



Diciembre 2017 - ISSN: 1988-7833

## A IMPORTÂNCIA DO PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO PARA EXPANSÃO DA AQUICULTURA NA BAHIA, ENTRE 2012-2015

Andressa de Sousa Santos Ferreira <sup>1</sup>;  
Sócrates Jacobo Moquete Guzmán <sup>1</sup>;  
Aniram Lins Cavalcante <sup>1</sup>

<sup>1</sup> - Universidade Estadual de Santa Cruz.  
Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Políticas Públicas.

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Andressa de Sousa Santos Ferreira, Sócrates Jacobo Moquete Guzmán y Aniram Lins Cavalcante (2017): "A importância do plano plurianual como instrumento para expansão da aquicultura na Bahia, entre 2012-2015", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/04/plan-plurianual-aquicultura.html>

### RESUMO

Este artigo expõe uma discussão sobre as teorias do planejamento para o desenvolvimento em sua dimensão local e o desdobramento da análise do Plano Plurianual (PPA), de 2012-2015 para o estado da Bahia, dando destaque aos programas de fomento à aquicultura, atividade de importância econômica para as comunidades tradicionais concentradas na faixa litorânea. O objetivo consistiu em apresentar os programas do Plano Plurianual 2012-2015 que contemplam a aquicultura e comparar a efetividade das ações por meio dos resultados alcançados e esperados dos indicadores contidos no PPA. Foram utilizadas as teorias de Desenvolvimento, abordagem territorial do Desenvolvimento Local e Planejamento. A metodologia adotada para tratamento dos dados secundários foi analítico-descritiva através da comparação das ações propostas nos programas e seus resultados. Os resultados apontaram que o Índice de Expansão da Produção do Pescado conseguiu alcançar 77% do esperado e o de Expansão da Produção da Aquicultura nas Áreas Marinhas, 69%. As metas, por sua vez, tiveram resultados abaixo da média.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Local, Planejamento, Aquicultura, Políticas públicas, Brasil.

### 1 INTRODUÇÃO

A aquicultura<sup>1</sup> é a atividade agropecuária que mais cresce no Brasil e no Mundo, conseqüentemente surgem novas oportunidades de mercado. A pesca e a aquicultura se constituem importantes fontes de alimento, nutrição, renda e meios de subsistência para centenas de milhões de pessoas ao redor do mundo. A oferta mundial de peixe per capita atingiu recorde de 20 kg em 2014, graças ao vigor crescimento da aquicultura, que agora fornece metade de todos os peixes para consumo humano (FAO, 2016).

No Brasil, o perfil da aquicultura é resumido em uma produção total de 476.522,00 toneladas, significando uma taxa de crescimento de 56% nos últimos 12 anos; e dimensão econômica do negócio de aproximadamente 3 bilhões ao ano, segundo dados de 2013, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (SEBRAE, 2015). A região Nordeste destaca-se como a maior produtora aquícola com 29% da produção nacional, com destaque para o Ceará, Rio Grande do Norte, Maranhão e Bahia.

Apesar de tamanha expressividade numérica, a atividade ainda precisa se solidificar em termos estruturais e de negócios. As micro e pequenas empresas enredadas no setor aquícola atuam em um mercado restrito, pois o baixo volume de produção, frequência irregular na oferta e impossibilidade de agregação de valor, dificultam a comercialização e inserção direta ao consumidor final. Somado a isso, a falta de infraestrutura prejudica os empreendedores no escoamento da produção, principalmente quanto à qualidade do produto e ao preço de negociação (SEBRAE, 2015).

Geralmente as atividades aquícolas desenvolvidas no Nordeste são de pesca artesanal, por pescadores e marisqueiras que ficam subordinados aos atravessadores ou vendas irregulares em locais insalubres etc. É essencial que os pequenos produtores conheçam a realidade e as perspectivas de mercado atuais, tanto em nível local, regional e nacional. Diante disso, cresce a necessidade de planejamento que vise o apoio para o avanço dessa atividade produtiva tão importante para economia e ao mesmo tempo para a identidade das comunidades tradicionais.

O Plano Plurianual apresenta-se como instrumento do planejamento e alternativa para a intervenção do Estado, de modo a estabelecer ações e metas de desenvolvimento para diversos temas, dentre eles, as atividades produtivas. Ainda mais no momento os PPAs passaram a ser participativos, buscando na participação popular atender às demandas que realmente interessam e desencadeiam melhoria de vida para a população. Na Bahia, o PPA 2012-2015 foi a segunda edição com o caráter participativo.

Dado a importância do planejamento para o desenvolvimento e mediante a relevância econômica desta atividade em nível mundial e nacional, importa investigar como a aquicultura tem sido beneficiada através de programas e ações no estado da Bahia. Por isso, busca-se responder como os programas de fomento à aquicultura contidos no Plano Plurianual Estadual 2012-2015 foram executados a fim de expansão dessa atividade econômica na Bahia?

Nesse sentido, o artigo objetiva apresentar os programas do Plano Plurianual 2012-2015 que contemplam a aquicultura e comparar a efetividade das ações por meio dos indicadores alcançados e esperados contidos no relatório da política. Especificamente, apontar o tipo de planejamento que norteou a elaboração do PPA 2012-2015; detalhar cada programa relacionado à aquicultura; e comparar os indicadores de cada programa.

O artigo segue estruturado em 4 seções. No referencial teórico são apresentadas em três subseções as abordagens do Desenvolvimento, Território e Desenvolvimento Local, e os tipos de Planejamento. Na seção 3 são apresentados os procedimentos metodológicos. Em seguida os resultados e, finalmente, as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

As abordagens teóricas desta fundamentação para as noções de Desenvolvimento foram Corrêa (2009), Sen (2010), Furtado (1992), Sachs (2004) e Brandão (2008) que remontam o tema com base na importância da participação e controle social, o combate às privações de liberdade, importância dos aspectos ambientais e estruturais da economia. Em seguida são descritas teorias da Economia Regional sob a abordagem territorial do Desenvolvimento Local sob a retrospectiva de Diniz (2001). Após toda a contextualização, faz-se a explanação sobre os tipos de Planejamento com base na literatura do ILPES e de Escudero (2014) que estabelece quatro tipologias.

### 2.1 Noções de Desenvolvimento

Até o século XX, desenvolvimento era associado apenas à questão econômica, que por muito tempo ignorou as necessidades básicas e equidade social em detrimento da acumulação de capital. Essa visão tinha no crescimento econômico um sinônimo. No final dos anos 1990, são incorporadas outras dimensões e a noção de desenvolvimento se expandiu para além das demandas sociais, incluindo os fatores ambientais e de direitos humanos (CORRÊA, 2009; SEN, 2010).

De acordo Sen (2010), o desenvolvimento é a busca pela eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas exercerem sua função social de agente. A liberdade é fundamental ao processo de desenvolvimento, pois a qualidade do progresso será proporcionalmente refletida no aumento da liberdade, ligada às oportunidades econômicas, liberdades políticas, condições básicas de saúde, educação, moradia etc.

De forma que o desenvolvimento não se limita apenas à redução da pobreza ou assistencialismo, mas à promoção de vida digna e oportunidade ao cidadão para exercer seu papel social em todas as áreas possíveis, corroborar para o desenvolvimento econômico e ser beneficiado por ele. Entretanto, o alcance desse nível de participação popular exige uma construção equilibrada na apropriação dos direitos que promovam a liberdade.

É um caminho que envolve a efetividade do controle social e, conseqüentemente, tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. Aspectos que ressaltam a complexidade do desenvolvimento para as nações, por isso deve ser visto como é um processo multifacetado de intensa transformação estrutural, resultado das interações sociais, dos grupos de interesse que formam a sociedade (FURTADO, 1992; SACHS, 2004; BRANDÃO, 2008).

Nesse cenário, a comunidade passa a ser agente de desenvolvimento e deve concentrar forças, agir em conjunto, ser a comunidade de cidadãos, ciente do poder que lhe é outorgado. Diante desta concepção, a organização social ganha importância e se fortalece, ressaltando a necessidade de abrir novas oportunidades para que a participação da sociedade civil seja ativa e intervenha até mesmo nas crises do Estado (OCAMPO, 2003).

Torna-se possível concluir que a recente abordagem de desenvolvimento, compartilhada pelos autores citados acima convergem para um pensamento normativo similar, apesar de cada um ressaltar aspectos distintos ou abordá-los sob perspectivas diferentes (humano, incluyente, econômico, sustentável, como liberdade etc). O significado de desenvolvimento aponta para a construção social, econômica e política de modo sustentável para que os seus resultados sejam consequências contínuas e progressivas.

Mediante a breve explanação das noções de desenvolvimento e a incorporação de vertentes, vale destacar a abordagem territorial e seus impactos na promoção do desenvolvimento em nível local. De modo que o tópico seguinte apresentará as principais teorias e modelos que impulsionaram a consolidação do tema, originadas como resposta à desigualdade econômica e territorial, e a estruturação do planejamento.

## 2.2 Abordagem Territorial do Desenvolvimento Local

O conjunto de teorias de desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração de inspiração marshalliana e keynesiana surgiram a partir da década de 1950 com enfoque no desenvolvimento de espaços subnacionais, destacando-se as obras de Perroux em 1955, Myrdal em 1957, Hirschman em 1958 e North, 1959. Segundo Diniz (2001), a teoria de Perroux ficou popularmente conhecida como a teoria dos polos de crescimento, em que uma ou mais indústrias motrizes exerciam um papel dominante sobre as movidas. A teoria de Myrdal reforçou a dinâmica desigual das relações humanas como um problema e apresentou a disparidade como causação circular e acumulativa, em que regiões ricas tendem a se tornar mais ricas e regiões pobres, mais pobres (DINIZ, 2001).

Enquanto Hirschman e a teoria dos encadeamentos encararam a desigualdade como quase um requisito do processo de desenvolvimento, porém o autor também identificou efeitos positivos (*trickle-down*) e negativos (*polarization*), afinal, as regiões mais desenvolvidas atraem capital e trabalho qualificado das regiões atrasadas, realimentando a desigualdade. Por sua vez, North previu o desenvolvimento regional através de uma base exportadora, ou seja, uma atividade de exportação baseada em fatores próprios do local (DINIZ, 2001).

As novas teorias focadas nos conceitos de aglomeração e custos de transportes se utilizaram dos modelos matemáticos para inserir aspectos menos tangíveis, como instituições e capital social às discussões sobre desenvolvimento regional. A partir daí a disciplina de Economia Regional adota um caráter interdisciplinar, sob a ótica das firmas, buscando na aglomeração, um fator de localização de novas atividades.

De modo geral, as teorias de desenvolvimento regional foram impulsionadas pela mudança global ocorrida após as duas primeiras guerras mundiais, as crises entre elas, seus impactos econômicos e, principalmente, seu desequilíbrio. O propósito central das teorias criadas era explicar a situação mundial capitalista que acabara reforçando a disparidade entre centro e periferia e intimando o Estado a intervir econômica e socialmente por meio do planejamento territorial (DINIZ, 2001).

Sob a mesma perspectiva, Alcoforado (2006) atribui a transitoriedade do enfoque regional para o territorial à quatro fases da mundialização do capital, classificadas em: 1) de 1450-1850, foi a mais longa e buscava a expansão mercantilista; 2) de 1850-1950, marcada pela mudança dos modelos econômicos coloniais, imperialistas e industriais; 3) de 1950-1989, caracterizada pela descolonização, reestruturação produtiva, e a 4) pós-1989 denominada de globalização recente em que ocorre o declínio do Estado-Nação e reestruturação do sistema interestatal.

Apesar do elemento território, na sua concepção física, estar presente em todas as fases, Alcoforado (2006) apresenta a última fase como o momento histórico no qual a abordagem territorial é aplicada de forma mais intensa e complexa como mecanismo de resposta aos problemas do cenário político, econômico, social etc. Por meio desse novo olhar, os planejadores de políticas públicas começaram a priorizar o território, como sujeito do desenvolvimento.

O território é visto não apenas como um aspecto externo à atividade econômica, porém analisado conforme as relações sociais que nele se materializam e seu papel protagonista ao desenvolvimento. Vale ressaltar que o termo território é polissêmico e deve ser utilizado com base em todas as peculiaridades do local e suas articulações, especialmente, as dimensões de identidade,

sociais, políticas, culturais, econômicas, ambientais, local-global (BECKER, 1983; HAESBAERT, 1997; SANTOS, 1997; BRANDÃO, 2008).

O conceito apresentado por Salem (2014) apresenta o território destacando três dimensões: material, identitária e organizacional. A dimensão material corresponde ao espaço físico, paisagem natural, arquitetura, ocupação, história; enquanto a identitária se refere à forma como a população o constrói mediante seus projetos e interações; e a organizacional está ligada às práticas de governança, em como os grupos sociais se organizam a fim de alcançarem objetivos comuns.

Nesse viés, a autora incorpora o desenvolvimento sustentável ao planejamento territorial, ressaltando a importância da governança sustentável, ou seja, as escalas de gestão do território, principalmente a escala local é um elemento fundamental para combater as fragilidades cíclicas da globalização (SALEM, 2014). Até mesmo porque o desenvolvimento deve ser entendido como um processo singular para cada território que exige dinamicidade por natureza e reflexões diversas, bem como articulações (SCHNEIDER, 2004).

Portanto, ganha espaço a noção que é a partir do território que se deve montar o planejamento em busca do desenvolvimento. Por exemplo, o novo enfoque do desenvolvimento rural é uma abordagem apoiada no alargamento da abrangência espacial, ocupacional e setorial do rural. De forma semelhante ocorreu a mudança do enfoque regional para o territorial, pois a noção de território assumiu o uso normativo e operacional: planejamento, ações de implementação e articulação em todas as esferas (SCHNEIDER, 2004).

No caso do Brasil, Diniz (2013) apresenta uma visão crítica sobre o planejamento regional. O autor afirma que apesar do acúmulo de políticas e programas regionais, os instrumentos e experiências de planejamento sinalizam que se faz urgente estabelecer novos padrões de intervenção pública e articulação. Trata-se então, de romper a visão tradicional de região como recorte do território e efetivar os indicadores econômicos, sociais e naturais para a promoção de uma política aplicável (PIB per capita, grau de urbanização, saldo migratório etc).

Ainda assim, o recorte regional-setorial foi superado pelo territorial e criou os instrumentos de planejamento territorial-setorial, que pode ser um ou o conjunto de vários. Mendes e Neto (2011) destacam as instituições públicas e privadas; políticas públicas: planos, programas, projetos, ações; recursos financeiros; decisão dos agentes; estratégias e prioridades. De modo que as dinâmicas locais e territoriais se correlacionem com o ambiente externo entendido como o contexto econômico e societário em que transcorrem os processos de mudança social (SCHNEIDER, 2004).

Por dinâmica local, entende-se as características do território: governança, capital social, identidade, marco histórico, descentralização do poder, atividade produtiva entre outros, que particularizam a forma de planejar e prever estratégias de desenvolvimento (MENDES; NETO, 2011). Os resultados esperados correspondem ao alcance de um planejamento territorial sustentável (SALÉM, 2014).

### 2.3 Tipologias de Planejamento

A noção de planejamento originou-se no período de pós-guerra entre os anos 1920 e a crise de 1929, e se tornou salutar principalmente nos países ocidentais. Segundo Matus (1978, p. 7), considerando esse fato, afirmou que “a reconstrução criou as condições materiais para que surgisse o planejamento, o qual, como resposta a essas necessidades da época, privilegiou o desenvolvimento das técnicas de curto prazo”.

Com o passar do tempo e avanço das técnicas do planejamento, o conceito passou a incorporar o quesito gestão. De modo que a gestão está intimamente ligada ao conceito de desenvolvimento, enfatizado na compreensão do desenvolvimento descentralizado, da escala humana em ambientes locais e regionais. Essa conceituação é tão importante que “antes de falar de planejamento, tem de se fazer uma tarefa de consulta para conseguir uma verdadeira participação das pessoas em todos os níveis” (PNUD, 1997, p. 19).

Ainda mais quando o desenvolvimento é encarado conforme foi apresentado pelos teóricos da seção 2.1 (FURTADO, 1992; SACHS, 2004; CORRÊA, 2009; BRANDÃO, 2008; SEN, 2010), como um processo participativo que depende da participação social e efetividade de direitos. Com efeito, os novos princípios de planejamento e gestão acentuam que os agentes sociais devem ser consultados em todas as etapas, desde as análises e debates para determinar prioridades de ação até a execução das propostas, o monitoramento e a avaliação delas (FERNANDEZ, 2014).

Os primeiros movimentos de planejar o desenvolvimento no Brasil surgem na década de 1930. Aí, as tendências convergem à alteração das condições socioeconômicas de tipo oligárquicas rumo a um Estado propriamente burguês. Isto fica mais explícito nas práticas de governo com o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) e o Plano de Metas de Juscelino

Kubitschek nas décadas de 1940 e 1950, cujos objetivos miravam a industrialização acelerada do país. A contribuição de Celso Furtado e da Comissão Mista de técnicos da CEPAL foi fundamental para difundir no Brasil a Técnica de Planificação que se vinha trabalhando em diferentes países latino-americanos (FURTADO, 1985).

A era “desenvolvimentista” procurou desenvolver o país por meio do crescimento econômico, baseando-se na atração exógena de grandes indústrias, mas não foi suficiente (ARAGÃO, 2005). A industrialização proporcionou modernidade, aumento da renda, especialização da mão de obra etc., porém gerou um incômodo custo social derivado pela ocupação desordenada das cidades em favelas, pobreza, violência, combate a surtos de doenças, dentre outros.

Posteriormente, o planejamento no Brasil converte-se em planos de controle inflacionário e após o golpe de 1964, a participação do Estado intensifica-se e as práticas de planejamento ficam sujeitas aos desígnios do regime militar até 1985. Vale ressaltar que até os anos 1980 as características do planejamento indicavam um planejamento substantivo, com a preocupação de promover a acumulação de capital. Com óbvias inclinações autoritárias, na maior parte do período aqui considerado, um típico planejamento tradicional *top-down* (FERNANDEZ, 2014).

Apesar das tentativas de desenvolvimento e planejamento para, a configuração do território nacional continuou desigual, ocasionando ilhas de crescimento, concentração dos fluxos de mercado, principalmente quando comparado o interior às áreas metropolitanas. Por volta de 1990, a compreensão do território ganha valor ao olhar do gestor público que passa a traçar mecanismos para maximizar economicamente as peculiaridades da esfera local, identificando-as como prioridades temáticas em busca do desenvolvimento sustentável entre as regiões.

Em nível estadual por volta de 2003, o Governo da Bahia passou a reconhecer a existência de 27 Territórios de Identidade<sup>2</sup>, definidos por meio de debates, audiências públicas e conselhos, a partir da especificidade de cada região (SEPLAN, 2016). Para dinamizar os territórios, o governo estadual instituiu a Agenda Territorial da Bahia (AG-TER) através da Lei nº 13.214 de 11/12/2014 que regulamentou a Política Territorial. A AG-TER iniciou suas atividades em 2016, cujo objetivo visava “propiciar oportunidades de desenvolvimento para os Territórios de Identidade do Estado da Bahia, mediante a integração de esforços entre diversos atores públicos e privados de diferentes segmentos para viabilizar a implantação de empreendimentos produtivos e fomento à cultura empreendedora [...]”, SEPLAN (2016, p. 7).

Da articulação dos atores públicos e privados, busca-se identificar e executar projetos produtivos; ampliar operações de crédito e financiamento bancário; implantar projetos estruturantes; disseminar o empreendedorismo; aprimorar os serviços públicos de assistência técnica; e dinamizar o ambiente de negócio. Assim, a oportunidade de desenvolvimento é ampliada para todos os Territórios de Identidade de forma mais igualitária e se torna mais estruturado estabelecer planos para cada território, avaliando as políticas que potencializarão as características e particularidades de cada região.

Nesse sentido, o planejamento territorial é um campo de práticas profissionais e sociais interdisciplinares que envolve a concepção, a organização e a implementação; exige ainda instrumentos que mesquem especialidades científicas e técnicas. O planejamento deve ser encarado como exercício do Estado, uma função básica inerente a toda e qualquer ação administrativa, e ao mesmo tempo complexa pois exige a articulação dos fatores constitutivos: i) população, ii) território, iii) poder político. Sem esquecer das instituições e as relações que essas estabelecem para através do conjunto de elementos e metodologia estabelecer um planejamento para desenvolvimento (ESCUADERO, 2014).

Além desses aspectos, o planejamento deve ser encarado como um fenômeno social, pois desde o surgimento de aglomeração de pessoas, dos primeiros assentamentos humanos, existe a necessidade de estabelecer normas que regem a harmonia da vida em sociedade. O planejamento precisa ser uma definição que englobe a transcendência das ações humanas sobre o território. Por isso, o formulador da política precisa encontrar a melhor estruturação metodológica considerando as questões econômicas, técnicas, sociais, ambientais e análises regionais.

A evolução das metodologias de planejamento se constitui outro aspecto da evolução do papel do Estado, pois a metodologia tem uma importância salutar na forma como são orientados os processos de desenvolvimento, principalmente em se tratando da especificidade do planejamento territorial. Escudero (2014) elucida os tipos de planejamento ao papel e às fases do Estado, por exemplo, a Coroa Espanhola e seu planejamento do território colonial, ou no início do século XX e as mudanças na América Latina e Escola alemã de planejamento.

A abordagem para o planejamento nacional, sob o enfoque do desenvolvimento regional e local, característico pela a integração territorial e conformação do Estado teve seu apogeu até os anos de 1950. Nos anos seguintes, novas formas de planejamento foram surgindo acompanhando a

evolução da gestão pública. Escudero (2014) estabelece 4 tipos de planejamento mediante o papel do Estado, os aspectos metodológicos e conteúdo, a saber: normativo, sistêmico, estratégico e participativo ou integral.

O planejamento normativo refere-se ao período em que o Estado era produtor e focado na industrialização. Esse tipo de planejamento é essencialmente pautado no conteúdo e a metodologia praticamente inexistente. Os planos estão em normas formais, onde “a relevância está na maneira e no processo de planejamento, a ênfase é colocada no ‘deve ser’ através do estabelecimento de padrões racionais e coerentes, de modo que é definido como a forma do futuro” (Matus, 1983, p.30).

O planejamento sistêmico é a nomenclatura que resume o período da globalização e liberalização do comércio; existe maior participação da metodologia na formulação do plano, mas o conteúdo ainda se destaca. Esse tipo de planejamento admite duas abordagens, a primeira está relacionada com uma ideia de longo prazo e destaca as tendências estruturais; e a segunda enfatiza as reações à dinâmica de crescimento, para tanto preza por planejar métodos multidisciplinarmente.

O planejamento estratégico teve forte contribuição da abordagem empresarial, do neoliberalismo e papel mínimo para o Estado. Nesse tipo de planejamento, o conteúdo possui uma parcela menor e a metodologia assume a liderança, pois o quesito gerencial exige maior efetividade e praticidade do método. Esta modalidade foi influenciada também pela corrente da nova gestão pública, em que o papel do Estado poderia ser comparado ao de uma empresa em que bens e serviços foram prestados a um determinado cliente (cidadão) e que é necessário prevenir/planejar o mais eficientemente possível.

O planejamento participativo/integral se consolida através da democratização da sociedade e participação da comunidade exercendo seus direitos e deveres. A abordagem de planejamento participativo em vez de uma técnica, pode ser entendida como um conjunto de métodos e ferramentas, que podem ser utilizados em várias medidas, com o objetivo de que as partes interessadas se integrem no processo de desenvolvimento e planejamento de um território. Ou seja, há pouco conteúdo e muita metodologia.

É possível ainda hoje, encontrar os 4 tipos de planejamento sendo utilizados pelas gestões dos três níveis executivos, porém o planejamento estratégico se destaca. Porém, atualmente existe uma adequação à administração pública para utilização desse tipo de planejamento para torná-lo uma opção mais viável. O Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), por exemplo, adota uma metodologia de planejamento estratégico que surgiu da necessidade de ter uma ferramenta específica para realizar o desafio de planejamento do desenvolvimento a nível local (ESCUDEIRO, 2014).

A metodologia do ILPES leva em conta um tripé baseado na i) facilidade de aplicação, o que torna compreensível não somente para os técnicos, mas para qualquer interessado; na ii) flexibilidade, permitindo-lhe adaptar-se às realidades territoriais e diferentes técnicas; e na iii) capacidade de uma interiorização rápida, permitindo a sua facilitação e apropriação acelerada aos processos de planejamento. Em termos práticos, a metodologia segue 6 passos: diagnóstico; vocações territoriais; definição de objetivos estratégicos; formulação da estratégia de desenvolvimento local; formulação de políticas, programas, projetos e ações; e aplicação do plano de monitoramento. (ESCUDEIRO, 2014). Entretanto, apesar das adequações, Silva e Sandoval (2012) afirmam que o planejamento estratégico do ILPES não está adaptado adequadamente para a complexidade da dinâmica aos objetivos territoriais, à comunidade e às partes interessadas, tão importantes ao processo de desenvolvimento, característica que consolida o planejamento participativo.

No Brasil, um dos países apoiados pelo ILPES, o plano de nacional de desenvolvimento segue a mesma linha de países como a Colômbia, Equador, Guatemala e Paraguai, que adotam o planejamento através do Plano Plurianual (PPA) com duração de 4 anos. Administrado pelo Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o PPA federal possui um conteúdo de planejamento estratégico estruturados em objetivos, metas, indicadores de eficácia, custo unitário (SHACK, 2009).

Inclusive, importa destacar que o planejamento sempre estará ligado ao orçamento, sendo encarado como instrumento do planejamento. O PPA precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional, como foi o de 2012-2015 pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Este PPA Federal foi intitulado “Plano Mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação” organizado em Políticas Sociais; Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; Políticas e Temas Especiais; e Políticas de Infraestrutura, através de 65 programas temáticos, 492 objetivos e 2.417 metas (MPOG, 2011).

Em nível estadual os Planos Plurianuais também são construídos e estruturados seguindo a mesma metodologia e programas contidos no PPA Federal. No estado da Bahia, a Assembleia

Legislativa instituiu o Plano Plurianual - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015, por meio da Lei nº 12.504 de 29 de dezembro de 2011. Vale destacar que o plano de desenvolvimento estadual da Bahia realizou pela segunda vez o Plano Plurianual Participativo (PPA-P), processo de escuta social que tem o objetivo de coletar subsídios para a construção do PPA (SEPLAN, 2011).

As secretarias do Planejamento (SEPLAN), de Relações Institucionais (SERIN) e de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR) foram as responsáveis pela articulação do PPA-P, que contou com a colaboração e o envolvimento de todas as secretarias estaduais (SEPLAN, 2011). O objetivo geral do PPA estadual visou alcançar as metas principais de crescimento, repartição e estabilidade, para tanto foram enumeradas medidas estratégicas (OLIVEIRA, SANTOS e ARAÚJO, 2014).

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza aplicada, pois objetiva gerar conhecimento que auxilie a análise da relevância dos programas contidos no PPA estadual de 2012-2015 para a aquicultura. Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa adota a linha quantitativa como forma de análise por meio da comparação entre os indicadores pré-estabelecidos pelo plano e divulgados no site do Tribunal de Contas do Estado – TCE. Em relação ao objetivo do estudo, segue a linha exploratória e analítica (descritiva), categorizada nas teorias de Desenvolvimento Local e Planejamento.

Os procedimentos técnicos foram bibliográficos e documental através da coleta de dados secundários: artigos, livros, sites oficiais da Secretaria de Planejamento, relatório das políticas etc. (Quadro 1). Para o alcance do objetivo geral foram utilizados dados secundários com o intuito de apontar o tipo de planejamento que norteou a elaboração do PPA 2012-2015; e detalhar cada programa relacionado à aquicultura contido na política.

Para comparação dos indicadores alcançados e esperados das ações dos programas no Relatório do PPA 2012-2015, os dados também foram secundários disponíveis nos sites da SEPLAN e Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Em relação aos procedimentos previstos para análise dos dados, adotou-se a análise qualitativa de forma integrada, considerando os instrumentos de coleta de dados do estudo. Através dessa análise, buscou-se aprofundar as questões e não apenas os resultados estatísticos (indicadores dos relatórios), a fim de alcançar melhor discussão do tema.

**Quadro 1 – Fonte dos dados da pesquisa**

Objetivo	Instrumentos	Dados	Fonte
Apresentar os programas do Plano Plurianual 2012-2015 que contemplam a aquicultura	Artigos, teses, PPA 2012-2015	Secundários	SEPLAN, Bibliotecas digitais UFBA, USP, UFRJ etc.
Comparar a efetividade das ações por meio dos indicadores alcançados e esperados contidos no relatório da política	Relatório do PPA	Secundários	TCE, SEPLAN e outros.
Apontar o tipo de planejamento que norteou a elaboração do PPA 2012-2015	Artigos, teses, dissertações e PPA 2012-2015	Secundários	SEPLAN, Bibliotecas digitais UFBA, USP, UFRJ etc.

Fonte: Elaboração própria

### 4 RESULTADOS

#### 4.1 Plano Plurianual Estadual 2012-2015

De modo geral, o Plano Plurianual se estabelece como um importante componente do sistema de planejamento governamental, segundo SEPLAN (2011) definido pela Carta Magna, que define ações de modo regionalizado em diretrizes e os objetivos de programas continuados e os investimentos necessários à sua efetividade. O Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, portanto, são instrumentos essenciais à gestão do planejamento. Assim, o aparelho do Estado assume sua função de estar a serviço do interesse público que valoriza a democracia e afirmação dos direitos sociais (SEPLAN, 2011).

O PPA 2012-2015 adotou uma metodologia do tipo *bottom-up*, deixou de encarar os programas como soluções de problemas e passou a priorizar a construção de uma agenda propositiva para a integração territorial e econômica das regiões produtoras do Estado (Quadro 2). Segundo a SEPLAN (2011), por causa da dinâmica metodológica, dos permanentes canais de

diálogos e mediação com a sociedade, o PPA participativo do Estado da Bahia se tornou referência para diversos Estados da Federação.

**Quadro 2 – Comparação entre os aspectos de PPAs anteriores e o PPA 2012-2015**

PPAs anteriores	PPA 2012-2015
Ausência de diálogo com a dimensão estratégica;	Baseado na dimensão estratégica e participativa;
Cumprimento do papel da dimensão operacional;	Cumprimento do papel da dimensão tática;
Resultado da consolidação de programas setoriais;	Resultado da integração territorial e econômica das regiões produtoras do Estado e das propostas do Governo Federal;
Falta de compreensão da extensão da Política Pública;	Ampliação da noção de formulação, execução e monitoramento da Política Pública;
Dificuldade na gestão e mensuração dos resultados alcançados;	Maior transparência no monitoramento e avaliação dos programas;
Programas são organizados em função de problemas;	Programas estruturados a partir da construção de uma agenda propositiva;

Fonte: Elaboração própria com base em SEPLAN (2011)

De acordo a Lei nº 12.504 de 29 de dezembro de 2011 da Bahia, Art. 2º, o PPA 2012-2015 é fundamentado em sete princípios norteadores: i) inclusão social; ii) participação social; iii) sustentabilidade ambiental; iv) afirmação dos direitos do cidadão; v) desenvolvimento com equidade; vi) gestão transparente e democrática; vii) excelência na gestão. Assim, o plano alcançou a base para estabelecer o nível estrutural requerido para as dimensões estratégica e tática através da organização de eixos estruturantes e áreas temáticas que concentra os programas que, por sua vez, são formados por ementa, indicadores, direcionamento dos recursos e compromissos, segundo Quadro 3 (SEPLAN, 2011).

Por meio da construção do PPA participativo foram definidos 47 programas alocados em três eixos estruturantes do Poder Executivo: Inclusão Social e Afirmação de Direitos; Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento e Gestão Democrática do Estado. O eixo “Inclusão social e afirmação de direitos” incluiu as áreas temáticas: Inclusão produtiva, Esporte e lazer, Saúde e Segurança pública com 1 programa cada; Trabalho e renda com 3 programas; Desenvolvimento social, Educação, e Gênero, raça e etnia com 4 programas cada; Cidadania e direitos humanos com 5 programas.

O eixo “Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento” incluiu as áreas temáticas: Energia, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Economia Verde com 1 programa cada; Infraestrutura Logística e de Telecomunicações, Cadeias Produtivas do Agronegócio, Turismo e Cultura e Desenvolvimento com 2 programas, respectivamente; Urbanização e Cidades Sustentáveis e Indústria, Mineração e Serviços Estratégicos com 3 programas cada. Por sua vez, o eixo “Gestão Democrática do Estado” incluiu as áreas temáticas: Planejamento e Gestão Estratégica, Gestão Fiscal, Modernização da Gestão Pública, Relação Governo-Sociedade, e Pacto Federativo respectivamente com 1 programa cada.

**Quadro 3 – Descrição estrutural dos programas do PPA 2012-2015**

Elemento	Descrição
Ementa	Formulada a partir das diretrizes estratégicas, expressa o resultado ou impacto pretendido pela ação de governo;
Indicadores	Instrumentos que permitem identificar e aferir a efetividade do Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação;
Recursos do Programa	Indicam uma estimativa para a consecução dos Compromissos;
Compromissos	Refletem o que deve ser feito e as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Entregas, sob a responsabilidade de um órgão setorial;
Meta	Medida do alcance do Compromisso, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa;

Entrega	Declara as iniciativas a serem empreendidas para a entrega de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados.
---------	---

Fonte: Elaboração própria com base em SEPLAN (2011)

O Poder Legislativo congregou apenas um eixo estruturante, “Ação Legislativa e o Controle das Contas Públicas”, que correspondeu às áreas temáticas: Ação legislativa com 1 programa em referência à Assembleia Legislativa da Bahia – ALBA; Controle Externo Estadual com 1 programa diretamente relacionado ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE; Controle Externo dos Municípios com 1 programa ligado ao Tribunal de Contas dos Municípios – TCM.

Quanto ao Poder Judiciário, o eixo temático foi Efetividade no Poder Judiciário e a área, Justiça com apenas 1 programa. O Ministério Público também possui um eixo estruturante: Proteção da Sociedade e Fomento à Cidadania, uma área temática: Defesa da sociedade com 2 programas. De modo semelhante, a Defensoria Pública possui um eixo estruturante Justiça Integral e Garantia dos Direitos do Cidadão com a área temática Justiça cidadã com 2 programas.

Vale ressaltar que os 8 programas alusivos ao Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública foram estabelecidos para o processo de acompanhamento e avaliação dos 47 programas (Poder Executivo) propostos pelo PPA participativo 2012-2015. Ademais, os órgãos responsáveis por cada programa “executivo” são as secretarias ou atores integrantes do pacto que distribuem as responsabilidades, mas em via de regra uma secretária específica fica responsável pela coordenação das ações.

Outro aspecto importante referente aos programas é que somente após a definição dos compromissos, metas e entrega são estruturadas as ações em conformidade com o orçamento disponível – Lei Orçamentária Anual – para o quadriênio. Se necessário, excluir, incluir ou alterar uma ação bem como seu orçamento, caberá ao Poder Executivo propor as mudanças por meio de projeto de lei de revisão, e o Poder Legislativo aprovar as alterações em Assembleia Legislativa.

#### 4.1.1 Programas voltados para a aquicultura

O PPA participativo 2012-2015 conteve 3 programas que abordaram a aquicultura com foco de desenvolvimento social e produtivo. O eixo estruturante “Inclusão Social e Afirmação de Direitos” com 2 programas em áreas temáticas diferentes: Desenvolvimento Social e Inclusão Produtiva; e 1 programa no eixo “Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento” na área temática Cadeias Produtivas do Agronegócio.

O programa Segurança Alimentar e Nutricional da área temática Desenvolvimento Social estabeleceu a ementa em nível genérico de “promover a segurança alimentar e nutricional na perspectiva de garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável, [...] que ampliem a disponibilidade e as condições de acesso a alimentos saudáveis, em quantidade e regularidade suficientes para todos [...]”, SEPLAN (2011, p. 54). Em perspectiva atual, foram acrescentadas questões cunho social, sustentável, ambiental e cultural às ações do programa.

O compromisso direcionado à aquicultura buscou “promover a segurança alimentar de famílias inscritas no Cadastro Único – CadÚnico, em locais de potencialidade para a pesca artesanal, aquicultura, núcleos produtivos rurais, urbanos e periurbanos”. Com a meta de apoiar a inclusão de 46,8 mil famílias de modo regionalizado pelos Territórios de Identidade. As iniciativas a serem entregues envolvem a admissão de jovens no processo produtivo, criação de peixe em tanque rede e unidades de beneficiamento primário de mariscos. O órgão eleito para coordenação foi a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEPLAN, 2011, p. 54)

O programa Vida Melhor - Oportunidade Para Quem Mais Precisa da área temática Inclusão Produtiva possuiu a ementa de “incluir produtivamente, de forma sustentável e digna, o maior número de pessoas em situação de pobreza e com potencial de trabalho na Bahia”, SEPLAN, 2011, p. 70. Dentre os vários compromissos, 3 abordaram nominalmente a aquicultura e/ou pesca. O primeiro compromisso foi “apoiar o desenvolvimento sustentável da aquicultura no Estado com aproveitamento do potencial hídrico existente, promovendo o incremento da produção de pescados e a geração de emprego e renda para as comunidades ribeirinhas” (SEPLAN, 2011, p. 76).

Para coordenar essas atividades do compromisso 1 o órgão responsável foi a Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária, e duas metas foram estabelecidas: i) produzir 112 mil toneladas de pescado; e ii) beneficiar 30 mil famílias ribeirinhas, ambos com a abordagem de regionalização de alguns Territórios de Identidade. Ainda segundo SEPLAN (2011, p. 77-78), 10 iniciativas foram estabelecidas para serem entregues ao fim do quadriênio, destacando-se:

“implantação de módulos produtivos de base familiar; construção do Centro de Referência em Aquicultura Marinha – Cram; estudos para mapeamento e monitoramento dos pontos de cultivo de pescado”.

O segundo compromisso buscou “promover o desenvolvimento sustentável da pesca no Estado, com o incremento da produção de pescados e garantindo renda e emprego às comunidades pesqueiras com qualidade e segurança”, também sob a coordenação da Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária com a meta de produzir 360 mil toneladas de pescado sob a regionalização dos Territórios de Identidade. As entregas prometidas foram 9, dentre as quais se destacam distribuição de petrechos e kits de pesca e mariscagem, capacitação, construção de unidades de apoio, implantação de unidades da cadeia produtiva pesqueira, oficinas de saúde etc (SEPLAN, 2011, p. 78).

O terceiro compromisso estabeleceu “prestar assistência técnica e extensão com qualidade a pescadores e aquicultores a fim de garantir uma melhoria na vida”, sob a responsabilidade ainda da Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária e com a meta de prestar assistência técnica a 12 mil aquicultores e pescadores inseridos nos Territórios de Identidade. As 5 iniciativas a serem entregues ao final se concentraram em capacitação de aquicultores e técnicos da Bahiapesca e contratação de técnicos para assistência técnica e extensão rural (SEPLAN, 2011, p. 84).

Quanto ao programa Desenvolvimento e Sustentabilidade da Agropecuária Empresarial composto no eixo “Desenvolvimento Sustentável E Infraestrutura para o Desenvolvimento”, na área temática Cadeias Produtivas do Agronegócio, o compromisso foi “promover o desenvolvimento empresarial dos produtos da aquicultura e pesca”, sob a coordenação da Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária. A meta estabelecida foi alcançar a produção de 60 mil toneladas de pescado em todo o Estado. Com a abordagem mais geral, as iniciativas para serem entregues foram: i) implantar um terminal pesqueiro público, e ii) apoiar projetos empresariais marinhas de captura e cultivo (SEPLAN, 2011, p. 291).

#### 4.2 Indicadores esperados *versus* alcançados

O compromisso “promover a segurança alimentar de famílias inscritas no Cadastro Único – CadÚnico, em locais de potencialidade para a pesca artesanal, aquicultura, núcleos produtivos rurais, urbanos e periurbanos”, do programa Segurança Alimentar e Nutricional, estabeleceu a meta de apoiar a inclusão de 46,8 mil famílias, entretanto, o resultado final de monitoramento e avaliação das entregas/iniciativas é desastroso, pois apenas 75 famílias foram beneficiadas em 2012 (BAHIA, 2016a).

A partir de 2013 até 2015 os campos de preenchimento dos resultados estão em branco. O Relatório Anual de Avaliação da Execução do PPA 2012-2015 não esclarece o motivo da falta de resultados para os anos subsequentes. Porém, aponta ineficiência no acompanhamento e monitoramento da meta proposta. Inclusive, o Relatório e Proposta de Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do exercício de 2015 tece uma crítica à essa questão, creditando o fracasso ao processo de elaboração do PPA (BAHIA, 2016c).

Ao menos, foram elencados dois motivos: i) insuficiência de estudos específicos que fundamentem a construção dos compromissos, metas e entregas dos programas, e ii) deficiência no processo de seleção dos indicadores dos programas. Ainda segundo o TCE, em pesquisa feita aos técnicos das secretarias estaduais, 66,18% afirmaram que seus respectivos órgãos não apresentaram estudos ou diagnósticos específicos para fundamentar os compromissos, metas e entregas dos programas do PPA 2012-2015 (BAHIA, 2016c).

Quanto aos compromissos e metas, referentes à aquicultura no programa Vida Melhor - Oportunidade Para Quem Mais Precisa, foram englobados no Índice de Expansão da Produção de Pescado, diretamente, as metas de produzir 112 mil toneladas de pescado e 360 mil toneladas de pescado. Assim, aproximadamente 30 mil famílias ribeirinhas seriam beneficiadas gerando renda e empregos indiretos aos pescadores e atividades subjacentes. De modo que, ao final do cálculo (Tabela 1), o índice esperado foi 159.545,00 t até 2015, segundo SEPLAN (2011).

**Tabela 1 – Resumo dos índices voltados à aquicultura no PPA 2012-2015**

Indicador	Unid. de medida	Referência		Índice esperado	Cálculo
		Índice	Ano		
Índice de Expansão da Produção do Pescado	T	119.601,70	2009	159.545,00	Número de toneladas de pescado obtidas pela pesca extrativa e pela aquicultura nas áreas marinha e costeira no ano de aferição / Número de toneladas de pescado obtidas pela pesca extrativa e pela aquicultura nas áreas marinha e costeira no ano de referência * 100
Expansão da Produção da Aquicultura nas Áreas Marinhas	T	6.023,10	2009	12.046,00	(Número de toneladas de pescado obtido pela aquicultura nas áreas marinhas no ano de aferição / Número de toneladas de pescado obtido pela aquicultura nas áreas marinhas no ano de referência - 1) * 100

Fonte: Elaboração própria com base SEPLAN (2011)

De acordo BAHIA (2016b), os compromissos 1 e 2 referentes à aquicultura tiveram participação em 2,36% dos recursos do programa e registraram execução financeira média de 57,50% e 47,74%, respectivamente. Em relação ao índice, devido às dificuldades de recuperação dos ecossistemas aquáticos e ao longo período de estiagem, houve diminuição dos níveis dos reservatórios e o índice alcançado, 123.408,00 t, não atendeu ao fixado no planejamento, correspondendo a 77%.

Quanto à meta de prestar assistência técnica a 12 mil aquicultores e pescadores foram apresentados dados apenas de três Territórios de Identidade. Em Bacia do Paramirim, apenas 1 pescador foi atendido no ano de 2014, nos demais anos não são apresentados dado algum; e nenhuma das 100 assistências técnicas estimadas foram realizadas. Em Bacia do Rio Corrente, 9 pescadores foram atendidos no mesmo ano base, e em 2015, 28 assistências foram concluídas. O território de Bacia do Rio Grande é o que mais se destaca com 112 pescadores/aquicultores atendidos e 79 das 150 assistências concluídas (BAHIA, 2016a).

Em se tratando do compromisso de “apoiar do desenvolvimento sustentável da aquicultura no Estado com aproveitamento do potencial hídrico existente, promovendo o incremento da produção de pescados e a geração de emprego e renda para as comunidades ribeirinhas”, a regionalização também foi para três Territórios de Identidade. O compromisso se materializou pela distribuição de alevinos, sendo que dos 2.000.000,00 previstos para cada território, a Bacia do Jacuípe foi apoiada com 490.000,00 alevinos, Bacia do Paramirim com 60.000,00 e Bacia do Rio Corrente, com o recebimento de 253.000,0 e produção de 968.000,00 alevinos (BAHIA, 2016a).

Por sua vez, o índice Expansão da Produção da Aquicultura nas Áreas Marinhas foi criado para avaliar o compromisso “promover o desenvolvimento empresarial dos produtos de aquicultura e pesca” do programa Desenvolvimento e Sustentabilidade da Agropecuária Empresarial. O índice, detalhado na Tabela 1, estabeleceu a meta de 12.046,00 t para o quadriênio, porém a quantidade alcançada foi de 8.283 t, aproximadamente, 69%. Financeiramente, a participação foi de 3,92% dos recursos do Programa e execução média de 52,44% do PPA (BAHIA, 2016b).

#### 4.3 Tipologia de planejamento do PPA 2012-2015

Desde a instituição obrigatória do Plano Plurianual de acordo a Constituição Federal de 1988, a Secretaria de Planejamento configurou-se o órgão responsável pelo planejamento governamental de médio prazo através da formulação quadrienal do PPA (SILVA, 2012). O primeiro

PPA 1992-1995 se caracterizou muito mais como orçamento plurianual do que um planejamento efetivo; segundo a tipologia apresentada por Escudero (2014), um planejamento normativo alicerçado nos temas: educação, saúde, justiça e segurança pública (POMPONET, 2008).

O segundo PPA referente ao período de 1996-1999 continuou adotando o viés de programação orçamentária e abordagem multissetorial. Na ocasião, o PPA sofreu fortes influências da forma de planejamento realizada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), já que o Plano Plurianual foi construído com base no *Plano de Desenvolvimento Sustentável* (PDS) baiano, desenvolvido pelo ILCA (IPEA, 2016).

No PPA seguinte, compreendido entre os anos 2000-2003, houve uma inovação na formulação do plano ao aplicar a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES). Mais especificamente, o PES é uma atitude reativa aos problemas sociais a fim de estabelecer soluções promovidas pela administração pública (HUERTAS, 1996). Através de quatro estratégias e 19 macro objetivos, foram estabelecidos 90 programas com atributos bastante delimitados e processos de gerenciamento das ações (IPEA, 2016).

O quarto PPA abrangeu os anos de 2004-2007 e foi direcionado pelo Plano Estratégico Bahia 2020. Assim, foram criados eixos de desenvolvimento que se desdobraram em cinco estratégias, 17 linhas de intervenção e 37 programas que ocasionam 670 ações. Esse PPA incluiu a questão ambiental como destaque e incorporou a criação de indicadores sociais e econômicos. Além desses aspectos, outro de destaque foi o fato inédito do planejamento ser participativo por meio de representantes, consulta pública, reuniões etc (POMPONET, 2008).

O PPA 2008-2011 permaneceu a adotar o planejamento participativo, que se tornou mais consistente, para a formulação do plano, além de ser determinante para a nova territorialização no estado através da definição dos 26 Territórios de Identidade. Segundo Pomponet (2008), as tentativas de regionalização anteriores não conseguiram se consolidar, não havia um estabelecimento padrão para as políticas do Estado, o que dificultada a integração das políticas públicas.

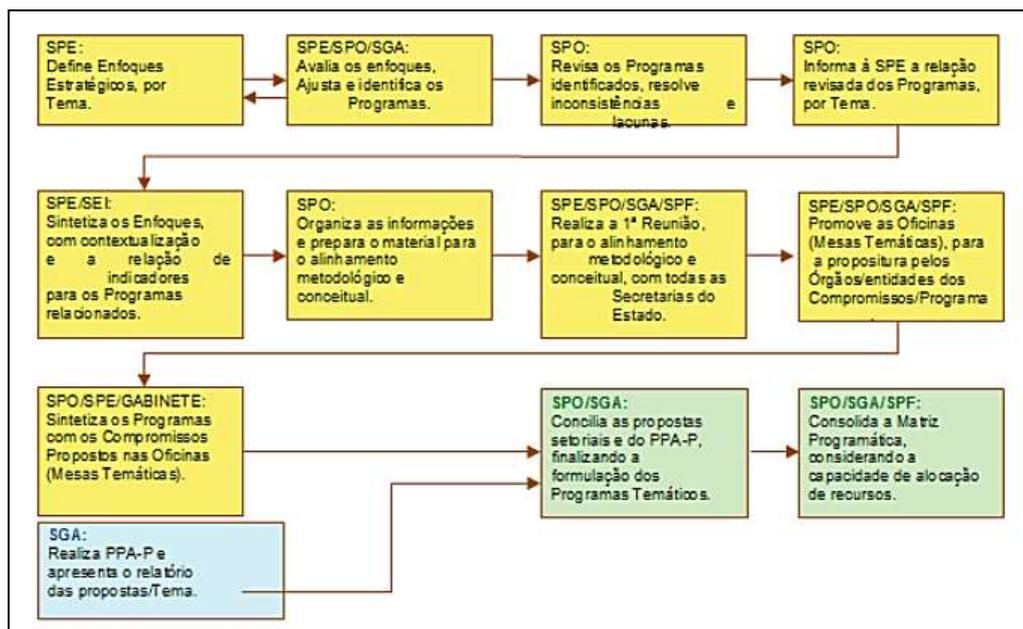
Em termos numéricos, o PPA 2008-2011 possuiu sete macro objetivos, dois eixos de desenvolvimento ligados a três diretrizes estratégicas resultando em 141 programas e ações. Vale destacar que foram criados instrumentos de monitoramento e acompanhamento, como o Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual – CAPP – que organizou audiências públicas e por meio de eleição definiu um representante para cada Território de Identidade; e do Sistema Informatizado de Gestão e Acompanhamento do Plano Plurianual – SIGA PPA (IPEA, 2016).

No PPA 2012-2015, as ações prioritárias tiveram forte alinhamento entre o Governo Estadual e o Federal e respectivos planos, focados nos macro objetivos, longo prazo. A metodologia de planejamento adotou uma nova fundamentação com base nos temas estratégicos e nos conceitos formulados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os atores responsáveis pela elaboração não se restringiram à SEPLAN, mas congregou demais secretarias, como a SPO, a SPE, a SGA, a SEI e a SPF.

Outro aspecto importante sobre a coordenação do processo de formulação do PPA foi a participação interna dos servidores de nível mais técnico-operacional às mesas temáticas, etapa importante de consolidação da implementação metodológica. Posteriormente, foram realizados fóruns, reuniões, grupos temáticos que exigiram a participação da sociedade, dos grupos de interesse, os representantes dos territórios etc. Houve um encontro em Salvador com representantes dos territórios<sup>3</sup> e pessoas de órgãos públicos regionalizados, em seguida a realização de 26 plenárias em cada Território de Identidade.

A Figura 1 apresenta a síntese do processo de elaboração do PPA, coordenada pela SEPLAN e as respectivas responsabilidades dos órgãos que participam da implementação da metodologia e formulação do Plano Plurianual para os anos de 2012-2015. Diante das competências institucionais, os órgãos setoriais participaram também nos programas, ações e os compromissos (IPEA, 2016).

### **Figura 1 - Síntese do processo de elaboração do PPA na SEPLAN**



Fonte: IPEA (2016)

No plano estratégico (processo participativo) de formulação foram definidos os eixos estratégicos e o tema, em seguida os programas, compromissos e órgãos executores, em ramificação a cada compromisso, as ações que estão em conformidade com a Lei Orçamentária Anual e correspondente Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Outro aspecto a ser destacado é que a LOA só pode ser definida após a formulação do PPA. Por fim, o PPA 2012-2015 precisou ser aprovada pela Assembleia Legislativa, que ocorreu por meio da Lei nº 12.504 em 29 de dezembro de 2011.

Dessa forma, observa-se que a tipologia de planejamento adotada pelo governo da Bahia seguiu a evolução proposta por Escudero (2014) e se consolidou no PPA 2012-2015 em planejamento do tipo participativo. Caracterizado por uma estrutura complexa e contínua para formulação e gerenciamento da execução do Plano Plurianual e, respectivamente, da Lei Orçamentária Anual durante todo o quadriênio.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para responder ao objetivo “Apresentar os programas do Plano Plurianual 2012-2015 que contemplam a aquicultura”, fez-se necessário apresentar de modo geral os programas contidos no PPA. Pelo Poder Executivo, 47 programas foram estabelecidos em três eixos estruturantes, cada eixo com áreas temáticas. No eixo “Inclusão social e afirmação de direitos”, a área temática de Desenvolvimento incluiu 1 programa denominado Segurança Alimentar e Nutricional cujo compromisso foi promover a segurança alimentar de famílias inscritas no CadÚnico, em locais de potencialidade para a pesca artesanal, aquicultura, núcleos produtivos rurais, urbanos e periurbanos.

Outro programa do mesmo eixo, na área temática Inclusão Produtiva foi o Vida Melhor - Oportunidade Para Quem Mais Precisa que estabeleceu três compromissos: apoio ao desenvolvimento sustentável da aquicultura; promoção do desenvolvimento sustentável da pesca com o incremento da produção de pescados e garantindo renda e emprego às comunidades pesqueiras com qualidade e segurança; e prestação de assistência técnica e extensão aos aqüicultores e pescadores.

No eixo estruturante “Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento”, área temática Cadeias Produtivas do Agronegócio, 1 programa nomeado Desenvolvimento e Sustentabilidade da Agropecuária Empresarial também abrangeu a aquicultura em suas ações, sendo que o compromisso estabelecido foi a promoção do desenvolvimento empresarial dos produtos da aquicultura e pesca. Assim, 3 programas e 5 compromissos foram definidos no PPA participativo que buscaram contribuir com o avanço da aquicultura.

Em relação ao objetivo “comparar a efetividade das ações por meio dos indicadores alcançados e esperados contidos no relatório da política” foi possível verificar que a avaliação dos programas é uma questão estrutural e de gestão do monitoramento das ações. Como toda política pública, o PPA 2012-2015 foi bem estruturado em termos teóricos, porém sua execução e

acompanhamento foi deficiente, conforme apontaram os resultados comparativos entre o que era esperado e o que foi alcançado.

Tanto o Índice de Expansão da Produção do Pescado quanto o de Expansão da Produção da Aquicultura nas Áreas Marinhas, não obtiveram resultados acima de 80%, antes conseguiram alcançar 77% e 69%, respectivamente. As metas, por sua vez, tiveram resultados abaixo da média e muitas informações sem dado algum recorrente em mais de um ano, o que dificultou tecer avaliação. Ainda assim, considerou-se o objetivo atingido, pois o Relatório do PPA possibilitou o acesso aos dados.

O objetivo específico “apontar o tipo de planejamento que norteou a elaboração do PPA 2012-2015” foi atendido. Por meio da definição de Escudero (2014) e do ILPES para os tipos de planejamento, conclui-se que o planejamento participativo foi adotado na formulação do PPA 2012-2015 de forma mais estruturada e estratégica. Como resultado dessa metodologia, foi possível diagnosticar que o PPA possuiu melhor transparência, lógica e integração na busca pelo atendimento das necessidades da população.

Diante dos resultados e discussões, avalia-se que o problema de pesquisa foi respondido. Os programas de fomento à aquicultura contidos no Plano Plurianual Estadual 2012-2015 foram executados a fim da expansão dessa atividade econômica na Bahia, apesar das ressalvas e da falta de informações mais detalhadas. Ainda assim, observou-se um avanço dos programas: compromissos, metas e índices contidos no PPA 2012-2015 como resposta à insatisfação dos planos anteriores que reivindicavam, principalmente, assistência técnica e apoio à comercialização da atividade.

Dessa forma, ratifica-se a noção de Desenvolvimento Local na abordagem dos territórios, ao valorizar a identidade, aspectos sociais e políticos, principalmente a questão democrática relacionada à participação e controle social. Portanto, considera-se que o PPA participativo 2012-2015 cumpriu seu papel como instrumento de planejamento estratégico e na promoção da aquicultura para desenvolvimento da atividade econômica em termos técnicos, sociais, econômicos e de negócios.

## REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, F. **Globalização e desenvolvimento**. São Paulo: Nobel. 2006.

ARAGÃO, F. J. P. **O impacto social da política de incentivos fiscais no estado do Ceará: O caso de Maranguape**. (Dissertação). Universidade Estadual do Ceará – UECE. Mestrado acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade. Fortaleza: 2005.

BAHIA. **Relatório Anual de Avaliação da Execução do PPA 2012 – 2015**. Ano 2015. Volume I. Salvador, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação da Execução do PPA 2012 – 2015**. Ano 2015. Volume II – Edição Revisada. Salvador, 2016b.

\_\_\_\_\_. **Relatório e Proposta de Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia: exercício de 2015**. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. João Evilásio Vasconcelos Bonfim – Cons. Relator, Salvador: TCE/BA, 2016c. 558p.

BECKER, B. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B.; COSTA, R.H.; SILVEIRA, C.B. (Orgs.). **Abordagens políticas e espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, p. 1-8, 1983.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco e MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade sócioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador, Editora da UFBA. 2008.

CORRÊA, V. P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas Brasileiras vinculadas a esta perspectiva. In: IPEA. **Regional, urbano e ambiental**. Dez. 2009. p. 23-37.

FURTADO, C. **O subdesenvolvimento revisitado**. Economia e Sociedade, Campinas, n. 1, p. 5-19, ago. 1992.

DINIZ, C. C. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Universidade Federal de Minas Gerais (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional). 2001.

\_\_\_\_\_. **Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro: desafios e oportunidades**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2013. 29 p.

ESCUADERO, Carlos Sandoval. **Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina**. a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie Desarrollo Territorial, nº 17. 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The State of World Fisheries and Aquaculture**, FAO, Rome, 2016. Disponível em: < <http://www.fao.org/3/a-i5555e.pdf>> Acesso em: 16 jan. 2017.

FERNANDEZ, F. N. **Planejamento regional e o desafio da sustentabilidade**. Revista Política e Planejamento Regional (PPR), Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 81-102, jan./jun. 2014.

HAESBAERT, R. **Des-territorialização e identidade: a rede "gaúcha" no nordeste**. Niterói: EdUFF, 1997.

HUERTAS, Franco. **O método PES**. (Entrevista). FUNDAP, São Paulo, 1996...

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Plano Plurianual 2012-2015. Relatório de pesquisa. Secretaria de planejamento. Governo da Bahia. 2016.

MATUS, Carlos. **Estrategia y plan**. 2. ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1978.

\_\_\_\_\_. **Planeación normativa y planeación situacional**. El Trimestre Económico, vol. Especial aniversario, nº 50. 1983.

MENDES, C. C.; NETO, A. M. **Planejamento, instrumentos e resultados: avaliação da compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste**. Texto para discussão. IPEA. Rio de Janeiro, 2011.

MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **PPA Federal 2012-2015**. PPA de Bolso. 2011.

OCAMPO, José Antonio. Capital social y agenda del desarrollo. In: ATRIA, Raúl, SILES, Marcelo, ARRIAGADA, Irma, ROBINSON, Lindon J. & WHITERFORD, Scott (comps.), **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago do Chile: Comisión Econômica para América Latina y el Caribe- CEPAL, University of Michigan Press. Enero/2003.

OLIVEIRA, E. de A.; SANTOS, H. M.; ARAÚJO, K. F. **PPA 2012-2015: Uma Análise Crítica**. IV Semana do Economista & IV Encontro de Egressos. Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, Bahia. 2014.

POMPONET, André Silva. **Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia**. Bahia Análise & Dados, Salvador, v.18, n.1, p.137-145, abr./jun. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Guia metodológico de capacitação em gestão ambiental urbana**. 1. ed. Equador: CEUR / PUCMM, 1997.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento Incluyente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro: Garammond & SEBRAE. 2004.

SALEM, E. **Planification Territoriale et Développement Durable** : quelles avenues pour la ville de sept-îles ? Maîtrise em environnement. Université de Sherbrooke. 2014.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico-informacional. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1997. 190 p.

SCHNEIDER, S. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA. **Projeto Agenda Territorial da Bahia**. 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual**: PPA 2012-2015. Salvador. Governo da Bahia. 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Aquicultura no Brasil**. Série Estudos Mercadológicos. 2015.

SILVA, I. Y. C. SANDOVAL. **Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local**. Series Manuales, nº 76, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012.

SILVA, N. F. da. **Políticas públicas e recursos orçamentários**: uma análise dos Planos Plurianuais do governo da Bahia 2004-2011. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SHACK, N. La articulación entre el plan y el presupuesto: um tema recorrente em el trabajo del ILPES em la región. 2009.

---

<sup>1</sup> A aquicultura é o cultivo de organismos aquáticos, como peixes, crustáceos, moluscos e plantas aquáticas. A aquicultura envolve o cultivo de água doce e de água salgada em organismos sob condições controladas (FAO, 2016).

<sup>2</sup> 01 – Irecê, 02 - Velho Chico, 03 - Chapada Diamantina, 04 – Sisal, 05 - Litoral Sul, 06 - Baixo Sul, 07 - Extremo Sul, 08 - Médio Sudoeste da Bahia, 09 - Vale do Jiquiriçá, 10 - Sertão do São Francisco, 11 - Bacia do Rio Grande, 12 - Bacia do Paramirim, 13 - Sertão Produtivo, 14 - Piemonte do Paraguaçu, 15 - Bacia do Jacuípe, 16 - Piemonte da Diamantina, 17 - Semiárido Nordeste II, 18 - Litoral Norte e Agreste Baiano, 19 - Portal do Sertão, 20 - Vitória da Conquista, 21 – Recôncavo, 22 - Médio Rio de Contas, 23 - Bacia do Rio Corrente, 24 – Itaparica, 25 - Piemonte Norte do Itapicuru, 26 - Metropolitano de Salvador, 27 - Costa do Descobrimento.

<sup>3</sup> Cada território possui um colegiado com metade dos representantes oriundos da sociedade civil (que compreende, essencialmente, atores ligados a algum movimento social) e a outra metade do poder público municipal e órgãos.