

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.

Cumprido 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-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 eloqüência 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



A área que concentra investimentos nas atividades turísticas ao longo da faixa costeira compreende os eixos Metropolitano, Grande Recôncavo, Mata Atlântica e Extremo Sul, com os empreendimentos industriais e as atividades importantes de comércio e serviços concentrados na Capital e nas grandes cidades. Trata-se de área habitada por uma grande parcela da população do Estado, aproveitando-se das melhores condições de infra-estrutura.

Os eixos Baixo Médio São Francisco, Centro Leste São Francisco, Médio São Francisco e Oeste do São Francisco, que correspondem à parte ocidental do Estado, vêm recebendo os benefícios da expansão agroindustrial em moldes modernos, a exemplo do que tem ocorrido em todo o Centro-Oeste do país. Trata-se de uma área de economia dinâmica, competitiva em escala nacional e internacional, com tendência de expansão da atividade produtiva e da área ocupada, necessitando, ainda, de infra-estrutura, principalmente em logística de transportes local e escoamento da produção.

A estratégia de integração territorial, proposta do PPA, busca articular os eixos do São Francisco aos do Litoral, subespaços do Estado que apresentam maior dinamismo e melhores possibilidades de geração de riqueza, o que os torna de alto valor estratégico para o desenvolvimento estadual. Essa articulação deverá promover a integração de todo o território baiano no processo de desenvolvimento socioeconômico, construindo caminhos de desenvolvimento para as áreas do interior do Estado que apresentam menor dinamismo econômico e mais baixos indicadores sociais. Tais estratégias deverão contribuir para a inserção dos eixos centrais no processo 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.