

# DIMENSÃO ESTRATÉGICA



## DIMENSÃO ESTRATÉGICA DO PPA 2016-2019

A Dimensão Estratégica do Plano Plurianual traduz as principais linhas estratégicas definidas pelo governo federal para a implementação de políticas públicas, tendo como horizonte o período de quatro anos.

No PPA 2016-2019, a Dimensão Estratégica é composta pela Visão de Futuro, pelo Cenário Macroeconômico, pelos Eixos Estratégicos e pelas Diretrizes Estratégicas que orientam a elaboração da estrutura programática, especialmente dos Programas Temáticos, que compõem a Dimensão Tática do PPA ao lado dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

### VISÃO DE FUTURO

A Visão de Futuro do país pode ser entendida como a declaração de um desejo coletivo, factível e claro, que orienta o planejamento da ação governamental. É nesse sentido que o PPA 2016-2019 assume como Visão de Futuro um Brasil que se reconheça e seja reconhecido como:

- uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza;
- uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente.

O Plano Plurianual 2016-2019, elaborado em um cenário desafiador<sup>1</sup> e em meio a novas exigências da sociedade, procura dar sequência ao projeto de desenvolvimento inclusivo presente nos últimos três PPAs. Esse projeto, rompendo com a tradição do país, vem perseguindo simultaneamente há mais de uma década dois objetivos nele vistos como indissociáveis, o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais. Dois pilares o sustentam: o primeiro consiste no impulso à expansão do mercado de consumo e produção de massa por meio, principalmente, do aumento das transferências diretas no âmbito da seguridade social e das políticas de inclusão e de redução das desigualdades; de medidas que facilitam a ampliação do crédito; e do aumento dos salários reais permitido, particularmente, pela política de valorização do salário mínimo, pelos incentivos à formalização, e pela expansão dos serviços públicos universais.

O segundo pilar está centrado na promoção do investimento, público e privado, coordenado pelo governo, em infraestrutura econômica e social. O impulso de demanda associado a esses dois pilares tem sido acompanhado pelo fomento à ciência e tecnologia e pelo crédito à produção que, em conjunto com o aumento das escalas produtivas e da qualificação da mão-de-obra e a

<sup>1</sup> Ver seção “Cenário Macroeconômico” deste documento.

redução dos custos logísticos induzem o investimento privado necessário para atender aquela demanda e permitir a reprodução do modelo.

No período de execução desses Planos, cada avanço obtido foi sucedido por um novo desafio, ainda mais complexo. A figura a seguir resume os principais eixos das estratégias dos PPAs desde 2004, materializados em conquistas para a sociedade brasileira.

**QUADRO 1 - TRAJETÓRIA DAS ESTRATÉGIAS DOS PPAS 2004-2015  
(CRESCIMENTO ECONÔMICO COM INCLUSÃO SOCIAL)**

PPA 2004 - 2007	PPA 2008 - 2011	PPA 2012 - 2015
INCLUSÃO SOCIAL	MANUTENÇÃO E EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA (PAC, MCMV)	ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA (BSM)
DESCONCENTRAÇÃO DE RENDA (VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO)	GARANTIA PARA A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE (PDE)	MANUTENÇÃO E EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA (PAC 2 e MCMV)
FORTELECIMENTO DO MERCADO INTERNO	AGENDA SOCIAL	APOIO A MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA
REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE EXTREMA	AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	QUALIFICAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA (PRONATEC E PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS)
FORTELECIMENTO DA DEMOCRACIA E DA CIDADANIA		
INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA		

Fonte: Planos Plurianuais do governo federal.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A partir do PPA 2004-2007 as políticas sociais passaram a ter maior centralidade na estratégia nacional de desenvolvimento. A ênfase na melhoria das condições de vida da população mais vulnerável com políticas de transferência de renda, geração de empregos, formalização do mercado de trabalho, aumentos reais do salário mínimo e ampliação dos serviços públicos essenciais resultou no fortalecimento do mercado interno e no início de um forte movimento de redução das desigualdades. Deu-se início a um círculo virtuoso de inclusão social, com a inserção de milhões de pessoas em uma dinâmica inovadora, gerando ganhos de renda e bem estar social que contribuiram para o fortalecimento da economia.

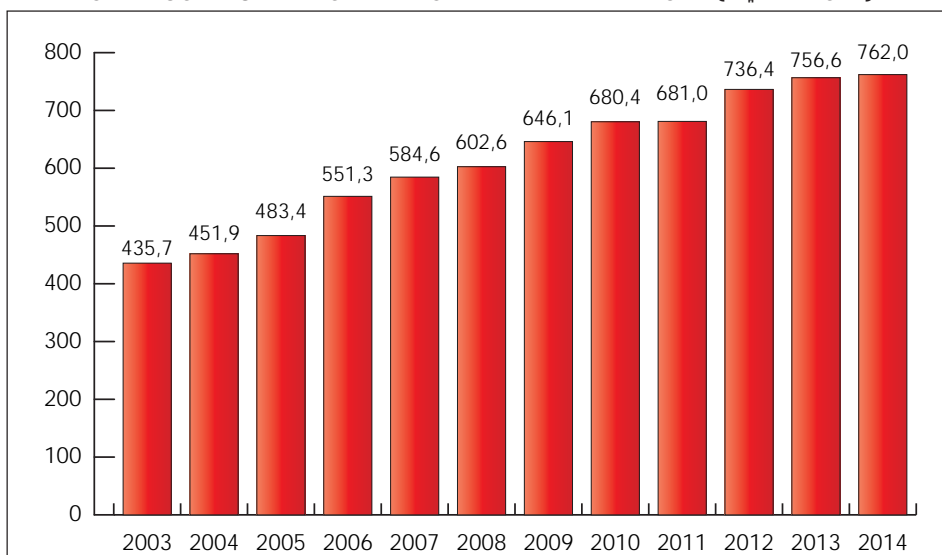
O fortalecimento do mercado interno de produção e consumo de massa bem como a ampliação das demandas da sociedade por acesso a mais bens e serviços públicos determinaram o foco do PPA 2008-2011 que, mesmo em um contexto marcado pela eclosão da crise econômica global em 2008, priorizou a aceleração dos investimentos em educação e em infraestrutura econômica e social, traduzidas, entre outros, no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no programa de habitação popular Minha Casa, Minha Vida. O desenvolvimento da Agenda Social agregou e fortaleceu as complementaridades entre as diversas políticas sociais de cidadania e direitos humanos.

O PPA 2012-2015 aprofundou o processo de desenvolvimento inclusivo, por meio do Plano Brasil

sem Miséria, que articula iniciativas de garantia de renda, de acesso a serviços públicos e de promoção da inclusão produtiva da população em situação de extrema pobreza. Além disso, o PPA tem criado condições estruturais para o crescimento sustentado da economia por meio de importantes investimentos em infraestrutura econômica e social, como o PAC 2 e o Programa de Investimentos em Logística (PIL); e por meio da qualificação da mão de obra, com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e Programa Ciência sem Fronteiras e a expansão das redes federais de educação superior e de educação profissional e tecnológica. Foi desse modo que, diferentemente do que ocorreu em muitos países, o Brasil conjugou crescimento econômico com diminuição da pobreza e da concentração de renda, avanços significativos na erradicação da extrema miséria e na redução das desigualdades. Os mais variados indicadores, tanto na área econômica quanto na social, apontam para o alcance de parte importante dos avanços propostos nas Dimensões Estratégicas dos últimos três PPAs.

No campo da economia, o PIB cresceu 47,3% em termos reais de 2004 até 2014, com crescimento da renda per capita e redução das desigualdades sociais, aumento na massa salarial e geração de mais de 17 milhões de novos empregos formais. A taxa de desemprego caiu de 11,5% para 4,8% no período. O salário mínimo, conforme pode ser observado no gráfico a seguir, teve elevação real superior a 70%. Além disso, as reservas internacionais passaram de US\$ 50 bilhões para mais de US\$ 370 bilhões, contribuindo para uma situação mais confortável do país frente às oscilações externas.

**GRÁFICO 1 – SALÁRIO MÍNIMO REAL – MÉDIA ANUAL (R\$ DE 2014)**



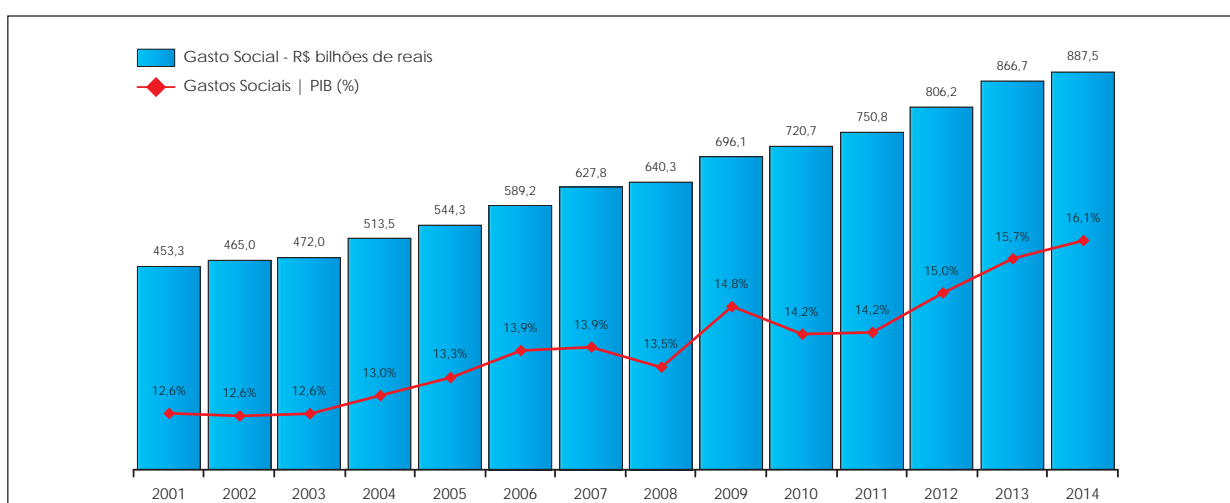
Fonte: IPEADATA.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O destaque no modelo de desenvolvimento adotado nesses PPAs é a tradução do crescimento econômico em melhoria das condições de vida para a população como um todo. O fortalecimento da economia permitiu maior investimento do Estado no bem-estar social. As transferências

do governo federal às famílias saltaram de 7,6% para 9,3% do PIB entre 2004 e 2014. Nesse período, houve aumento de 11% na cobertura previdenciária, que passou a atingir 72% da população economicamente ativa, com elevação do valor real médio por benefício da ordem de 50%. O gráfico abaixo mostra a elevação do gasto social federal, que cresceu mais de três pontos percentuais do PIB nesses 10 anos. Além disso, entre 2001 e 2013, aumentou em mais de 20 pontos percentuais a parcela da população brasileira vivendo em condições domiciliares consideradas satisfatórias<sup>2</sup>, superando a marca de 55% dos domicílios em 2013.

**GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO EM POLÍTICAS SOCIAIS NOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO  
(R\$ DE 2014 E % DO PIB)**



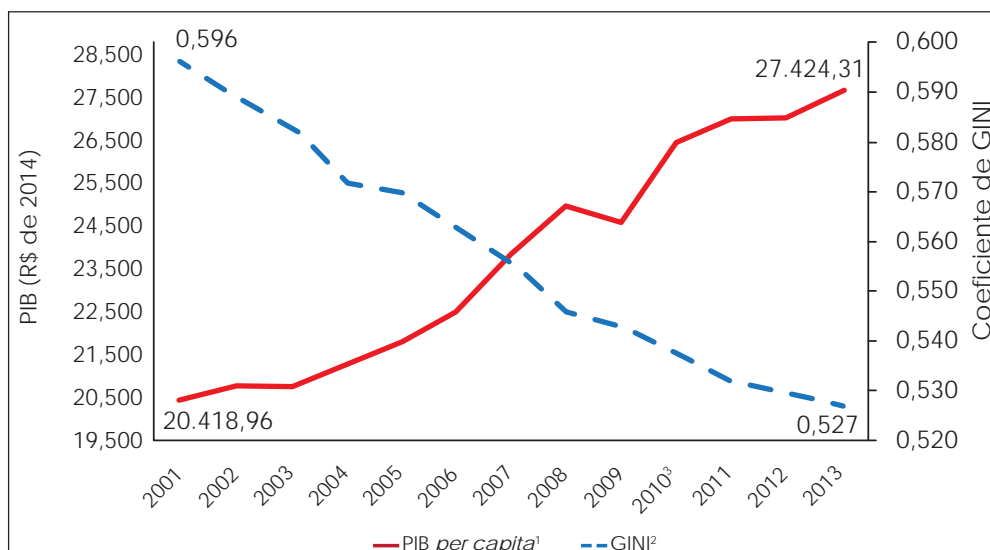
Fonte: SIOP/MP e Contas Nacionais/IBGE.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O gráfico a seguir sintetiza a trajetória de crescimento com forte queda da desigualdade social que caracteriza o período, espelhada pela redução do Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* nos últimos anos.

<sup>2</sup> Para esta análise, foram definidos como domicílios com condição satisfatória de bem estar os que possuem concomitantemente as seguintes características: domicílios próprios ou cujo aluguel não ultrapassa 30% da renda domiciliar, localizados em aglomerados normais (propriedade do domicílio e do terreno), construídos com material permanente (paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) e com pelo menos um banheiro de uso exclusivo, com densidade de até três moradores por dormitório, servidos por abastecimento de água por rede de distribuição com canalização interna, ou por poço, nascente ou cisterna com canalização interna, esgotamento sanitário feito por meio de rede ou fossa séptica, serviços de coleta direta de lixo (quando localizados em área urbana) ou direta e indireta (quando localizados em área rural), iluminação elétrica, serviço de telefone (fixo ou celular) e equipadas com, pelo menos, fogão, geladeira e televisão.

**GRÁFICO 3 - PIB PER CAPITA REAL E ÍNDICE DE GINI**



<sup>1</sup> PIB *per capita* real (preços R\$ de 2014).

<sup>2</sup> Índice de Gini do rendimento mensal domiciliar *per capita*.

<sup>3</sup> Pnad não foi coletada em 2010, devido a realização do Censo Demográfico.

Fonte: Pnad/IBGE e Contas Nacionais/IBGE.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Obs.: Dados Harmonizados: Brasil sem Norte Rural.

O esforço de planejamento e priorização de políticas públicas do PPA 2016-2019 ocorre em um contexto econômico, externo e interno, mais restritivo em decorrência da permanência da crise econômica global iniciada em 2008; da reversão do ciclo de alta de preços internacionais das *commodities* que favorecera os termos de troca, a arrecadação fiscal e as exportações brasileiras; e das condições climáticas desfavoráveis com efeitos diretos sobre a população, os gastos do governo com ações emergenciais e sobre os preços da energia elétrica.

Diante desse panorama mais complexo e de novas demandas da população decorrentes das próprias transformações da sociedade, é preciso avançar na manutenção e consolidação do modelo de desenvolvimento sustentável com inclusão, dando sequência à trajetória de conquistas, ampliando e melhorando as políticas públicas existentes e criando mecanismos inovadores para atender aos novos anseios de um país democrático e inclusivo. A nova configuração econômica e social demanda maior capacidade do Estado para atender aos novos desafios sem colocar em risco os avanços sociais conquistados nem o equilíbrio das contas públicas, e garantir as condições para a retomada do crescimento em bases sustentadas e para a continuidade do processo inclusivo.

## CENÁRIO MACROECONÔMICO

O Brasil da última década e meia vem passando por intensas transformações com a construção e consolidação de um modelo de desenvolvimento com inclusão social. Entre 2004 e 2010 a taxa média de crescimento do produto interno bruto (PIB) acelerou, a inflação foi mantida sob controle e, mais importante, a pobreza e a desigualdade diminuíram.

No período mais recente, na esteira do aprofundamento da crise econômica global iniciada em 2008, a consolidação do modelo de desenvolvimento com inclusão social enfrentou um quadro macroeconômico desafiador, coincidente com o intervalo do último Plano Plurianual, de 2012 a 2015. O crescimento econômico global e doméstico desacelerou e, com o propósito de preservação das conquistas sociais e do nível de emprego, a política macroeconômica absorveu vários choques. Pelo lado externo, a queda nos preços das commodities limitou o potencial de crescimento da economia. O baixo crescimento da economia mundial, por sua vez, reduziu o dinamismo do comércio internacional e criou empecilhos à trajetória de expansão das exportações brasileiras. Do lado interno, uma forte crise hídrica criou um quadro de seca em regiões específicas do país, acarretando pressão sobre os preços de energia e de alimentos.

A política macroeconômica respondeu a estes choques por meio da expansão dos programas de investimento público (Programa de Aceleração do Crescimento 2 - PAC 2, Programa de Investimentos em Logística - PIL, Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV), de desonerações de impostos, e do barateamento do crédito ao setor privado. Além disso, a política fiscal absorveu parte do aumento dos custos de energia e também financiou ações específicas de combate aos efeitos da seca para a população diretamente atingida. Essas ações mantiveram a taxa de desemprego em queda (4,8% da população economicamente ativa na média de 2014, contra 7,8% em 2008 e 12,3% em 2003<sup>3</sup>) e a de investimento entre os patamares mais elevados da série histórica. No entanto, por conta da redução de receitas e da expansão de despesas, em 2014 o resultado primário do setor público consolidado inverteu de sinal com um déficit de 0,59% do PIB.

### Cenário fiscal

Sem descuidar das políticas de valorização do salário mínimo e de combate à pobreza e desigualdade, o governo federal estabeleceu, em fins de 2014, um programa gradual de reequilíbrio fiscal. Com vistas ao controle e eficiência dos gastos, um conjunto de medidas foi adotado com destaque para: (i) redução dos subsídios pagos pelo Tesouro Nacional por meio da elevação das taxas de juros de diversas linhas de crédito; (ii) início de um processo de longo prazo de reestruturação das despesas obrigatórias, com revisão das regras de pensão por morte e auxílio doença, seguro desemprego, abono salarial etc.; (iii) revisão de metas e racionalização

3 Fonte: IBGE/Pesquisa Mensal de Emprego.

de programas por meio da criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento dos Gastos (GTAG) e do processo de elaboração do PPA 2016-2019. Do lado das receitas, cabe mencionar: (i) a recomposição das alíquotas do IPI para automóveis, móveis, laminados e painéis de madeira e cosméticos, do PIS/Cofins sobre importação, do IOF-Crédito para pessoa física, do PIS/Cofins e CIDE sobre combustíveis e do PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas; (ii) a correção de taxas e tarifas públicas; e (iii) a redução das desonerações da folha de pagamentos. Para 2016, primeiro ano do PPA, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), encaminhado ao Congresso Nacional em maio de 2015, inicialmente fixou a meta de resultado primário para o setor público não-financeiro em 2,0% do PIB. Em julho e agosto, após análise do comportamento da atividade econômica, das receitas e despesas primárias no primeiro semestre do ano, e da projeção revisada de receitas para 2016, o Poder Executivo indicou a necessidade de reprogramação do reequilíbrio fiscal. Assim, a meta de resultado primário indicativa para 2016 reencaminhada ao Congresso Nacional<sup>4</sup> foi reduzida para - 0,49% do PIB para o setor público consolidado, sendo - 0,34% do PIB para o Governo Central. A reprogramação também indica, em linha com o cenário moderado e gradual de recuperação da economia e com os esforços de racionalização de despesas e recomposição de receitas, melhora do resultado primário ao longo do tempo até 2,0% do PIB para o setor público não-financeiro em 2018 e 2019 (com 1,65% do PIB de esforço do Governo Central). Tomando como referência esta trajetória indicada de resultado primário, bem como os parâmetros macroeconômicos apresentados na sequência, o comportamento esperado para a dívida líquida do setor público consolidado e dívida bruta do governo geral aponta para a consolidação fiscal de médio prazo. Depois de leve alta até 2017, tanto a dívida líquida como a dívida bruta estabilizam em percentual do PIB e passam a cair no último biênio do PPA.

**TABELA 1 - PPA 2016-2019: CENÁRIO FISCAL DE REFERÊNCIA  
(EM % DO PIB)**

<b>PPA 2016-2019: CENÁRIO FISCAL DE REFERÊNCIA</b>				
	<i>em % PIB</i>			
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Superávit primário do setor público não-financeiro	-0,34	1,30	2,00	2,00
Superávit primário do Governo Central	-0,49	1,10	1,65	1,65
Dívida líquida do Setor Público Consolidado	39,0	40,2	40,1	39,9
Dívida bruta do Governo Geral	68,4	68,8	68,2	67,3
Resultado nominal do Setor Público Consolidado	-5,86	-3,54	-2,60	-2,58

Fonte: Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão para o resultado primário. Banco Central do Brasil para as demais variáveis. Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

4 Aviso à Comissão Mista do Orçamento de alteração do Substitutivo do PLDO 2016.



## Cenário Macroeconômico e Composição do Crescimento

A solidez intertemporal fiscal e macroeconômica não é um fim em si mesmo, mas contribui para a retomada do crescimento sustentado e a consolidação do desenvolvimento com inclusão social. Além de fundamentos macroeconômicos sólidos, o crescimento depende do aperfeiçoamento do capital humano (educação), do aumento do capital físico por trabalhador (investimentos em infraestrutura e em bens de capital), da melhoria do ambiente de negócios (simplificação tributária, desburocratização, desenvolvimento financeiro) e da capacidade inovadora das empresas, o que em conjunto proporciona elevação da produtividade e da competitividade.

Apontam nessa direção as seguintes tendências e medidas presentes no cenário doméstico: (i) o compromisso do governo e da sociedade com a melhoria da qualidade da educação; (ii) os investimentos em curso do Plano de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) e do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV); (iii) a ampliação, em 2015, do programa de concessões com o lançamento da nova etapa do Programa de Investimentos em Logística (PIL), a qual prevê R\$ 69,2 bilhões de investimentos em rodovias, ferrovias, aeroportos e portos entre 2015 e 2018, e mais R\$ 129,2 bilhões a partir de 2019; (iv) a agenda de desburocratização e simplificação de negócios em curso<sup>5</sup>; e (v) as políticas de incentivo à inovação e acesso a novos mercados.

No plano internacional, por sua vez, o cenário base considera elevada a incerteza relacionada aos desdobramentos da crise da Zona do Euro, à intensidade da recuperação e à evolução das taxas de juros nos EUA e à instabilidade chinesa. Dessa forma, os riscos ainda relacionados aos desdobramentos da crise econômica global de 2008 bem como à reversão da alta de preços das commodities indicam trajetória de depreciação das moedas emergentes em relação ao dólar, incluindo o Real, o que dado o alto patamar das reservas internacionais brasileiras deverá proporcionar ajuste suave do setor externo.

Com um cenário interno de estabilidade e prioridade à elevação da produtividade, e um cenário externo incerto com ajuste suave das contas externas, estima-se que a economia comece a recuperar o crescimento em 2016 e mantenha trajetória de aceleração chegando a 2,50% de crescimento do PIB ao final do período. Em concomitância, a inflação prevista desacelera depois da correção dos preços administrados e da absorção dos choques de câmbio e alimentos que marcaram o biênio 2014-2015, mantendo-se no centro da meta a partir de 2017. Nestas condições, a taxa básica de juros experimenta movimento de queda no período, acomodando a recuperação gradual da atividade em meio à desaceleração de preços.

<sup>5</sup> Ver item "Eixos Estratégicos" deste documento, Eixo "Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura."

**TABELA 2 - PPA 2016-2019: CENÁRIO MACROECONÔMICO DE REFERÊNCIA**

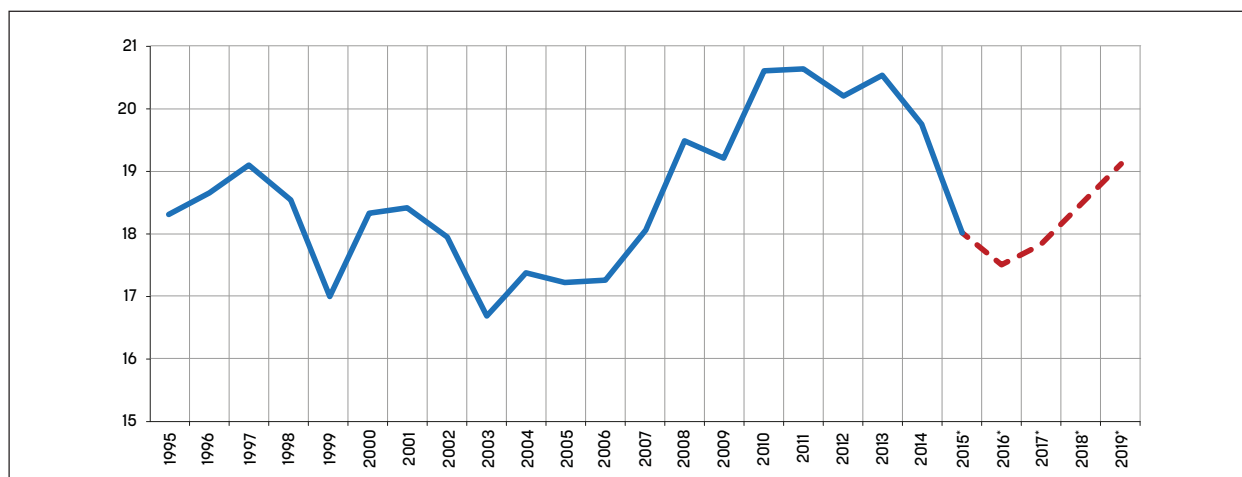
PPA 2016-2019: CENÁRIO MACROECONÔMICO DE REFERÊNCIA				
	2016	2017	2018	2019
PIB (var. real em %a.a.)	0,20	1,70	2,00	2,50
IPCA (acumulado - var. %)	5,40	4,50	4,50	4,50
PIB Nominal (R\$ bi)	6.253	6.731	7.211	7.741
Taxa Selic (fim de período 0 % a.a.)	12,00	10,75	10,00	10,00
Taxa de Câmbio (média no ano - R\$/US\$)	3,39	3,47	3,48	3,53
Salário Mínimo (R\$)	865,46	910,45	957,81	1.020,83

Fonte: Ministérios da Fazenda, "Grade de Parâmetros" de 7 de agosto de 2015.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Pela ótica dos componentes da demanda, o cenário base do PPA indica trajetória de recuperação da formação bruta de capital fixo, prioridade da estratégia de desenvolvimento, com recuperação sustentada da taxa de investimento ao longo do período. No setor externo, estima-se crescimento médio das exportações superior ao das importações. Já em relação ao consumo, a análise de consistência macroeconômica das previsões aponta crescimento moderado e abaixo do crescimento do PIB.

**GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO E PROJEÇÃO DA TAXA NOMINAL DE INVESTIMENTO, EM % DO PIB**



\* Previsto.

Obs.: Considera investimentos do Programa de Investimentos em Logística de R\$ 90 bilhões entre 2015 e 2019.

Fonte: IBGE e Ministério da Fazenda. Projeções baseadas na "Grade de Parâmetros" de 7 de agosto de 2015.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Pelo lado da oferta, a composição projetada do crescimento mostra semelhanças e diferenças em relação ao passado recente. Para a agropecuária, as perspectivas apontam continuidade

do crescimento acima do PIB por conta dos ganhos de produtividade estimados para o período. A indústria, por seu turno, poderá acelerar a taxa de crescimento por duas razões principais. A primeira se deve ao contexto esperado de ampliação dos investimentos em infraestrutura e consequente elevação das taxas de investimento, permitindo crescimento dos setores de construção civil e da indústria de bens de capital. A segunda razão se refere ao cenário cambial, que deve favorecer a produção de bens manufaturados no país. Por fim, o cenário de referência leva em conta um crescimento do setor de serviços em linha com o aumento esperado do consumo das famílias, ou seja, a um ritmo um pouco abaixo do crescimento do PIB.

**TABELA 3- PIB: TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DOS COMPONENTES DA OFERTA (CENÁRIO)**

<b>PIB: TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DOS COMPONENTES DA OFERTA (CENÁRIO)</b>				
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
PIB	0,20	1,70	2,00	2,50
Agropecuária	1,18	2,18	2,21	2,69
Indústria	0,24	2,22	2,68	3,27
Serviços	0,10	1,39	1,63	2,07

Fonte: IBGE e Ministério da Fazenda. Projeções baseadas na "Grade de Parâmetros" de 7 de agosto de 2015.  
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## Mercado de Trabalho

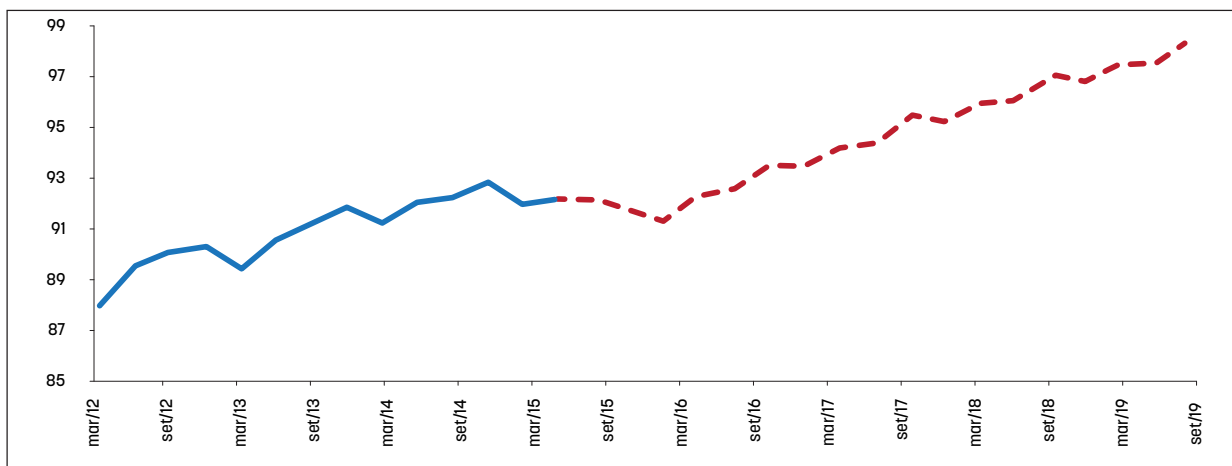
O desempenho macroeconômico se relaciona não somente à estabilidade de preços e ao crescimento do produto, mas principalmente à capacidade de geração de emprego da economia e ao aumento da renda da população. O emprego e a renda do trabalho são as variáveis chave para a sustentação no tempo do processo redistributivo, além de conferirem materialidade à busca pelo aumento do bem-estar.

Na conjuntura atual, a taxa de desemprego, depois de alcançar o mínimo da série histórica em 2014, voltou a crescer acompanhando a desaceleração da economia. Essa elevação do desemprego decorre, principalmente, do aumento da população desocupada. Com o propósito de estimular a permanência dos trabalhadores em empresas que se encontram em dificuldades financeiras, o governo federal lançou, em 2015, o Programa de Proteção ao Emprego, que permite redução em até 30% da jornada de trabalho, mas com complementação de até 50% da perda de salário com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além de preservar o emprego, o Programa auxilia a recuperação econômico-financeira das empresas em uma conjuntura adversa e estimula a produtividade do trabalho por meio da preservação do vínculo empregatício.

A preservação e/ou recuperação do nível de emprego constituem, portanto, um dos principais

desafios macroeconômicos do PPA 2016-2019. No cenário base do Plano, o nível de emprego, assim como o PIB, volta a crescer a partir de 2016.

**GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO E PROJEÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA, EM MILHARES DE PESSOAS**



Fonte: Pnad contínua/IBGE e Ministério da Fazenda. Projeções baseadas na "Grade de Parâmetros" de 7 de agosto de 2015.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em uma perspectiva de médio prazo, é importante destacar que a economia brasileira se encontra na fase final do bônus demográfico, ou seja, num contexto em que ainda continuará a cair (mas não por muito tempo) a razão de dependência entre a população total e a população em idade ativa (PIA)<sup>6</sup>. O aumento relativo da PIA, portanto, indica que a expansão do fator trabalho ainda constituirá fonte de crescimento para o Brasil.

Por outro lado, a transitoriedade do bônus demográfico e o processo de envelhecimento natural da população implicam a necessidade de adoção de políticas ativas de incremento da taxa de participação na economia<sup>7</sup>, de redução da taxa de rotatividade, e de alongamento do vínculo trabalhista visando a sustentabilidade do sistema de proteção ao trabalho e da previdência. As diretrizes estratégicas do PPA 2016-2019 expressam esta necessidade<sup>8</sup>, bem como a recente publicação do Decreto no 8.443/2015, que institui o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social. O Fórum, composto por representantes dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, empregadores e governo federal, busca debater e apresentar propostas relacionadas à Previdência Social e às políticas de emprego, trabalho e renda, dentre elas: sustentabilidade do sistema de previdência, ampliação da cobertura, fortalecimento dos mecanismos de financiamento e regras de acesso, idade mínima, tempo de contribuição e fator previdenciário, rotatividade no mercado de trabalho, formalização e preservação do emprego e aperfeiçoamentos das relações trabalhistas.

6 Medida aproximada da carga econômica sobre a população em idade ativa.

7 Razão entre população economicamente ativa e população em idade ativa.

8 Ver item "Diretrizes Estratégicas" deste documento.

## EIXOS ESTRATÉGICOS

O PPA 2016-2019 reforça o compromisso pela promoção do desenvolvimento econômico e social, com redução da desigualdade e criação de amplas oportunidades, traduzido em quatro Eixos Estratégicos:

### EIXOS ESTRATÉGICOS DO PPA 2016-2019

EDUCAÇÃO DE QUALIDADE COMO CAMINHO PARA A CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO

INCLUSÃO SOCIAL E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES, COM MELHOR DISTRIBUIÇÃO DAS OPORTUNIDADES E DO ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE

AMPLIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE E DA COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA, COM FUNDAMENTOS MACROECONÔMICOS SÓLIDOS, SUSTENTABILIDADE E ÊNFASE NOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS, ESPECIALMENTE EM INFRAESTRUTURA

FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS, COM PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL, TRANSPARÊNCIA E QUALIDADE NA GESTÃO

Os Eixos Estratégicos mantêm o foco da ação governamental na melhoria das condições de vida da população que, após anos de crescimento econômico com redução das desigualdades, viu sua renda, assim como suas possibilidades de acesso a bens e serviços, aumentar fortemente.

O caminho para continuar esse processo passa, necessariamente, pela consolidação e aperfeiçoamento de políticas voltadas à melhoria da distribuição de oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade, especialmente a educação, cujo acesso universal é um caminho para a cidadania e o desenvolvimento do país. A provisão eficiente e eficaz de tais bens e serviços, por sua vez, requer o fortalecimento das instituições públicas por ela responsáveis, por meio da participação e do controle social, da transparência e da qualidade na gestão.

Os resultados pretendidos requerem também uma economia que cresce impulsionada por investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura, e pela ampliação de sua produtividade e competitividade em um ambiente em que se mantêm os fundamentos macroeconômicos sólidos bem como sua sustentabilidade.

A construção dos alicerces para continuarmos avançando na direção apontada pela Visão de Futuro e contextualizada pelos Eixos Estratégicos requer intervenções estruturantes. A seguir são apresentadas as principais linhas de atuação do governo federal em cada Eixo para o período de vigência do Plano Plurianual.

## Educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico.

A educação, como previsto na Constituição Federal de 1988 (CF 1988), deve permitir o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, sendo fator capaz de desenvolver nos indivíduos suas potencialidades, de propiciar elementos cognitivos importantes para uma melhor compreensão dos processos econômicos, sociais e políticos por que passa o país e de habilitá-los a tomar suas próprias decisões de forma autônoma. Significa, também, instrução e desenvolvimento de competências e habilidades, ampliando capacidades e contribuindo para seu melhor aproveitamento e usufruto, desta forma qualifica a força de trabalho e fortalece sua capacidade empreendedora. Ela também é caminho para a inclusão social, redução das desigualdades e a superação da pobreza, na medida em que amplia os horizontes das pessoas e abre novas oportunidades de inserção social e econômica. Além disso, a CF 1988 estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, formando um dos pilares da cidadania brasileira.

A Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), constitui um marco importante, norteador para as políticas educacionais do Brasil para os próximos dez anos. O PNE estabeleceu dez diretrizes, vinte metas e uma série de estratégias que demandarão esforço conjunto dos entes federados, de órgãos e entidades envolvidos com educação, e de toda a sociedade.

Dentre as diretrizes evidenciadas pelo PNE, destacam-se a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais; a melhoria da qualidade da educação; a formação para o trabalho e a cidadania; a gestão democrática na educação pública; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; a valorização dos profissionais da educação e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental; e o estabelecimento de meta para aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB. Assim, diante de sua relevância, o PPA 2016-2019, na qualidade de instrumento de médio prazo, buscou incorporar o espírito do PNE na definição de suas Metas e Iniciativas.

A expansão das oportunidades educacionais é essencial para a estratégia de desenvolvimento do país. Por isso, a perspectiva de uma Pátria Educadora perpassa todas as dimensões do PPA 2016-2019 e vai bem além da oferta de serviços educacionais. A educação não se inicia nem se encerra no ambiente escolar. Assim, é preciso que o Estado, a sociedade e a família gerem as condições necessárias para que todos os cidadãos desenvolvam as disposições fundamentais para o aprendizado e o conhecimento. Não é suficiente construir uma escola de qualidade sem enfrentar a realidade material e simbólica da pobreza e da desigualdade. É no desafio de redução das desigualdades que se delinea a estratégia para o desenvolvimento de uma Pátria Educadora.

A realização plena da cidadania não é possível sem uma educação de qualidade, fundada na ética e no respeito à dignidade e à autonomia das pessoas.

A escola pública é uma das instituições mais importantes e disseminadas no âmbito da prestação de serviços educacionais pelo Estado. Quando difundida de forma universal e com boa qualidade, é um dos mais importantes mecanismos para a geração de oportunidades para os membros de uma determinada comunidade ou país. É, ainda, mais importante em situações de alta desigualdade, tendo em vista as fragilidades econômicas e sociais das famílias mais pobres, que tornam as responsabilidades do poder público de maior relevo, levando-se em conta, ainda a correlação entre grau de escolaridade e de renda. Essa educação escolar hoje se inicia nas creches e vai até a pós-graduação, passando pela formação técnica e profissional. Sua melhoria de qualidade e a ampliação do acesso implicam necessariamente num esforço contínuo, cuja materialização demanda investimentos e inovações em todos os níveis.

Na educação básica, cujas etapas incluem a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, as ações previstas no PPA 2016-2019 continuam a se orientar pela busca da universalização do acesso e pela melhoria da qualidade, em parceria com os estados e municípios, por meio: da construção e adequação de creches e pré-escolas; da ampliação dos tempos de permanência na escola e da oferta de conteúdos e atividades complementares, com vistas à educação integral. Já o ensino médio requer adequação, a partir da flexibilização curricular e da qualificação tecnológica, para estimular os jovens estudantes na descoberta de vocações individuais e na busca de opções profissionais. Essas transformações passam pela qualificação e valorização dos professores e melhoria na gestão em todos os níveis do sistema educacional.

A ampliação do acesso à educação profissional e tecnológica continuará com a consolidação da rede pública federal, que se expandiu fortemente no período de 2003 a 2014, sobretudo nas cidades médias do interior, e das redes públicas estaduais, estimulando o desenvolvimento local e o aproveitamento das vocações produtivas de cada região. O aumento das vagas também continua com o apoio governamental ao financiamento e à inserção dos jovens nas escolas da rede privada, sem perder de vista a indução da melhoria na qualidade do ensino e das instalações físicas.

Na educação superior, o que se busca é a democratização do acesso tanto por meio da integração dos processos seletivos de ingresso, inclusive com a adoção de cotas sociais e raciais pela ampliação do número de vagas em instituições públicas, quanto pelo apoio às matrículas de estudantes na rede privada, via bolsas ou financiamentos estudantis. Essa expansão também deve ser promovida no campo da pós-graduação, com a abertura de novos cursos, a cooperação nacional e internacional entre instituições, o intercâmbio de estudantes e o incentivo à pesquisa com vistas ao desenvolvimento tecnológico.

A qualidade da educação aqui aludida diz respeito àquela que é conectada ao seu tempo, que objetiva a melhoria das condições da escola de forma que em seu ambiente haja um conjunto



de insumos mínimos indispensáveis ao pleno desenvolvimento do ensino-aprendizagem, que seja capaz de contribuir para a formação individual e preparar o indivíduo para o exercício da cidadania, sem ignorar sua dimensão mais instrumental, que qualifica a força de trabalho para os desafios do crescimento econômico e é fator de elevação da renda pessoal.

Para a garantia de uma educação de qualidade, o PPA 2016-2019 também propõe um conjunto de políticas públicas que visam cobrir os riscos, contingências e necessidades envolvidas na complexidade da vida social dos indivíduos, incluindo suas famílias e comunidades, suas características e diversidades. Essa noção de conjunto das políticas é indispensável e estratégica para a construção de um ambiente de oportunidades em que a educação seja elemento essencial e caminho para o desenvolvimento do país, gerando crescimento econômico, inclusão social e fortalecimento da democracia.

## **Inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade.**

As políticas sociais são determinantes para o êxito do modelo de desenvolvimento em curso, que tem na inclusão social sua característica central. A experiência brasileira da última década demonstra que a implementação do sistema de direitos sociais previsto pela Constituição Federal de 1988 promoveu a cidadania, a melhoria do bem estar social, e aumentou o poder aquisitivo da população, notadamente nas classes sociais e regiões mais vulneráveis, além de promover o crescimento econômico. Esse sistema também tem permitido o acesso a um conjunto de bens e serviços bastante diversificado, que até então estava distante da maioria da população, principalmente do agrupamento mais pobre e vulnerável.

Resultado importante desse processo foi a redução expressiva da pobreza e das desigualdades, tanto em termos de renda quanto em outras dimensões, transformando o Brasil numa referência mundial em políticas de combate à pobreza. Contribuíram para isso as políticas de renda, como a valorização do salário mínimo e a expansão das transferências às famílias, combinadas à universalização do acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social; as iniciativas de fortalecimento da inclusão produtiva, notadamente de qualificação profissional, o crédito para produção e o apoio ao microempreendedor e ao agricultor familiar; e o próprio crescimento econômico, que conduziu à elevada geração de empregos e aumento da formalização do mercado de trabalho.

A continuidade do processo de inclusão social e redução das desigualdades exige a manutenção e expansão de um conjunto de políticas, programas e ações de desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que demanda iniciativas voltadas à geração de igualdade de oportunidades, por meio da oferta de bens e serviços públicos de melhor qualidade.



As políticas de desenvolvimento social estão diretamente relacionadas ao sistema de garantia de renda e da oferta de bens e serviços sociais, que buscam fortalecer a proteção social dos indivíduos, famílias e grupos sociais em situação de dependência e vulnerabilidades. As políticas de redução da pobreza e das desigualdades estão relacionadas à ideia de que a expansão da oferta de bens e serviços sociais, principalmente a escolarização, o acesso à saúde de qualidade, à cultura, ao esporte e à segurança pública são elementos centrais na promoção e geração de habilidades e capacidades para indivíduos e/ou grupos sociais. Além disso, é necessário garantir o exercício dessas habilidades e capacidades, mediante políticas de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões, no meio rural e nas cidades. Esses elementos, quando conjugados, permitem a obtenção de melhores resultados pessoais e coletivos e a redução mais rápida das desigualdades, se alcançarem prioritariamente as populações mais pobres e as regiões mais deprimidas.

A política social, principalmente no que diz respeito à ampliação das habilidades, capacidades e à inclusão produtiva da população é, também, um elemento central para o aumento da inovação e da produtividade do trabalho, fatores decisivos para o crescimento econômico sustentado, além de ser fator que pode facilitar a elevação dos salários e a redução da pobreza.

As políticas de desenvolvimento social compreendem também um conjunto de políticas, programas e ações voltadas para públicos específicos, tais como: mulheres; negros; crianças e adolescentes; juventude; pessoa idosa; pessoa com deficiência; população LGBT; povos indígenas e povos e comunidades tradicionais; e população em situação de rua. Essa estratégia tem materializado a expansão da capacidade das políticas sociais brasileiras em oferecer proteção e promoção de oportunidades e bem-estar à população, atentando-se especialmente para a adequação da oferta de políticas públicas às características e especificidades desses públicos.

Outro eixo importante do sistema de direitos, os investimentos em infraestrutura social - saneamento, habitação, mobilidade urbana, sistema público de educação, Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - são fundamentais para melhorar a qualidade de vida da população. Além de gerar empregos diretos, especialmente na cadeia produtiva da construção civil, seus efeitos multiplicadores favorecem a geração de postos de trabalho nos demais ramos de atividade da economia, podendo promover a desconcentração territorial do crescimento econômico e da geração de empregos formais.

Esses investimentos também desempenham papel estratégico para o uso sustentável dos recursos naturais. A oferta de moradia digna é condição para a superação da pobreza e da segregação socioespacial nas cidades, além de poder promover a recuperação ambiental de áreas degradadas e evitar a ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental. O saneamento básico é requisito para assegurar boas condições de saúde aos indivíduos, ao mesmo tempo em que contribui para a preservação e a despoluição dos mananciais. Do mesmo modo, a

indução de um novo paradigma de mobilidade, orientado pela prioridade aos sistemas coletivos, pela acessibilidade e pela distribuição mais justa dos espaços urbanos, é fundamental para a mitigação dos custos sociais, ambientais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e bens (poluição, consumo energético, congestionamentos, acidentes).

O modelo de desenvolvimento que vem sendo implementado nos últimos doze anos, permitiu a construção de um sistema de direitos e mostrou que o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social são complementares, fortalecendo-se mutuamente. O desafio no período do PPA 2016-2019 é manter as conquistas sociais já alcançadas e avançar na construção de uma sociedade cada vez mais justa.

## **Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura.**

Do ponto de vista econômico, a continuidade do modelo de desenvolvimento com inclusão social que vem caracterizando o país depende fundamentalmente da elevação sustentada da produtividade; do ponto de vista social, a consolidação do modelo depende do avanço do emprego e dos salários.

A solidez dos fundamentos macroeconômicos é condição necessária para o crescimento sustentado com distribuição de renda. A estabilidade de preços preserva o poder de compra dos salários e proporciona horizonte seguro para a decisão das empresas; a solvência da dívida pública é o que permite ao governo financiar, sem pressões sobre preços, as políticas públicas redistributivas e necessárias ao desenvolvimento; a redução da vulnerabilidade externa protege o país das flutuações e choques internacionais. Esta moldura conceitual permite compreender o esforço de consolidação fiscal em curso e o tripé de política macroeconômica composto por metas de inflação, responsabilidade fiscal e flutuação da taxa de câmbio, como instrumentos para a preservação da estabilidade macroeconômica e para a viabilização da retomada do crescimento sustentado.

Ao lado de fundamentos macroeconômicos sólidos, o aumento da produtividade requer o contínuo aperfeiçoamento do capital humano, a ampliação e maior eficiência do capital físico por trabalhador, e a melhoria do ambiente de negócios.

Como apresentado no primeiro Eixo Estratégico, a maior qualidade da força de trabalho no Brasil é uma realidade que será aprofundada. O aumento da escolaridade média brasileira, a consolidação da rede federal de educação superior e de educação profissional e tecnológica, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a ampliação do

intercâmbio técnico-científico do Brasil com o exterior dentre outras iniciativas, qualificam os jovens e os trabalhadores para um mercado de trabalho cada vez mais exigente.

No que tange ao capital físico, três grandes áreas se apresentam como candidatas naturais para receber os investimentos públicos e privados no período de vigência do PPA 2016-2019: a aceleração dos investimentos em infraestrutura; as atividades intensivas em recursos naturais e as voltadas ao mercado externo; e o mercado interno.

O caminho imediato para a retomada do crescimento e dos ganhos de produtividade são os investimentos em infraestrutura. Essa política deve cumprir três etapas: a primeira é induzir o desenvolvimento em espaços menos desenvolvidos. A segunda é integrar mercados desenvolvidos para criar sinergias, proporcionando a redução de custos. A terceira é irrigar economicamente espaços já desenvolvidos e saturados, com a desconcentração de atividades econômicas intensivas dos centros de aglomeração. A expansão e melhoria da infraestrutura econômica - composta pelos sistemas de logística de transportes (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), de energia (elétrica, petróleo e gás e biocombustíveis), de comunicações (tecnologia da informação e comunicação - TIC e Internet) e de infraestrutura hídrica - reduz custos sistêmicos, impactando positivamente a produtividade e a competitividade da economia nacional. É também uma frente relevante de geração de empregos formais e condição necessária para melhorar a qualidade de vida da população e viabilizar a integração nacional e de cadeias de valor em escala regional e global.

O que caracteriza os investimentos em infraestrutura é o grande volume de recursos envolvidos para sua concretização, bem como o longo prazo de maturação dos empreendimentos. Tais requisitos implicam em uma capacidade de planejamento e articulação com a iniciativa privada, de maneira que se possa dar um caráter permanente para a o atendimento da demanda e de sua expansão a custos competitivos. Os investimentos em infraestrutura, portanto, não apenas aumentam os fluxos internos ou externos com base estática das vantagens comparativas de cada região, mas também agem em favor da integração, da formação de um mercado interno e da intensificação de um fluxo de comércio estratégico, que impulsiona a eficiência e a redução de custos na utilização dos recursos disponíveis, favorecendo, portanto, a industrialização e a coesão territorial de um país, por meio da redução das disparidades regionais. Nesse sentido, o PAC continuará a organizar e priorizar os grandes investimentos públicos e das empresas estatais. Em adição ao PAC, a ampliação das concessões em logística no âmbito da nova etapa do Programa de Investimentos em Logística (PIL), deverá reduzir gargalos e ampliar a oferta de serviços no setor.

A segunda grande área apta a receber os investimentos necessários ao crescimento refere-se às atividades intensivas em recursos naturais e às voltadas ao mercado externo. O desafio aqui é duplo. De um lado, trata-se de agregar valor à produção nacional por meio da incorporação de maior conteúdo tecnológico aos recursos naturais, que muitas vezes são exportados sem

prévio beneficiamento em território nacional. De outro, trata-se de aproveitar o novo patamar da taxa de câmbio, que incrementa a competitividade de produtos brasileiros, para abrir e ampliar os mercados para as exportações brasileiras de média e alta intensidade tecnológica.

A terceira grande área de investimentos a ser aproveitada refere-se ao mercado interno. A ampliação do poder aquisitivo da população com a expansão da classe média significou a inclusão de milhões de pessoas no mercado de consumo. A continuidade da política de valorização do salário mínimo e o aperfeiçoamento das políticas sociais não se contrapõem à expansão da produção. Ao contrário, ao fortalecerem o mercado interno de consumo estimulam os investimentos em bens de consumo, os ganhos de escala e a própria produtividade. Também neste contexto ganham em importância o reforço à economia solidária, os estímulos ao empreendedorismo e às micro e pequenas empresas e ainda o apoio aos agricultores familiares e à expansão da classe média rural.

Nesse cenário, a busca da sustentabilidade visa conciliar o desenvolvimento econômico e a inclusão social com o uso equilibrado e eficiente dos recursos naturais, tais como os recursos hídricos, as florestas, o solo e os recursos minerais. Ademais, o Brasil tem assumido papel de destaque internacional na proposição e no alcance de metas relacionadas à mudança do clima. Nesse sentido, os desafios dos próximos anos estarão centrados em: expandir a oferta de energia gerada por fontes renováveis; ampliar a produção e produtividade agrícola com aperfeiçoamento das práticas de manejo para redução das emissões de gases de efeito estufa; prosseguir com a redução do desmatamento ilegal; e promover o reflorestamento.

No longo prazo, para que o crescimento associado a essas áreas de investimento ganhe em robustez, se consolide e se traduza cada vez mais em bem-estar para toda a população, é fundamental a coordenação das ações de governo de forma a estimular a inovação, o fortalecimento dos encadeamentos produtivos e a intensificação da concorrência. Nessa direção, ganham em importância a política de ciência, tecnologia e inovação, a política industrial, a estruturação de fontes domésticas estáveis, inclusive privadas, de financiamento de longo prazo, e a política de comércio exterior.

Por fim, a consolidação de marcos regulatórios, a simplificação da tributação e a desburocratização, ao ampliarem o horizonte de planejamento das empresas e reduzirem custos de transação, favorecem a competitividade sistêmica e apontam para a importância da transparência e qualidade da gestão pública.

## **Fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão.**

Uma visão de desenvolvimento que ultrapassa a noção exclusiva de crescimento econômico, reforçando principalmente seus pilares sociais, demanda o fortalecimento e uma postura ativa do Estado democrático. É importante que o Estado se fortaleça em sua capacidade operacional e se torne mais qualificado a desempenhar as funções de planejamento e gestão, exercendo o protagonismo na articulação, negociação e coordenação de políticas, inclusive sob o ponto de vista federativo, e fortalecendo os canais de participação social e ações de comunicação.

O efetivo funcionamento do Estado somente encontra materialidade a partir da qualificação da gestão pública. Não é possível ao poder público oferecer serviços de qualidade para a sociedade sem que a administração pública esteja dotada de estruturas e processos adequados ao cumprimento das suas funções e ao atendimento da população. A última década esteve marcada por um conjunto de ações voltadas para a recuperação da capacidade de implementação dos órgãos públicos, com foco na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, como parte de uma estratégia que resgata o papel do Estado na promoção do desenvolvimento e da inclusão social.

A estratégia do PPA 2016-2019 presume a intensificação dos avanços na gestão pública, seja pelo investimento na simplificação de processos e normas para facilitar o atendimento e o acesso ao cidadão, seja pela modernização de sistemas e recursos para melhorar o funcionamento da administração e a eficácia da atuação do governo. Para este fim, destacam-se instrumentos como as medidas adotadas pela gestão do PAC, introduzindo estruturas qualificadas de monitoramento das ações nos ministérios com foco na identificação prévia de gargalos à implementação dos empreendimentos, e a Central de Compras e Contratações, para aquisições centralizadas voltadas às políticas finalísticas, ampliando a eficiência nas compras públicas.

As especificidades do Estado brasileiro também exigem esforços para fazer com que as políticas públicas, de responsabilidades muitas vezes compartilhadas, alcancem os cidadãos onde são mais necessárias. Assim, a qualidade da atividade estatal está relacionada a políticas públicas cada vez mais abertas a novos atores e mais transparente nos atos e nos processos decisórios.

Nesse sentido, o fortalecimento dos instrumentos democráticos e participativos de conhecimento e acesso às políticas públicas pelos cidadãos, desde o planejamento até a avaliação, torna-se central. Ao se pactuar democraticamente os instrumentos de planejamento do país, fortalecem-se as estruturas do Estado e gera-se um espaço de diálogo permanente ao longo do ciclo de implementação e avaliação das políticas públicas.

Como exemplo da consolidação dessa política de participação, aponta-se a continuidade na realização de conferências nacionais (mais de cem foram realizadas desde 2003), além da concretização dos conselhos setoriais e comissões nacionais de políticas públicas nos diversos

temas, que realizam o diálogo entre governo e sociedade civil, promovendo a participação no processo decisório e na gestão das políticas públicas.

É pelo reconhecimento da participação como direito do cidadão e expressão de sua autonomia e pelo estabelecimento da educação para a promoção de uma cidadania ativa e plena que é possível se concretizar a agenda de desenvolvimento em curso. A intensificação da participação social, por sua vez, enseja maior transparência, o que requer a produção de informação qualificada pelo governo e facilitação no acesso, bem como sua divulgação. A democracia participativa, aliada a uma estratégia de governança digital, com transparência das informações e dados de governo gera mecanismos sólidos de controle social.

Para que a possibilidade de participação na vida em sociedade seja efetivada, os indivíduos precisam contar com informações e condições para o exercício pleno da cidadania. Uma participação social com real incidência no poder público influencia positivamente a ação governamental e compartilha escolhas estratégicas da coletividade, com a devida hierarquização de necessidades e prioridades.

Essa maior aproximação com a sociedade requer a máxima transparência do poder público, desde a disponibilização de dados e documentos para consulta aberta da população até a prestação correta e imediata de respostas aos pedidos de informação de indivíduos ou entidades. As novas tecnologias de comunicação e informação permitem um nível inédito de transparência na administração pública, com agilidade e detalhamento, para avaliação e monitoramento da ação governamental. O Portal da Transparência e a Lei de Acesso à Informação são duas importantes ferramentas de controle social e concretização de política de governo aberto, aproximando o Estado do cidadão.

Os benefícios de um Estado cada vez mais transparente e comprometido com a participação social e democrática são percebidos, qualificando e fortalecendo a gestão pública, não apenas sob o olhar de seus cidadãos, mas também como importante elemento para a promoção de uma inserção internacional soberana. Dessa constatação, decorre a necessidade de que o Brasil participe do sistema político internacional em condições de defender e promover seus interesses atuais e futuros. Isso inclui: a solução pacífica de conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; a celebração de acordos internacionais que favoreçam a agregação de valor e a ampliação da produtividade e da competitividade das economias dos países em desenvolvimento; e a ampliação da capacidade de defesa, com respeito aos direitos humanos e aos tratados internacionais.

A estratégia brasileira de inserção internacional, situada em um contexto de reordenamento dos polos dinâmicos da economia mundial, consiste na ampliação dos esforços de consolidação do bloco regional da América do Sul, com fundamento nos princípios de não intervenção, de autodeterminação e de cooperação para redução das assimetrias regionais. Ao mesmo tempo, o Brasil procura intensificar a cooperação com parceiros de todos os níveis de desenvolvimento,



participando ativamente dos principais debates e movimentos da agenda internacional, em particular em organismos multilaterais, tanto no plano econômico-comercial quanto no âmbito político e social. Nesse âmbito, destaca-se a importância do BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – e América Latina e Caribe, além de outros parceiros históricos e fundamentais, como a União Europeia, Estados Unidos e Japão.



## DIRETRIZES ESTRATÉGICAS

Para a superação dos desafios compreendidos em cada Eixo Estratégico, é proposto um conjunto de Diretrizes que norteiam as principais agendas para os próximos quatro anos, nos quais o PPA 2016-2019 propõe sustentar o processo de desenvolvimento inclusivo no Brasil por meio da retomada do crescimento econômico e da distribuição dos ganhos de produtividade na sociedade. O vínculo entre as Diretrizes e os Eixos Estratégicos não é rígido, podendo uma mesma Diretriz Estratégica colaborar para mais de um Eixo Estratégico. As Diretrizes são:

- Combate à pobreza e redução das desigualdades, promovendo o acesso equitativo aos serviços públicos e ampliando as oportunidades econômicas no campo e na cidade.
- Promoção da qualidade e ampliação do acesso à educação com equidade, articulando os diferentes níveis, modalidades e sistemas, garantindo condições de permanência e aprendizado e valorizando a diversidade.
- Promoção do emprego e do trabalho decente, com garantia de direitos trabalhistas, qualificação profissional e o fortalecimento do sistema público de emprego.
- Garantia de acesso universal aos serviços de atenção básica e especializada em saúde, com foco na integralidade e qualidade do atendimento e no fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS.
- Garantia de acesso da população ao sistema previdenciário, com qualidade e equidade no atendimento e melhoria da gestão, contribuindo para a sustentabilidade do sistema.
- Garantia de acesso com qualidade aos serviços de assistência social, por meio da consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.
- Garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, com promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional.
- Fortalecimento da cidadania e dos direitos fundamentais, promovendo a participação social, o acesso à justiça, os direitos da pessoa idosa, dos jovens, da pessoa com deficiência, o respeito à população LGBT e o enfrentamento a todas as formas de violência.
- Promoção da igualdade de gênero e étnico-racial e superação do racismo, respeitando a diversidade das relações humanas.
- Promoção do desenvolvimento rural sustentável, visando a ampliação da produção e da produtividade agropecuária, com geração de emprego, renda, divisas e o acesso da população rural aos bens e serviços públicos.
- Fortalecimento da governança fundiária e promoção da reforma agrária e da



proteção dos direitos dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e quilombolas.

- Promoção do direito à comunicação e à inclusão digital, ampliando o acesso à Internet banda larga e expandindo a oferta de serviços e conteúdos de telecomunicações.
- Fortalecimento da segurança pública e redução de homicídios, com integração de políticas públicas entre os entes federados, controle de fronteiras e promoção de uma cultura de paz.
- Promoção do desenvolvimento urbano integrado e sustentável, ampliando e melhorando as condições de moradia, saneamento, acessibilidade, mobilidade urbana e trânsito, com qualidade ambiental.
- Promoção da segurança hídrica, com investimentos em infraestrutura e aprimoramento da gestão compartilhada e da conservação da água.
- Promoção da conservação, da recuperação e do uso sustentável dos recursos naturais.
- Ampliação das capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.
- Redução das desigualdades regionais e intrarregionais e promoção do desenvolvimento territorial sustentável, respeitando as identidades e a diversidade cultural.
- Promoção do desenvolvimento cultural e artístico e acesso à cultura, com valorização da diversidade e fortalecimento da economia da cultura.
- Promoção da democratização do acesso ao esporte, da formação esportiva e da preparação de atletas, com foco na elevação da qualidade de vida da população.
- Promoção da ciência, da tecnologia e da inovação e estímulo ao desenvolvimento produtivo, com ampliação da produtividade, da competitividade e da sustentabilidade da economia.
- Promoção do desenvolvimento econômico, melhoria do ambiente de negócios e da concorrência, com justiça fiscal e equilíbrio das contas públicas.
- Fortalecimento das micro e pequenas empresas e dos microempreendedores individuais, e promoção do trabalho associado, da cooperação, da autogestão e dos empreendimentos solidários.
- Ampliação da atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, agregando valor, conteúdo tecnológico, e diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras.
- Investimentos na melhoria do transporte de passageiros e de carga, buscando

a integração modal, a eficiência da rede de transporte, a competitividade do país, o desenvolvimento sustentável e a integração regional, nacional e sul-americana.

- Promoção de investimentos para ampliação da oferta de energia e da produção de combustíveis, com ênfase em fontes renováveis.
- Garantia da defesa nacional e da integridade territorial, e promoção da paz, dos direitos humanos e da cooperação entre as nações.
- Fortalecimento da capacidade de gestão do Estado, com foco no aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, na qualidade do gasto, na transparência, na comunicação e participação social, bem como da prevenção e do combate à corrupção.

A próxima figura ilustra como está organizada a Dimensão Estratégica do PPA 2016-2019.

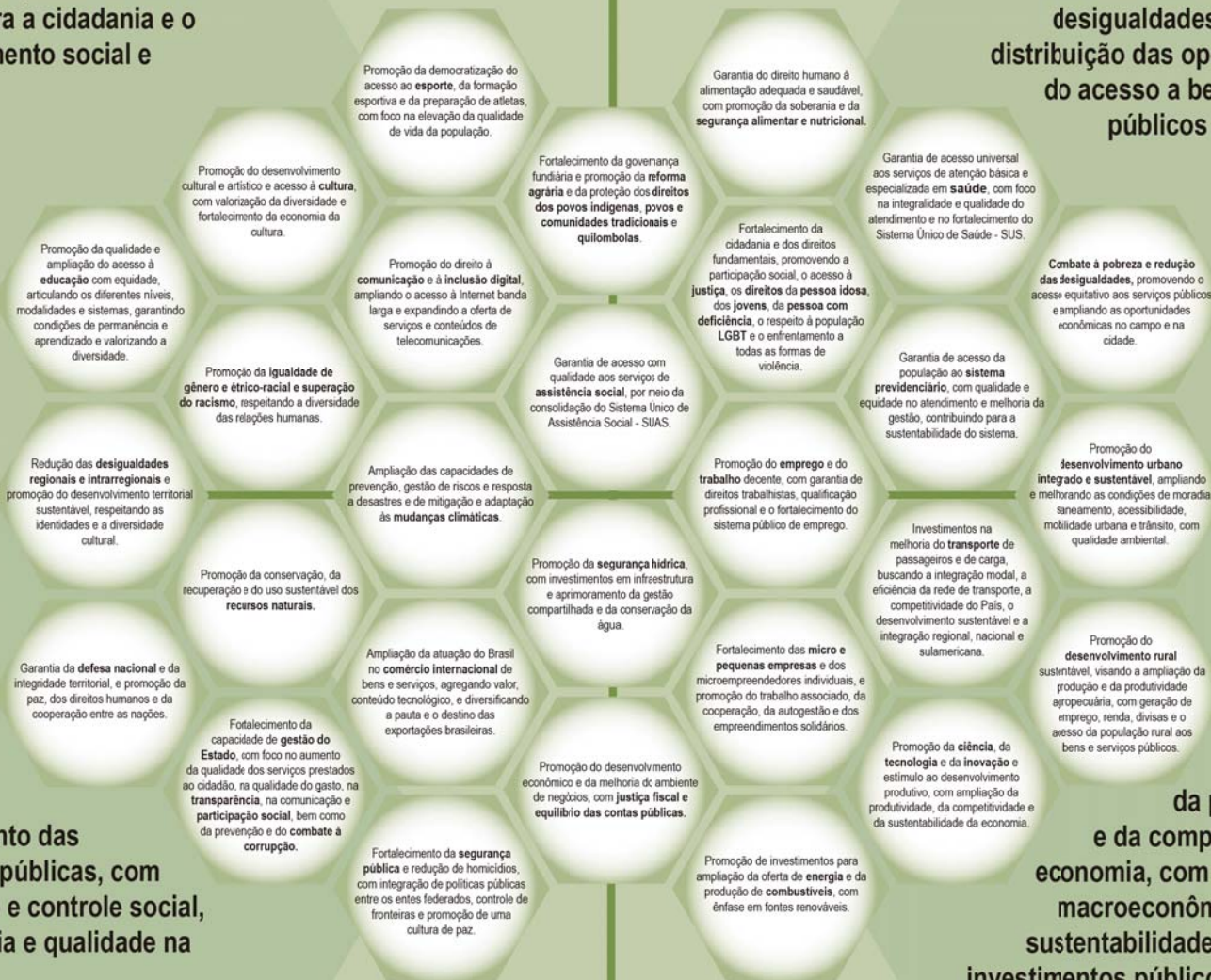


Educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico.

Inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade.

Fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão.

Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura.





As Diretrizes Estratégicas expressam o resultado de um processo amplo de discussão entre os diversos órgãos do governo federal e também com outras instâncias e esferas do poder público, além das contribuições da sociedade civil organizada. As Diretrizes Estratégicas orientam a concepção e a implementação da Dimensão Tática do Plano, representada por 54 Programas Temáticos do PPA 2016-2019.