

○ PPA 2022-2025



## APRESENTAÇÃO

Neste 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 2020, durante a campanha eleitoral, quando desenvolvemos o nosso Programa de Governo.

Posteriormente, a partir da nossa posse em 1º de janeiro de 2021, demos início à discussão para a elaboração do PPA, utilizando como principal referência o nosso Programa de Governo, pautado na observação intensa das necessidades de nosso povo, colhidas e vivenciadas no dia a dia de nosso município. O Plano Plurianual 2022-2025, portanto, reflete os anseios, os desejos e as expectativas dos nossos munícipes.

O PPA, é fruto do trabalho de todas as Secretarias e demais órgãos da Administração, que, ao longo dos últimos meses, discutiram os Programas, os Compromissos, as Metas e as Iniciativas que integram a estrutura do PPA 2022-2025. Também realizamos em 2021 uma escuta social, que sucedeu aquelas que antecederam o momento eleitoral, afim de ratificar seu conteúdo e coletar novas proposições para a elaboração do Plano.

O resultado desse processo de discussão foi a elaboração de um PPA que apresenta objetivos estratégicos voltados a promoção da inclusão social, da promoção da qualidade de vida, da estruturação do município afim de ofertar ao cidadão serviços de qualidade, do fortalecimento da identidade, da diversificação econômica e sobretudo na qualificação educacional.

Assim buscaremos junto a União e Estado, principalmente tendo como base seus respectivos planos plurianuais a integração necessária de

nossas ações, buscando potencializa-las ao máximo, gerando benefícios sociais e efetiva qualidade de vida aos nossos cidadãos. Para tanto observamos os respectivos planos Plurianuais de cada uma dessas esferas de governo, buscando neles as ações de interesse municipal, que culminarão com os resultado macro estratégicos esperados no encerramento do quadriênio.

Na Saúde, um dos objetivos estratégicos é a qualificação da rede de atendimento, minimizando os custos, mas sobretudo garantindo uma medicina preventiva eficiente e acesso a população aos serviços de média e alta complexidade do SUS sempre com o apoio do poder publico municipal, buscando garantir o direito pleno a saúde. Vislumbra-se também a participação de nosso município em consórcios de saúde, buscando na economia de escala a viabilização de uma saúde mais equânime, integrada e eficiente.

O fortalecimento da educação constitui um dos objetivos centrais em nosso Governo. Ao longo dos últimos anos, a união, estados e municípios fizeram um esforço significativo e investiram pesadamente na educação, principalmente através do FUNDEB. Esse esforço, foi impactado negativamente pela crise financeira e portanto é hora de revermos nossas metas e buscarmos a otimização destes recursos, para que de um lado os professores tenham melhores condições de trabalho, mas principalmente que ela se reverta em uma melhor educação.

Um dos caminhos para a superação da recente crise econômica é investir em infraestrutura para o desenvolvimento, precisamos entender que sem desenvolvimento econômico não há movimentação social efetiva. Portanto acreditamos que os investimentos em nosso município devem ter duas vertentes a qualificação dos aparelhos públicos, voltados a qualidade de vida e a ampliação e qualificação dos investimentos estruturantes, que promoverão o crescimento econômico de nosso município, tais investimentos no entanto dependem de grandes montas de recursos. Mais uma vez buscaremos junto a esfera estadual, não somente o apoio para investimentos nos aparelhos públicos de serviço e lazer, mas sobretudo na captação de obras de grande porte, que busquem soluções mais efetivas para nossos problemas de água, energia, transporte, que facilitarão a fixação de empreendimentos e o escoamento de bens e serviços.

Uma preocupação central é impulsionar a inclusão produtiva, sobretudo no meio rural, com ações de fomento e apoio ao acesso ao crédito, regularização fundiária, apoio ao beneficiamento e à comercialização e qualificação dos trabalhadores da região.

As políticas públicas voltadas para o fortalecimento da atividade econômica - Agronegócio, Indústria, Comércio, Turismo e Serviços são

efetivamente preocupações de nossa administração, dessa forma buscaremos parcerias que visem aprimoramento do ambiente de negócios, a atração de investidores sempre através de parcerias com estado e a união.

Por fim, deve-se registrar que os servidores públicos municipais, são imprescindíveis para que o PPA 2022-2025 seja implementado com êxito. Somente um pacto entre todos, que visem sempre o benefício coletivo, pode efetivamente modificar e fortalecer nosso município. Assumimos, assim, o compromisso de fortalecer o diálogo com esse segmento e, na medida do possível, atender suas reivindicações, mas sempre colocando o interesse social acima de tudo, afinal essa é a função precípua do estado e conseqüentemente dos seus servidores. Reforçamos também o compromisso com uma gestão moderna, efetiva e transparente, alicerçada na democracia e no fortalecimento de suas instituições .

## Entendendo o PPA 2022-2025

O PPA configura-se como o principal instrumento da gestão estratégica do município, 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 2022-2025 mantém o alinhamento metodológico com o PPA da União e do estado da Bahia o 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 Programa de Governo, nas escutas sociais realizadas em 2020 e 2021, nas informações contidas nos cenários prospectivos, além das diretrizes estabelecidas pelo Governo Estadual e Federal para o seus respectivos PPA(s) vigentes. Esses elementos contribuíram para a construção das Diretrizes Estratégicas, que serviram de referência para a formulação dos programas temáticos para o PPA 2022-2025

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. Nessa proposta de organização da Matriz Programática os programas podem contemplar, concomitantemente, diversos temas

estratégicos. Foi adotado um único eixo estruturante tendo em vista não segregar temas complementares ou correlacionados, portanto o PPA 2022-2025 será composto por apenas um único eixo estruturante: Planejamento e Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável, alinhado com o eixo do estado da Bahia e União. Identificou-se assim grupo de temas estratégicos para que estes norteassem os programas deste PPA. Os Temas estratégicos encontram-se listados no corpo do PPA.(anexo 1)

Uma noção que norteou a elaboração do PPA foi 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. Dessa 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 assegurassem o componente estratégico do PPA. Ao definirem seus compromissos, o fizeram considerando a base estratégica à qual os temas estratégicos fazem parte. Com fundamento nessa estruturação, um programa pode produzir efeitos concomitantes sobre diversos temas estratégicos, dado o caráter transversal de seus compromissos.

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

#### DIMENSÃO TÁTICA OPERACIONAL DO PPA 2022 –2025

A parte tática-operacional do PPA compreende 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 programas temáticos finalísticos e de gestão .

### Cenários Prospectivos 2021 - 2032

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, principalmente em períodos de crise .

Foi com o propósito de atender a essas necessidades do PPA 2022-2025 que o estudo Cenários Prospectivos buscou definir um conjunto de elementos indicadores de tendências. O trabalho consistiu na análise de variáveis agrupadas por temas gerais, vislumbradas principalmente do cenário projetado no PPA do Estado da Bahia para o período de 2015 a 2030, para dele obter dados gerais e variáveis de tendência, que permitissem estabelecer, respeitados

o espaço e tempo e peculiaridades do município para projetar o cenário para o período de 2022 a 2025.

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.

O fortalecimento da agricultura familiar, com implantações de programas de melhoramento da produção, facilitação ao crédito e aumento da disponibilidade hídrica, levando em consideração a importância da Agricultura para a economia do Município de Licínio de Almeida, são medidas a serem adotadas para o próximo quadriênio, que irão contribuir com a redução da pobreza da região, e consequentemente elevar o IDH do município.

A melhoria da qualidade e condição de vida está vinculada ao acesso à educação. Nesse sentido, educação constitui agenda prioritária no Brasil, na Bahia e no nosso município. Nos próximos anos, deveremos aprofundar o seu Pacto pela Educação, buscando a articulação com o estado da Bahia e com a União, mobilizando a comunidade para a construção de uma educação compatível com as necessidades dos nossos jovens. Para tanto, é crucial solucionar a questão do financiamento, reforçando parcerias estratégicas já existentes e buscando novas fontes de recursos, mas, sobretudo buscando a efficientização da utilização dos recursos já existentes. 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 nosso Governo 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).

Esperam-se melhorias na qualificação e na humanização dos profissionais de saúde e na atenção básica, com impacto para grupos sociais vulneráveis, mas também para toda a rede de atendimento de forma a torna-la de fato universal.

O cenário econômico, por sua vez, indica que as dificuldades enfrentadas pela economia global, ainda que já se sinalize melhoras, refletem sobre os indicadores da economia brasileira. É o caso da indústria, que seguirá enfrentando o baixo dinamismo da economia global e o baixo ritmo de crescimento da indústria nacional. Neste contexto buscaremos apoio junto ao governo do Estado, que pretende, segundo seu PPA, manter o apoio à atração de novos empreendimentos e incentivar a integração das cadeias produtivas locais e a desconcentração das atividades industriais, captando investimentos para nosso município e região. Ademais buscaremos ampliar e fortalecer nossa base produtiva, através principalmente de estruturação de nossa cadeia produtiva, facilitação de acesso ao crédito e fortalecimento da economia sustentável, respeitadas a vocação de nosso município e espírito empreendedor de nosso povo.

No âmbito do Desenvolvimento Urbano, continuaremos a apoiar, as Políticas de Habitação de Interesse Social (PHIS), de Saneamento e de Resíduos Sólidos, da estruturação e ordenamento do solo municipal, da integração de distritos, vilas e localidades, aumentando a percepção de pertencimento destes povos e incentivando as relações socioeconômicas entre estes e a sede municipal. O município ainda convive com grandes problemas no fornecimento de bens públicos e serviços básicos para a população, fruto da ausência de políticas específicas das demais esferas de governo, visto que na prática o município não pode ou tem limitada capacidade de investimentos. Nesse sentido, nos próximos anos, espera-se que o Governo do Estado e a união incentivem o desenvolvimento com qualidade das cidades, atendendo às necessidades sociais, culturais, institucionais e econômicas da população, principalmente no que tange o saneamento básico, o tratamento de resíduos sólidos, a expansão e criação da malha viária buscando a integração do município e de suas localidades, que viabilizarão a instalação de empreendimentos, mas sobretudo a garantia da segurança hídrica e energética, essenciais a qualidade de vida dos munícipes e da expansão e diversificação econômica.

Uma tendência observada no trabalho de cenarização do estado da Bahia ( PPA 2020-2023 do Estado da Bahia), 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. Este cenário deve ser conduzido com cautela, principalmente pelos pequenos municípios, principalmente considerando a tendência dos municípios de maior porte em absorver demandas dos municípios menores centralizando serviços e comércio, contribuindo negativamente para o desenvolvimento

socioeconômico dos pequenos municípios. Dessa sorte, adotaremos políticas que visem o fortalecimento do comércio e da produção de serviços, bem como da formação de mão de obra qualificada, tendo em vista, gerar estoque diferenciado de mão de obra, qualificar serviços e produtos, ampliar a cadeia de agregação de valor ao produto produzido no nosso município, bem como atuar junto ao estado e união no sentido de garantir políticas que visem equalizar este cenário quanto aos aspectos desfavoráveis.

Outra vertente que merece destaque é a necessidade de criar e manter infraestrutura de comunicação que garantam a inclusão digital efetiva do município, seus órgãos e cidadãos. Não podemos conceber administração, seja em que esfera ela ocorra, sem a participação efetiva de ferramentas digitais de integração e comunicação. Dessa sorte embora observa-se que existe na Bahia uma tendência a diversificação de oferta de bandas largas, o município precisará captar parceiros que viabilizem a efetiva disponibilização de banda larga em nosso município com velocidades e qualidade compatíveis com as nossas necessidades.

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 Municipal pretende fortalecer as políticas que converjam para essas tendências, o que está contemplado no PPA 2022-2025.

Apesar das dificuldades decorrentes das estiagens, o esforço de cearização aponta para avanços no uso de tecnologias de convivência com seca – a exemplo de pesquisas do uso da hidroponia com água subterrânea para desenvolvimento de fruticultura, alteração dos limites legais de expansão da irrigação, aprimoramento da utilização e reutilização de recursos hídricos. Aposta-se no crescimento do número de reservatórios hídricos e do volume de recursos para construção de grandes reservatórios. Neste cenário buscaremos ampliar e melhorar a qualidade de nossos reservatórios, através da captação de investimentos sólidos de parceiros, de outras esferas de governo, mas principalmente apoiar as políticas de conservação dos recursos hídricos.

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 . Espera-se neste contexto que o município fortaleça e modernize seu modelo de governança, tendo em vista estruturar suas ações de modo a potencializa-las.

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 município, mas, também, em restrições ao processo de construção de um futuro desejado para nossos cidadãos.

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, passa pelo aproveitamento das oportunidades e a superação das restrições.

## CENÁRIO FISCAL

As medidas adotadas entre 2008 e 2014 pelo governo brasileiro, no bojo da crise internacional, buscaram arrefecer os efeitos recessivos na economia, embora o cenário internacional indique estabilização econômica com tendência a retomada do crescimento, o Brasil nos anos de 2015 e 2016 enfrentou o ápice dos efeitos negativos, apresentando recessão técnica. As medidas adotadas pelo governo, associadas a grave crise política não foram suficientes para reversão do quadro de grave crise econômica, tão pouco, até agora conseguiram garantir o retorno da confiança e a reversão das expectativas negativas do setor privado. Em 2019, ainda tentando alternativas para sair da crise, político-econômica, tomamos conhecimento do flagelo do SARS-COV-19, que culminou com a crise epidemiológica ainda enfrentada por nós e por muitos países, cujo impacto socioeconômico ainda vem sendo sentido por todos. Dessa sorte o cenário para o quadriênio de 2022 a 2025 é incerto. Alguns países vem demonstrando pequena recuperação de suas economias, inclusive o Brasil, mas isso não reflete crescimento real, mas mera recuperação as condições anteriores a crise.

Apesar do crescimento do PIB no último quadrimestre, observa-se a situação fiscal se deteriorou em decorrência do crescente descompasso, entre as receitas e as despesas públicas, comprometendo as metas fiscais, a capacidade de investimento, e a confiança do mercado. 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 extremamente baseada em commodities.

O desempenho econômico do país, ao longo do período de 2011 a 2020, foi marcado por oscilações relevantes na taxa de crescimento real. No cenário atual, a forte desvalorização do real frente ao Dólar, resultou no aquecimento das vendas destes ativos, favorecendo o crescimento do PIB nacional e também a positividade da balança comercial. Esse ciclo no entanto tem provocado forte elevação dos preços internos, e já há sinalização de restrição ao crédito para conter esse avanço. Tudo isso tende a impactar negativamente na economia dos pequenos municípios. Outra tendência marcante dos últimos anos tem sido o aumento das receitas federais, em tributos não compartilhados com as demais esferas de governo, aumentando ainda mais a dependência dos pequenos municípios.

Não se observa no cenário medidas do governo federal que visem efetivamente combater este cenário, até o momento, as medidas, tem caráter paliativo, uma vez que as intervenções pontuais como a injeção de recursos do FGTS no mercado através do saque das contas inativas, tem caráter pontual e desproporcional, também assim se dá com a parcela do auxílio, e com as linhas de créditos para os pequenos empreendimentos que raramente chegam a estes, que via de regra representam a maior geração de empregos e renda dos pequenos municípios. A solução para isso consiste no repactua mento federativo, mas que por enquanto é peça imaginária.

No cenário fiscal dos municípios precisamos analisar o impacto do encolhimento do PIB nas fontes de receitas dos municípios. Percebeu-se claramente que os repasses aos municípios, em geral, sofreram decréscimo, quando considerados a inflação e o aumento das obrigações pactuadas com as outras esferas de governo. Embora a princípio seja aceitável que em função do decréscimo do PIB, os municípios sofram impacto econômico, é necessário observar que, a arrecadação geral da União, não sofreu tão significativamente.

Tal fenômeno ocorre tendo em vista a disparidade entre os impostos totais recolhidos pela União e aqueles que efetivamente servirão de base para cálculo dos repasses das obrigações constitucionais. Observa-se claramente uma tendência a desvinculação de impostos e contribuições e conseqüente esforço da União na arrecadação destes, deixando os municípios fora dessa margem de ampliação da arrecadação. Essa tendência se não revertida deverá agravar a situação dos municípios, que já apresentam resultados fiscais bastante preocupantes.

Enquanto o novo Pacto Federativo não vira realidade, resta aos municípios, elaborar as suas peças orçamentárias sob o enfoque macroeconômico, em observância aos indicadores fiscais nacionais. Afinal a conjuntura econômica nacional, em razão da concentração da arrecadação, tem impacto significativo na arrecadação municipal.

O último relatório de mercado FOCUS, divulgado pelo Banco Central do Brasil, no dia 14/06/2021, apresenta expectativas de crescimento do PIB – Produto Interno Bruto para o ano de 2021 em relação há quatro semanas. Passando de 3,45% para 4,85%. Contudo, a expectativa do mercado para os próximos anos está em percentuais de crescimento menos significativo. Sendo previsto um crescimento da ordem de 2,20%, 2,50% e 2,50% para os anos de 2022, 2023 e 2024, respectivamente. Cabe registrar que o ano base de início do PPA teve perspectiva de crescimento do PIB reduzida.

Passou de 2,38% para 2,20%.

Outro indicador importante na construção da projeção econômica, o IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo teve a estimativa aumentada para 2021, passando de 5,15% para 5,82%. Quanto a expectativa do mercado para os próximos três exercícios financeiros, o relatório do Banco Central do Brasil aponta para índices inflacionários de 3,78%, 3,25% e 3,25%, respectivamente.

As previsões para PIB 2021 indicam um crescimento significativo e para os demais anos discretos crescimento conforme as previsões dos operadores e economistas do mercado financeiro.

Importante ressaltar que a projeção fiscal do PPA 2022-2025 foi elaborada em um ambiente de Calamidade Pública que assola todo o país em decorrência da pandemia do novo coronavírus, a COVID-19. Essa pandemia, que já permanece desde 2019, vem acompanhada de muita incerteza quanto à sua extensão e alcance, bem como quanto a seu impacto sobre a atividade econômica, o que pode reduzir de forma significativa a previsibilidade orçamentária.

Nesse sentido, levando em consideração os indicadores macroeconômicos, a incerteza por conta da pandemia e a fiel observância da base histórica do comportamento orçamentário realizado nos últimos dois anos, e o que está orçado para 2021, realizou-se a prospecção fiscal do PPA 2022-2025.

## 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 município, mas junto a outras esferas de governo, ao setor produtivo privado e aos movimentos sociais. A construção de planos pactuados, que reflitam as prioridades da sociedade, constitui uma tendência do Brasil atual, mas que precisam ser constantemente amadurecidas.

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 .

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 os 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 de Administração e 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) .

Assim, o modelo de gestão do PPA 2022-2025 deve ser capaz de superar os aspectos críticos que impactam a gestão do PPA, 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:

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;

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;

Consideração das especificidades de implementação de cada política pública e da complementaridade entre elas;

Articulação e cooperação interinstitucional para fins de produção e organização das informações relativas à gestão;

Produção de informações estruturadas e tempestivas para subsidiar a tomada de decisões;

Fortalecimento do diálogo com os entes federados com vistas à garantia

de efetividade das políticas públicas;

Consideração da localidade como campo de observação dos resultados das políticas públicas, de modo a aperfeiçoar os critérios de regionalização e integração das políticas; e

Participação social como forma de conferir transparência à gestão.

Com base nesses princípios, o modelo de gestão PPA 2022-2025 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 realização de ciclos anuais de planejamento que permitam fundamentar eventuais alterações do PPA para melhoria dos programas;

A responsabilidade pela adequada execução do PPA compartilhada por toda a estrutura da Administração Municipal, na forma de instâncias de gestão operacional, político-institucional e político-estratégica articuladas pela sistemática de monitoramento;

A efetiva participação dos conselhos de representação da sociedade que integram a estrutura do Executivo municipal, 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.

Por fim, a instância de gestão político-estratégica corresponde à instância de decisão final do prefeito municipal 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, dentre outros, de modo a subsidiar a tomada de decisão pelo prefeito municipal 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 os 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 municipais.

Encerramos a apresentação do Plano Plurianual, reforçando mais uma vez que somente através do Planejamento estratégico é que poderemos encontrar ferramentas capazes de combater a desigualdade socioeconômica de forma sustentável. Mas que desse planejamento deverão brotar ações que deverão respeitar o homem e o espaço, integrando-o da forma mais equânime possível! Respeitando as individualidades, mas, sobretudo buscando a coletividade como instrumento de sua realização.