradora de renda, com os países ricos subsidiando seus produtos agrícolas e os países pobres lutando contra a desvalorização das suas matérias-primas e contra o atraso tecnológico.

O desemprego configura o lado mais perverso da globalização, decorrente do declínio das taxas de crescimento na economia mundial e do avanço de tecnologias que eliminam postos de trabalho. A revolução científico-tecnológica vem aumentando expressivamente a capacidade produtiva e reduzindo, na mesma proporção, a dependência de demanda de mão-de-obra para operar os processos, gerando um desemprego de ordem estrutural e irreversível. Trata-se de um quadro de difícil futuro para países cuja produção assenta-se na utilização de mão-de-obra barata e escassamente qualificada e/ou na exportação de matérias-primas.

Outros aspectos são inquietantes e desafiadores na moderna economia mundial. Um deles é a crescente autonomia do setor financeiro em relação ao Estado e a sua gradativa predominância e controle sobre o setor produtivo. Com os avanços tecnológicos nos campos das comunicações e informática, grandes volumes de capital circulam pelas principais economias do planeta em tempo real. O caráter volátil e a imensa movimentação desses capitais criam e desfazem crises, provocando instabilidade e desequilíbrio financeiro em economias menos sólidas.

Tais são, em síntese, as características da realidade mundial, hoje marcada por grandes, profundas e aceleradas mudanças, pelo crescimento das desigualdades e da exclusão social, por uma generalizada incerteza quanto ao futuro, mas, ao mesmo tempo, pelas crescentes reivindicações e anseios da sociedade por bem-estar e segurança, pela preservação ambiental, pelo direito ao trabalho, por justiça, paz e igualdade entre os povos e nações. É nesse quadro de contornos imprecisos que se insere a crise brasileira.



O Brasil do século XXI convive com a globalização, com as novas tecnologias e com todos os resultados, positivos e negativos, das significativas alterações da realidade mundial nas últimas décadas, agregando a isso a sua própria realidade, peculiar, específica, plena de potencialidades e de problemas, alguns dos quais seculares, mas rica em desafios, cuja forma de enfrentamento é que definirá o futuro do país.

Se o mundo transformou-se a uma velocidade espantosa nos anos recentes, o Brasil também sofreu importantes mudanças. A economia do país, depois dos tempos conturbados das décadas de 70 e 80, viveu um período de reorganização, ao longo dos anos 90, embora também de baixo crescimento econômico e de avanços acanhados na área social. O crescimento brasileiro do início dos anos 70, com grande expansão industrial e expressiva elevação do Produto Nacional Bruto – ao qual chegou-se a nominar de “milagre econômico” –, alinhou o país entre as dez maiores economias do planeta, mas contribuiu para gerar e não foi capaz de resolver importantes problemas estruturais, que iriam se intensificar nos anos seguintes.

Grandes contingentes da população do campo passaram a migrar para as cidades, atraídos pela maior oferta de empregos, fazendo aumentar a demanda por serviços públicos, habitação, saúde, educação e saneamento e gerando grandes bolsões de pobreza nas periferias das maiores cidades. A crise do petróleo, na primeira metade da década de 70, freou a expansão da economia, fazendo aumentarem progressivamente os juros e diminuir os investimentos. A dívida externa crescia e a inflação chegou a dois dígitos, passando a três dígitos na década de 80, quando o país conviveu, em um único período de Governo, com três

diferentes padrões monetários – o cruzeiro, o cruzado e o cruzado novo –, vendo desabar o valor de face da sua moeda. Com um crescimento médio do PNB de apenas 1,5% ao ano entre 1980 e 1990, esse período entrou para a história do país como “a década perdida”.

Mudanças importantes começaram a ocorrer a partir do início dos anos 90, com o esgotamento do modelo econômico praticado até então e a gradativa introdução de reformas na economia brasileira, principalmente através de um grande esforço de privatização, buscando a transição do monopólio estatal para a economia de livre mercado. Essa transformação ganhou corpo a partir de 1994, quando o Governo Federal implementou o Plano Real, um ambicioso programa de estabilização econômica, que estabeleceu uma nova moeda e uma nova política monetária para o país.

Dessa forma, sem medidas heterodoxas, sem confiscos nem congelamento de preços e salários, a inflação foi finalmente mantida sob controle. Foram privatizados os mais importantes setores produtivos e reestruturadas as dívidas públicas, as tarifas de importação foram reduzidas e a liberdade econômica foi significativamente ampliada – traduzida em liberdade de preços e de mercados, na desregulamentação econômica e na busca da integração competitiva da economia brasileira.

Esse quadro de estabilização da economia e controle da inflação teve reflexos de curto prazo no aumento do poder de compra da moeda, numa maior oferta de produtos graças à abertura do mercado brasileiro e num acelerado crescimento da demanda, que teve de ser contido à base de aumento da taxa de juros e restrição ao crédito. Buscava-se criar as

condições para um crescimento sustentado da economia, com distribuição de renda e sem explosão de demanda.

A despeito da persistência de alguns problemas e do agravamento de outros, é justo destacar as mudanças positivas ocorridas no Brasil ao longo da década de 90, como o aumento e a descentralização dos gastos sociais, a criação de programas e mecanismos de transferência de renda – como a bolsa escola e a aposentadoria rural –, assim como a redução do percentual da população abaixo da linha de pobreza, com uma lenta, mas detectável, redução dos bolsões de miséria.

Diversos indicadores atestam essas transformações, entre os quais o crescimento expressivo do atendimento escolar no ensino fundamental, com 97% das crianças entre 7 e 14 anos na escola, assim como a redução da mortalidade infantil, o aumento da expectativa de vida da população, a redução da taxa de analfabetismo e o significativo crescimento da produção agrícola. O país modernizou suas estruturas, aumentando, de forma significativa, o percentual da população atendido com energia elétrica, água tratada, rede de esgoto e coleta de lixo.

Apesar desses avanços observados e da imagem mais consistente com que o país passou a ser visto no exterior, a década de 90 foi um período de baixo crescimento econômico, com o PIB crescendo em média 2% ao ano, taxa que tangencia a estagnação e que fez o Brasil perder posições no *ranking* das principais economias do planeta, caindo da 9ª para a 11ª colocação, ultrapassado por México e Espanha. Refém das altas taxas de juros, a economia

brasileira viu-se engessada e incapaz de promover o desenvolvimento da produção e a geração de novos empregos.

O novo modelo da economia do país também não se mostrou capaz de contribuir para a eliminação das desigualdades regionais, consolidando um cenário de concentração econômica que torna cada vez maior a distância entre o Centro-Sul rico e o Norte-Nordeste pobre. A esse quadro, acrescente-se o persistente crescimento da taxa de desemprego aberto e o aumento expressivo do mercado informal de trabalho no país.

Outro aspecto inquietante é o significativo crescimento da dívida pública brasileira observado nos anos 90, resultante, entre outros fatores, de uma política de endividamento inadequada, com a utilização crescente de títulos da dívida indexados ao dólar como instrumento de financiamento governamental, além da elevação progressiva das taxas de juros reais. Dessa forma, a dívida brasileira atingiu patamares inéditos na história do país, chegando a mais de 50% do PIB, fazendo com que a poupança nacional passasse a ser cada vez mais utilizada para financiar os déficits fiscais e estabelecendo um quadro de difícil administração a médio e longo prazos.

Os problemas de uma economia onde convivem baixos índices de crescimento, altas taxas de juros e elevação do desemprego fizeram com que a estrutura de distribuição de renda no país pouco fosse alterada, criando obstáculos à mobilidade social. Esse conjunto de fatores gerou uma série de consequências negativas para a vida nacional, entre as quais uma das mais graves é o alarmante aumento nos níveis de violência e o crescimento fora de controle



do crime organizado no país. A Unesco coloca o Brasil em terceiro lugar no *ranking* das nações mais violentas do mundo, o que, entre outros resultados, afeta a imagem do país no exterior e tem reflexos diretos no desempenho de um setor importante na economia de muitas nações, que é o turismo internacional de lazer e negócios.

Outro aspecto marcante da realidade brasileira, definida ao longo da década de 90, foi a redefinição das funções do Estado. A globalização, a crise fiscal das nações em desenvolvimento, notadamente da América Latina, entre outros aspectos, tornaram inadiável promover a diminuição do tamanho do Estado, que havia se desviado de suas funções básicas e ampliado excessivamente sua presença no setor produtivo. Era preciso reverter o gigantismo do Estado, reduzir a sua presença na economia, enfim, substituir o Estado ineficiente e corrupto por um Estado planejador, provedor dos bens públicos, voltado para o exercício de uma função reguladora e intervindo cada vez menos nas atividades produtivas.

A redefinição da estrutura e do papel do Estado passa pela busca e desenvolvimento de novas técnicas de produção e de soluções institucionais para a redistribuição da riqueza, para a garantia dos direitos do cidadão, para a reversão do atraso social de décadas de concentração de renda, para a promoção do crescimento sustentado. Cabe ao novo Estado, que se pretende definir, o provimento dos bens públicos, como a justiça e a segurança pública, assim como a responsabilidade pela promoção do equilíbrio macroeconômico, pela gestão da previdência social, pela infra-estrutura, pela garantia da qualidade dos serviços públicos e dos direitos da cidadania.

A Bahia, com sua grande importância histórica, cultural, política e econômica no contexto nacional, sofreu as repercussões de todas essas circunstâncias e transformações da realidade brasileira. Para melhor avaliar essa influência, contudo, é importante levar em conta a estrutura da economia baiana e as grandes mudanças por que passou o Estado, principalmente a partir da década de 50 do século passado, depois de quase 200 anos de estagnação e isolamento econômico.

Esse quadro só começou a mudar a partir da década de 50, após a descoberta do petróleo, pela primeira vez no Brasil, em águas da Baía de Todos os Santos, em 1949. As atividades de exploração e a implantação da refinaria de Mataripe despertaram a vocação da Bahia para a atividade industrial de grande porte, sinalizando para uma radical transformação no perfil econômico do Estado, que começou a passar de um modelo de produção primário-exportador para uma economia de base industrial.

Era o início de uma mudança importante e definitiva, que incluiu a construção de grandes estradas, a adoção de uma política consistente de incentivos fiscais e uma acelerada industrialização do Estado. A partir da década de 70, a Bahia deu início ao seu segundo ciclo de desenvolvimento industrial, com o advento da indústria petroquímica e, logo depois, com a metalurgia do cobre e a modernização dos setores de comércio e serviços. Cabe destacar, também, o desenvolvimento do turismo como importante atividade econômica na Bahia, com o provimento de infra-estrutura e a profissionalização do setor, processo que ganhou corpo ao longo da década de 90. Nos últimos 30 anos, a economia do Estado apresentou taxas de crescimento superiores à média nacional e hoje ocupa a



sexta posição no *ranking* dos Estados brasileiros e a primeira no Nordeste no que concerne ao Produto Interno Bruto.

Na década de 90, a Bahia começou a viver uma nova etapa do seu processo de desenvolvimento, com o início da transformação da sua matriz industrial e a definição de um novo perfil econômico, buscando o adensamento da sua cadeia produtiva, de modo a passar de centro produtor e exportador de *commodities* para produtor de bens de consumo final, através de políticas adequadas de atração de negócios e investimentos. Essa mudança traduziu-se na expansão e dinamização do parque industrial baiano, processo que teve como marco principal a implantação do complexo automotivo da Ford, em Camaçari, que começou a operar em 2001.

O Estado começava a viver, então, uma efetiva reestruturação dos setores produtivos, buscando uma maior integração das suas cadeias de produção, com o intuito, principalmente, de criar as condições para absorção, pela própria indústria baiana, de parte da produção estadual de bens intermediários, integrando-a com a florescente indústria produtora de bens finais. Outro aspecto importante observado durante a década de 90 foi o esforço da Bahia no sentido de promover a desconcentração espacial das atividades econômicas, com um notável avanço das atividades agroindustriais e agropecuárias.

Com efeito, a Bahia viu expandir-se significativamente a sua fronteira agrícola e o seu desempenho na produção de alimentos, com a modernização da sua agricultura, a expansão da área irrigada e o crescimento da agroindústria, destacando-se o notável

incremento da produção de grãos na região Oeste e da fruticultura na zona do Baixo Médio São Francisco. Desse modo, a Bahia tem conseguido, nos últimos anos, conjugar a expansão do setor industrial com o desenvolvimento, diversificação e modernização produtiva da atividade agropecuária.

Na área social, os avanços registrados na última década são evidenciados por indicadores importantes, como a taxa de universalização do ensino fundamental, da ordem de 97,3%; a taxa de mortalidade infantil, que caiu de 63,1 óbitos por mil nascidos vivos, em 1995, para os atuais 42,7; o índice de domicílios urbanos ligados à rede de água tratada, hoje de 92,3%; e a taxa de expectativa de vida, que era de 64,7 anos, em 1991, e cresceu para 67,7 anos, em 2000.

Apesar desses avanços e das imensas potencialidades do Estado – que detém o sexto maior Produto Interno Bruto do país –, ainda há um grande caminho a percorrer na busca das soluções para importantes problemas que afetam sua população, notadamente na área social. Nesse sentido, o grande desafio da Bahia é reverter a situação de desigualdade social que ainda persiste.

Some-se a isso o desequilíbrio existente entre as regiões do Estado – que tem quase dois terços do seu território no Semi-árido, no chamado Polígono das Secas, uma área de grande pobreza e enormes dificuldades para inserção na economia estadual, com limitadas oportunidades de geração de riqueza. Nessa região, cerca de 60% da população têm uma renda média mensal inferior a um salário mínimo, cifra que na Região Metropolitana de



Salvador, por exemplo, cai para 34%. Esse quadro configura, a rigor, a coexistência de duas Bahias: a Bahia moderna, industrializada, com uma economia dinâmica, pólo nacional de turismo e grande produtora de grãos; e a Bahia com baixa produtividade e cuja população convive com sérias dificuldades para sobreviver.

É justo ressaltar que pouco não têm sido os esforços de Governo, especialmente nos últimos 12 anos, no sentido de reverter esse cenário social injusto, buscando um patamar mais elevado de desenvolvimento humano e qualidade de vida para o povo da Bahia. Um volume significativo de recursos públicos vem sendo investido em estratégias e programas sociais, mas o caminho a percorrer na direção de uma sociedade menos desigual ainda é muito extenso, até mesmo por conta do grande passivo acumulado no Brasil ao longo do tempo, especialmente na região Nordeste.

Transformar esse panorama será o grande desafio da Bahia nos próximos quatro anos. Para isso, o Estado tem que desenvolver soluções institucionais para redistribuir a riqueza, estimular o processo de desenvolvimento dentro de critérios de sustentabilidade, promover a integração econômica entre as regiões, assegurar os direitos do cidadão, a segurança e a qualidade de vida da população, enfim, promover a inclusão social.

A formulação de estratégias para o desenvolvimento econômico e social do Estado tem que contemplar, portanto, além das carências de renda, infra-estrutura e serviços públicos essenciais, o acesso da sociedade a bens que contribuam para a construção da cidadania – a propriedade, o conhecimento, a cultura e a participação no poder. Isso se traduz no acesso

à educação, à informação, à terra, ao crédito, às tecnologias de produção, a estratégias de qualificação profissional, enfim, aos mecanismos e processos de inclusão social.

O ritmo acelerado, o alcance e a profundidade das mudanças que vêm se processando no mundo, no Brasil e na Bahia, exigem, ao mesmo tempo, consistência e flexibilidade na tarefa do planejamento. Flexibilidade, para permitir a constante avaliação e a eventual necessidade de ajustar metas e corrigir rumos, diante de um quadro de transformações permanentes. Consistência, para contemplar as múltiplas dimensões da realidade e estabelecer o perfil qualitativo que se planeja para o Estado em uma perspectiva de futuro.

O desenho da Bahia que se projeta para as duas primeiras décadas do século XXI está delineado no Plano Estratégico que vem a ser proposto à sociedade baiana, cujo horizonte estende-se até 2020, estabelecendo metas qualitativas no longo prazo, definindo as estratégias gerais e as grandes linhas de intervenção voltadas para promover o desenvolvimento humano e o incremento da competitividade do Estado.

O Plano Plurianual 2004-2007 é o instrumento que define as estratégias e linhas de intervenção, as metas e programas que consubstanciam a ação do Estado para os próximos quatro anos, guardando estrita consonância com a visão de longo prazo que contempla o *Plano Estratégico Bahia 2020*. O PPA é o ponto de partida para a Bahia do futuro, que Governo e sociedade irão construir em parceria: uma Bahia socialmente justa e coesa, com uma economia competitiva e diversificada, espacialmente integrada e ambientalmente limpa.

CONSULTA À SOCIEDADE: A RESPONSABILIDADE POLÍTICA

O Plano Plurianual 2004-2007 incorporou um avanço histórico no seu processo de elaboração: a criação de um canal de comunicação com a sociedade, contemplando seus anseios e expectativas quanto à ação governamental no próximo quadriênio. Numa iniciativa inédita no Estado, um elenco qualificado de atores sociais, representando conselhos, associações, lideranças empresariais, organizações não-governamentais e sindicatos foram convidados a participar ativamente na discussão das ações governamentais que impactarão a sociedade baiana, objetivando adequá-las melhor às demandas sociais, fortalecendo a interação entre Governo e sociedade.

Numa demonstração clara da responsabilidade política que norteia a gestão governamental na Bahia, a proposta de consulta estabeleceu sintonia com as novas tendências da gestão pública em nível nacional e mundial, afirmando, igualmente, o papel renovador atribuído ao Estado nesse novo estágio da sociedade global, onde o poder público passa a desempenhar papel relevante como indutor do desenvolvimento, distanciando-se da tradicional e exclusiva função intervencionista.

Na condição de corpo eleito, transitório e dirigente do Estado, o Governo, ao decidir ouvir a sociedade, manifestou o reconhecimento da necessidade de completar sua função institucional, conhecendo melhor o seu campo de ação, através da contribuição efetiva de cidadãos e cidadãs no processo de planejamento, através dos segmentos sociais organizados.

Cumprir esclarecer que a consulta teve caráter propositivo. Num segundo momento, procedeu-se à avaliação das possibilidades de incorporação das propostas, com base em dois critérios: a sua pertinência e a disponibilidade de recursos oficiais necessários à execução.

A presença maciça dos atores convidados e o nível de participação evidenciaram, de forma inequívoca, a validade da iniciativa. Cerca de 500 representantes participaram da consulta, ao longo de 30 dias de reuniões com Secretários de Estado, gestores e técnicos governamentais. A qualidade das intervenções e a evidente motivação dos participantes para contribuir com a formulação das políticas públicas atestam que o chamamento oficial correspondeu a um anseio da sociedade, que dispôs, assim, de uma real oportunidade para melhor conhecer e influir na definição das estratégias e do conjunto de ações do poder público.

Ao lado de conferir maior visibilidade ao planejamento governamental junto ao seu público-alvo e de revitalizar o processo de planejamento no Estado, a consulta veio referendar os objetivos estabelecidos pelo Governo na estratégia denominada Gestão Solidária e Governo Competente que se propõe a imprimir maior eficiência, transparência, participação e legitimidade à ação governamental.

A metodologia da consulta demandou, inicialmente, a apresentação da proposta aos Secretários de Estado e, posteriormente, a mobilização das equipes técnicas, visando a socializar os métodos de trabalho, assim como a viabilizar os recursos logísticos indispensáveis ao bom andamento dos trabalhos. Coube a cada Secretaria definir os públicos específicos de interesse, assim como operacionalizar o envio antecipado dos convites, acompanhados dos subsídios necessários às discussões.



Destacaram-se como pontos fortes do processo, inicialmente, a adesão dos Secretários e dos corpos técnicos das Secretarias à proposta, com a assimilação do requisito essencial a procedimentos dessa natureza, o 'saber escutar'; a definição de critérios na seleção dos atores convidados, em função da sua representatividade e da capacidade de agir e influenciar sobre o contexto onde atuam; e, finalmente, o comprometimento dos participantes, atestado pela quantidade e qualidade das intervenções.

O saldo final indica que a iniciativa inaugurou uma nova e promissora fase para o planejamento estadual, para a gestão governamental e para a sociedade baiana. Compreende-se que os resultados concretos da inovação introduzida somente serão sentidos num horizonte de médio e longo prazos, com a continuidade e o aprimoramento do processo iniciado neste ano de 2003. Desde já, entretanto, é possível contabilizar o início de uma mudança no padrão de relacionamento entre Governo e sociedade: a consulta torna-se os co-responsáveis pelo encaminhamento dos problemas coletivos e pela conquista de uma maior qualidade de vida para todos.

PROGRAMAS MULTISSETORIAIS: O PODER DA TRANSVERSALIDADE

Uma das mais desafiadoras questões hoje enfrentadas pelo Poder Público diz respeito à contradição entre a natureza dos problemas da sociedade e a forma de organização do Estado. Enquanto os problemas reais são invariavelmente complexos e multidimensionais, a organização do Estado é sempre setorial e unidimensional. Como resultado, a ação

governamental vê-se limitada na sua capacidade de resolução das demandas que constituem a própria razão de existir do Estado.

A persistência de muitos dos grandes problemas sociais e econômicos com que a Bahia convive, a despeito de estratégias e programas governamentais para combatê-los, levou à compreensão de que as intervenções setoriais que normalmente caracterizam a ação de Governo não são suficientes para alcançar as soluções pretendidas. Muitos desses problemas, por sua natureza, exigem uma abordagem múltipla, capaz de romper o enclausuramento setorial em que se encontra a organização do Estado.

A complexidade dos problemas da coletividade evidencia-se com eloquência nos campos mais diversos. É senso comum, por isso, a necessidade de soluções multifacetadas, capazes de englobar os diferentes aspectos envolvidos em cada questão. Como exemplo, seria ineficaz a tentativa de enfrentar o problema da fome com a mera decisão de aumentar a produção agrícola, concentrando assim a responsabilidade no setor estatal especializado na agricultura. É necessário que se façam presentes outros agentes e outros tipos de intervenção, em áreas como transporte, saúde, emprego e crédito, entre outras, para a obtenção de resultados consistentes.

De forma idêntica, o desenvolvimento regional não pode ser uma ação exclusiva da área de indústria e comércio, ou de agricultura, ou de turismo. O desafio da transformação do universo regional exige ações articuladas, que potencializem, no seu conjunto, o objetivo comum de introduzir alterações capazes de impactar positivamente toda a comunidade do território.

Assim, a natureza complexa dos problemas da sociedade exige que os programas governamentais incorporem o conceito de transversalidade, que consiste na capacidade de perpassar diversas realidades, segmentos, dimensões ou setores, de forma a abranger a complexidade dos problemas. A transversalidade nos programas de Governo apresenta-se, portanto, como condição indispensável para conferir sinergia à ação governamental e fator determinante para a sua eficácia na resolução dos problemas.

Nesse contexto, a construção do PPA 2004-2007 deparou-se com o desafio de elaborar programas transversais para um espaço organizacional – o Estado – que é estruturado de forma nitidamente compartimentada. E a resposta encontrada remeteu ao processo mesmo de gestação do plano. Construir coletivamente o PPA apresentou-se como o recurso mais apropriado para inserir a transversalidade na ação governamental.

O processo de construção coletiva se efetivou mediante a deflagração de uma discussão conjunta, reunindo todas as Secretarias e órgãos, com a tarefa de produzir programas que não fossem prisioneiros de setores estatais, ou seja, capazes de romperem o enquadramento setorial da organização do Estado.

Para tanto, foi adotada a técnica de oficinas, abrangendo tanto eventos internos, realizados em cada Secretaria, quanto as reuniões externas, multissetoriais, envolvendo o conjunto desses órgãos. Nos encontros técnicos, os participantes foram convidados e incentivados a discutir não somente aqueles programas que pareciam mais afeitos à sua função ou área de atuação. Buscou-se, persistentemente, que cada setor se incorporasse a todas as discussões,

com o propósito de contribuir com um olhar técnico diferenciado para a formação de uma visão multidisciplinar, que é a base da transversalidade.

Nesse processo, os programas deixaram de pertencer a um determinado setor, para se afirmarem como ações de Governo. Ainda assim, as diversas Secretarias puderam se reconhecer no plano e responderam positivamente à provocação, participando, a partir de então, da montagem da metodologia da etapa seguinte, a consulta à sociedade, outro novo conceito incorporado ao PPA.

Foi dessa forma que se chegou ao saldo esperado: a criação de 37 programas para o Poder Executivo, cujos resultados estão condicionados à articulação de diversas Secretarias ou órgãos governamentais, muito mais do que ao cumprimento de formalidades ou à criação de produtos. Revela-se aí o poder da transversalidade: ao propiciar a interação e a articulação multissetorial, ela reforça, necessariamente, o compromisso comum em torno dos resultados da ação governamental e do seu objetivo maior – o impacto sobre o bem-estar da população.

COMPROMISSO COM RESULTADOS:

O PAPEL DA AVALIAÇÃO, MONITORAMENTO E GESTÃO

A ação do poder público tem como fim promover o atendimento e solução dos problemas diversos da sociedade, que não constituem um elenco fixo e imutável de demandas, antes pelo contrário, compõem um quadro em permanente transformação, com uma dinâmica própria, sob influência de fatores diversos. Os programas e políticas públicas, portanto, têm



que ser capazes de acompanhar e adequar-se a essas mudanças, de modo a assegurar a eficácia das suas ações.

Dessa forma, no processo de construção deste Plano Plurianual, levou-se em conta que, na gestão pública moderna, nada pode ser feito sem o uso da informação – dela não pode prescindir nenhum dos setores de atuação do Estado. A informação é a mais importante ferramenta para que o planejamento, as decisões e as ações dos gestores não sejam baseados em dados subjetivos, em conhecimentos ultrapassados ou em preconceitos. É o uso adequado da informação que permite facilitar a formulação e avaliação das políticas, planos e programas de Governo, subsidiando o processo de tomada de decisões.

O Plano Plurianual 2004-2007, portanto, estará sujeito a um sistema de avaliação, monitoramento e gestão, que compreende um conjunto de atividades voltadas para atestar a efetividade dos programas e ações de Governo, com foco nos resultados.

Esse sistema visa estabelecer uma forte associação entre a avaliação e os instrumentos de gestão, de modo a possibilitar o aperfeiçoamento contínuo dos programas em um novo patamar de gestão, contemplando o monitoramento das ações de Governo, sob os aspectos estratégico, tático e operacional.

Assim, a avaliação das estratégias de Governo estará fundamentada em indicadores específicos, que permitirão mensurar o resultado dos programas e ações executados, do ponto de vista dos resultados, identificando os impactos das políticas públicas na realidade sobre a qual elas atuam. A gestão estratégica demanda um processo de avaliação

sistemática, com a discussão dos resultados concretos dos programas ao final de cada exercício, incluindo a realização física e financeira das metas.

Essa é a função do indicador: conferir legitimidade e transparência ao processo de planejamento, fornecendo as informações necessárias à gestão eficaz dos interesses e bens públicos.

Do ponto de vista operacional, essa sistemática de avaliação e monitoramento de resultados contemplará uma série de procedimentos voltados para manter canais permanentes de intercâmbio de informações e dados entre os diversos setores de Governo, de modo a formar uma efetiva rede de suporte às atividades de acompanhamento.

A Bahia pretende, desse modo, consolidar, na administração pública, uma cultura de avaliação e gestão, através da disseminação de informações, da integração das equipes, da padronização de conceitos e procedimentos, da definição de parcerias intersetoriais e da introdução de indicadores de desempenho para as estratégias e programas constantes do Plano Plurianual.

UM TERRITÓRIO INTEGRADO:

EIXOS DE DESENVOLVIMENTO E CIDADES ESTRATÉGICAS

A abertura das fronteiras nacionais para a produção e comercialização em escala mundial tem contribuído para adensar caminhos e criar outros novos, articulando os fluxos inter-regionais aos fluxos locais. Tal estratégia tem levado as políticas públicas e privadas a

Mapa Integração dos Territórios



adotarem critérios espaciais de investimentos, destacando-se os grandes eixos de circulação como promotores e irradiadores espaciais do desenvolvimento.

Dessa forma, a adoção de qualquer política no âmbito estadual não pode deixar de contemplar esses critérios de espacialidade, especialmente quanto aos eixos de circulação e de transporte. Cabe observar que as diretrizes nacionais atuam nos aspectos macroestruturais, deixando um leque de manobras para que Estados e Municípios possam reforçar sua capacidade de atrair investimentos. Por isso, é importante que haja compatibilidade espacial entre os planos plurianuais dos Estados e da União, com vistas a aferir vantagens na aplicação dos recursos para as duas esferas de Governo.

O Governo da Bahia adota, no Plano Plurianual 2004-2007, o conceito de Eixos de Desenvolvimento como estratégia espacial de alocação de investimentos, definida a partir de vias estruturais de circulação que buscam articular os fluxos mais importantes da economia local, regional, nacional e internacional. Essa estratégia deve estar agregada a uma política de estímulo às atividades socioeconômicas nas áreas excluídas do processo de desenvolvimento, na tentativa de articular esses territórios aos caminhos do fluxo de capitais. Assim, os eixos contemplam a perspectiva de irradiação territorial, contribuindo para diminuir as desigualdades regionais e sociais.

Nesse sentido, os eixos constituem espaços potenciais de desenvolvimento, acompanhando a dinâmica das relações territoriais, não devendo ser confundidos com uma regionalização estática e baseada na homogeneidade de fluxos internos. Seus limites são aproximações de territórios que realçam a articulação econômica sob a forma de redes, identificando as rotas e os pontos de articulação dos fluxos socioeconômicos.

O desenho dos Eixos de Desenvolvimento, que representam uma projeção de futuro, reflete os espaços de atividades competitivas e dinâmicas da economia baiana, divididos entre as áreas do litoral e os extremos do território, no Oeste e no Norte da Bahia, além dos espaços caracterizados por atividades de baixa densidade econômica, localizados na área central do Estado.

A definição dos Eixos de Desenvolvimento procura expressar, também, os caminhos mais importantes entre os fluxos das regiões Sudeste e Nordeste do Brasil, que passam pelos extremos do território baiano – o primeiro, através do sistema rodoviário, utilizando o litoral e, o segundo, pelo futuro sistema hidroviário, através do rio São Francisco. Eles constituem, portanto, a espacialidade do desenvolvimento que a Bahia pretende viabilizar, com base na realidade do Estado e da sua posição no território nacional.

A parcela do território baiano com menor dinamismo compreende os eixos Nordeste, Chapada Norte, Chapada Sul, Planalto Sudoeste e Planalto Central, área caracterizada pela exploração de culturas tradicionais e de subsistência, além de algumas atividades de mineração. Essa área representa o alvo principal da política de irradiação dos resultados da articulação entre os extremos territoriais do Estado, por constituir um espaço que não dispõe de competitividade, no plano econômico, e que apresenta os mais baixos indicadores sociais da Bahia, carecendo de investimentos sociais básicos.

Distribuídos em 13 territórios, os Eixos de Desenvolvimento da Bahia estão assim agrupados:

Mapa Eixos de Desenvolvimento



Outra vertente da política de integração territorial da Bahia parte da identificação de uma rede de 30 cidades que exercem o papel de suporte urbano ao desenvolvimento regional,

Mapa Cidades Estratégicas





atuando como agente de fortalecimento dos Eixos de Desenvolvimento do Estado. São cidades distribuídas em todo o território baiano e que representam os pontos de maior concentração de fluxos socioeconômicos, de infra-estrutura, de produção e de atividade política, o que as confere a condição de líderes do processo de desenvolvimento regional e suporte essencial à política estadual de desenvolvimento.

Essas Cidades Estratégicas constituem centros capazes de aglutinar demandas regionais e viabilizar uma escala compatível com a instalação de equipamentos e a prestação de serviços de maior complexidade nas áreas de saúde, educação, transportes e cultura, entre outras, para cada Eixo de Desenvolvimento. A definição dessas cidades levou em conta não apenas o porte e a densidade econômica, mas a sua localização, de modo a garantir uma adequada cobertura de todo o território estadual.

A articulação entre os Eixos de Desenvolvimento e as Cidades Estratégicas é realizada por elementos de infra-estrutura de circulação, que criam caminhos para o transporte de mercadorias e pessoas. Essa integração materializa-se nos sistemas de trocas de fluxos sociais, que contribuem para definir a forma de gestão do território e os investimentos necessários para o bem-estar da população.

PARCERIAS:

EM BUSCA DE NOVAS FONTES DE FINANCIAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Trilhar os caminhos da transformação e do desenvolvimento continua sendo a aspiração prioritária do Governo do Estado da Bahia, na sua permanente busca por uma sociedade

melhor, capaz de gerar riquezas de modo sustentável e distribuí-las de forma justa, superando o quadro de pobreza e desigualdades que persiste, não obstante os esforços já despendidos para combater tal realidade. As diretrizes dessa transformação estão consubstanciadas em um amplo projeto de desenvolvimento social, formulado no Plano Estratégico *"Bahia 2020 – O Futuro a Gente Faz"* e neste Plano Plurianual 2004-2007.

Esse projeto de futuro está respaldado, ainda, em um novo modelo de Estado – moderno, estratégico, gerencial e não-intervencionista, sustentado no equilíbrio das finanças públicas, na garantia dos direitos da cidadania e na prestação de serviços de qualidade ao cidadão.

O êxito de uma política de desenvolvimento, por mais bem concebida e por maior que seja a dedicação e vontade política dos seus executores, não pode constituir-se em tarefa exclusiva do Estado. Cabe a toda a sociedade o direito e a responsabilidade de ser parceira e participe na construção do seu futuro. Dessa forma, para enfrentar de maneira eficaz o grande desafio da transformação social, o Estado precisa buscar, estimular e valorizar cada vez mais a parceria com a sociedade como estratégia determinante para o alcance dos objetivos e metas definidos.

A viabilidade dos programas governamentais contidos no PPA 2004-2007 depende, naturalmente, em larga medida, das condições financeiras necessárias à sua execução. Considerando as restrições de ordem orçamentária que condicionam as possibilidades de intervenção e, por outro lado, a firme determinação governamental em cumprir o elenco de ações projetado para o período, o Estado vai buscar formas alternativas para a captação direta de recursos, de modo a não postergar ações relevantes para o desenvolvimento da Bahia e o bem-estar da sua população.

A análise do orçamento global já permite perceber o papel que essas alternativas desempenharão na concretização das realizações públicas nos próximos quatro anos, suprimindo uma necessidade originada pela redução da capacidade de investimento do Estado. Nada menos que 46,9% dos recursos são originários de fontes extra-orçamentárias, um percentual de grande expressividade que, em valores absolutos, alcança a cifra de R\$ 12,3 bilhões. Em sua maior parte, são recursos do Governo Federal, mas, ao lado disso, um conjunto relevante de ações se materializará mediante parcerias com instituições internacionais, empresas e organizações da sociedade civil.

Esse quadro reflete o ambiente prevalecente desde o final do século passado, caracterizado pelo aumento substancial das demandas da sociedade, que no ambiente democrático passou a ter maior acesso a instrumentos políticos e institucionais reivindicatórios, em contraste com as dificuldades crescentes dos governos em fazerem frente a essas demandas com recursos próprios.

As parcerias, desde então, passaram a se constituir em importantes instrumentos de gestão pública, substancialmente determinantes para a viabilidade e o êxito dos programas governamentais. É nesse contexto que emerge a tendência de a iniciativa privada assumir papéis significativos no financiamento de investimentos de interesse público.

Destaca-se como maior inovação, nesse âmbito, a criação das denominadas Parcerias Público-Privadas – PPP. Adotadas inicialmente em países com maior índice de desenvolvimento, como o Reino Unido, onde vêm apresentando expressivos ganhos de eficiência e de qualidade na prestação dos serviços públicos, esse novo mecanismo apenas

começa a ser explorado no Brasil, ainda num cenário caracterizado pela ausência de um marco legal e institucional apropriado e específico.

Em parcerias dessa natureza, governos estabelecem relações de complementaridade com a iniciativa privada, em que as duas partes dividem investimentos, riscos, responsabilidades e ganhos, mediante contratos legais de longo prazo com a finalidade de prover equipamentos de infra-estrutura e serviços públicos. Na condição de encarregados dessas obras e serviços, os particulares arcam com os investimentos e são remunerados, segundo sua performance, com verbas orçamentárias ou pela exploração dos serviços.

Trata-se, portanto, de uma alternativa que possibilita ao Estado desenvolver projetos de envergadura, desonerando-se do desembolso imediato. São projetos de implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infra-estrutura estatal, abrangendo instalações de uso público; vias públicas e terminais; instalações e equipamentos para serviços de natureza social, como educação, saúde e assistência social, de natureza econômica, inclusive de transportes e saneamento, ou de suporte a outras atividades, como segurança e sistema penitenciário.

Além do aspecto da amortização do investimento a longo prazo, as parcerias público-privadas inovam em relação à remuneração do contratado: diferentemente dos contratos convencionais, onde se remunera cada tarefa isoladamente considerada, como a execução da obra ou a sua manutenção, por exemplo, a remuneração passa a ser uma contrapartida pelo conjunto de benefícios que o particular disponibiliza.



Por isso mesmo, as PPP estabelecem o princípio da máxima eficiência na aplicação dos recursos públicos, assumindo o agente privado obrigações de resultado e não apenas de meio. Para tanto, os contratos contam com eficientes cláusulas de proteção e prevêm a avaliação rigorosa da performance do contratado e da qualidade do serviço prestado, seja em relação a concessões, permissões, subconcessões ou outras formas ajustadas.

Como principais vantagens, o governo passa a contar, a longo prazo, com um ambiente de sustentabilidade para o desenvolvimento da infra-estrutura e dos serviços públicos, além de agregar valor aos ativos estatais e elevar o grau de eficiência dos serviços. Cabe lembrar que esses são atualmente os requisitos básicos da modernização do Estado, bem como do seu reposicionamento no ambiente global, não significando uma redução do

seu campo de atuação, mas, ao contrário, um recurso para torná-lo mais efetivo, eficiente e econômico.

Para os consumidores e contribuintes, principais destinatários dos serviços, as PPP oferecem como benefícios potenciais, a depender do tipo de projeto e dos termos que regem as parcerias, a aceleração no provimento e utilização da infra-estrutura, a redução de custos e a melhor qualidade dos serviços prestados.

O reconhecimento das oportunidades sugeridas pelo novo mecanismo motivará o Governo, ao longo do período de vigência deste PPA, a estruturar-se para implementar a experiência no Estado, cumprindo observar, de antemão, que a sua aplicação deverá se reger pelo cumprimento às diretrizes estabelecidas para a gestão como um todo, pelo princípio da transparência dos procedimentos e decisões e pela participação efetiva da sociedade.