



Artigo



**Reforma e Desenvolvimento Institucional no Âmbito Subnacional:
uma análise do estado de Alagoas, Brasil.**

*Reform and Institutional Development in the Subnational Unities:
analysis of the state of Alagoas, Brazil.*

*Reforma y Desarrollo Institucional en el Área Subnacional:
análisis del estado de Alagoas, Brasil.*

*Réforme et Développement Institutionnel dans la Zone Subnationale:
analyse de l'état de l'Alagoas, Brésil.*

Selefe Gomes¹

¹ Graduado em Ciências Sociais e pesquisador do Grupo de Pesquisa Instituições, Comportamento Político e Democracia e do Grupo de Pesquisa Aspectos Sociais da Produção do Conhecimento pela Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil.

Resumo

Na década de 1990, a reforma da administração pública no âmbito federal buscou promover e desenvolver programas federais que estimulassem o desenvolvimento institucional das unidades subnacionais, por meio de reformas nas administrações públicas e em seus modelos de gestão. Com tal medida, buscava-se aumentar a eficiência da gestão pública dos estados e municípios brasileiros. Esse trabalho busca identificar e analisar as mudanças na administração pública estadual de Alagoas entre 1999 até 2017. A pesquisa busca descrever as ações que os governos alagoanos durante esse período realizaram com o objetivo de modificar ou modernizar sua administração pública, a partir de políticas estaduais ou com incentivos federais. A proposta é responder à seguinte questão de pesquisa: Em que medida as mudanças na administração pública, resultaram em mudanças na capacidade estatal de Alagoas? Foram realizadas pesquisas documentais nos planos plurianuais e planos de governo em cinco mandatos de governo, além de análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas realizadas com atores políticos fundamentais para esse processo em Alagoas.

Palavras-Chave: Administração Pública; Alagoas; Gestão Pública; Desenvolvimento Institucional; Reforma.

Abstract

In the decade of 1990, public administration reform at the federal level sought to promote and develop federal programs that stimulate the institutional development of subnational units, through reforms in public administrations and their management models. With this measure, the aim was to increase the efficiency of public management in Brazilian states and municipalities. This work seeks to identify and analyze the changes in the state public administration of Alagoas between 1999 and 2017. The research seeks to describe the actions that the Alagoas governments during this period took in order to modify or modernize their public administration, based on state policies with federal incentives. The proposal is to answer the following research question: To what extent have the changes in public administration resulted in changes in the state's capacity in Alagoas? Documentary research was carried out on multi-annual plans and government plans in five government mandates, in addition to content analysis of semi-structured interviews carried out with key political actors for this process in Alagoas.

Keywords: Public Administration; Alagoas; Public Management; Institutional Development; Reforms.

Resumen

En la década de los noventa, la reforma de la administración pública a nivel federal buscó promover y desarrollar programas federales que estimulen el desarrollo institucional de las unidades subnacionales, mediante reformas en las administraciones públicas y sus modelos de gestión. Con esta medida, el objetivo era incrementar la eficiencia de la gestión pública en los estados y municipios brasileños. Este trabajo busca identificar y analizar los cambios en la administración pública estatal de Alagoas entre 1999 y 2017. La investigación busca describir las acciones que los gobiernos de Alagoas durante este período llevaron a cabo con el fin de modificar o modernizar su administración pública, con base en políticas estatales o con incentivos federales. La propuesta es responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿En qué medida los cambios en la administración pública han resultado en cambios en la capacidad del estado en Alagoas? Se realizó una investigación documental sobre planes plurianuales y planes de gobierno en cinco mandatos gubernamentales, además del análisis de contenido de entrevistas semiestructuradas realizadas con actores políticos clave para este proceso en Alagoas.

Palabras Clave: Administración Pública; Alagoas; Desarrollo institucional; Gestión Pública; Reformas.

Resumé

Dans les années 90, la réforme de l'administration publique au niveau fédéral a cherché gestion. Avec cette mesure, l'objectif était d'accroître l'efficacité de la gestion publique dans les États et à promouvoir et à développer des programmes fédéraux qui stimulent le développement institutionnel des unités infranationales, par des réformes des administrations publiques et de leurs modèles de municipalités brésiliens. Ce travail vise à identifier et analyser les changements dans l'administration publique de l'État d'Alagoas entre 1999 et 2017. La recherche cherche à décrire les actions que les gouvernements d'Alagoas au cours de cette période ont prises pour modifier ou moderniser leur administration publique, sur la base des politiques de l'État ou avec des incitatifs fédéraux. La proposition est de répondre à la question de recherche suivante: dans quelle mesure les changements dans l'administration publique ont-ils entraîné des changements dans la capacité de l'État à Alagoas? Des recherches documentaires ont été menées sur les plans pluriannuels et les plans gouvernementaux dans cinq mandats gouvernementaux, en plus de l'analyse du contenu des entretiens semi-structurés menés avec les principaux acteurs politiques pour ce processus à Alagoas.

Mots clés: Alagoas; Administration Publique; Développement Institutionnel; Gestión Pública; Réformes.

Introdução

O início da década de 1990 é marcado pela necessidade de se discutir o modelo de Estado no Brasil, sua política administrativa e possibilidade de desenvolvimento das suas instituições. A partir de então, inicia-se, em 1995, a reforma da gestão pública ou reforma gerencial do Estado com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da Emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19.

O Plano Diretor da Reforma do Estado buscava uma reforma gerencial dentro das instituições estatais para que se fortalecesse e evitasse as crises financeiras e administrativas passadas (Bresser-Pereira, 2001; 2011). A reforma da administração buscou transformar o modo como o Estado lidava com as questões públicas e criou instituições que tivessem diferentes atividades, que regulassem e otimizassem a máquina pública.

Com o Plano Diretor em vigor, as unidades subnacionais também foram impulsionadas a desenvolver projetos que modificassem a estrutura burocrática da administração pública e promovessem maior controle fiscal das contas públicas e regularizasse a situação financeira, onde a maioria dos estados se encontravam em situações econômicas críticas. O diagnóstico apresentado durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso –FHC- apontava para a necessidade do fortalecimento das instituições, dos processos e das estruturas que otimizassem a máquina pública tornando-a mais democrática, eficiente e que retirasse as características patrimonialistas do Estado. A administração pública era ponto fundamental nesse projeto para aproximar as ações do Estado para com a sociedade. Implantar características gerenciais na administração era uma alternativa para modernizar a burocracia e aumentar sua eficiência.

Alguns estados seguiram na mesma direção do que apontava o governo federal e começaram a implantar reformas administrativas com características gerenciais. Essas mudanças contaram com programas federais e recursos que incentivaram a modernização da administração pública. As mudanças na sua estrutura e as alterações nas características patrimoniais e burocráticas, que historicamente permeavam a estrutura de Estado no Brasil, tinham como principal justificativa a situação fiscal dos estados. Os primeiros estados que utilizaram da reforma gerencial foram Pernambuco, Bahia e São Paulo nos anos de 1990 e Minas Gerais em 2002. Esses estados modificaram alguns aspectos da proposta original para atender as dificuldades específicas e características de cada estado.

Por causa do baixo desenvolvimento socioeconômico e institucional, a administração pública do estado de Alagoas tinha um caráter patrimonialista e se mobilizava de acordo com as necessidades emergenciais. A adoção de características gerenciais na administração se justificava pela necessidade de otimizar a administração pública com vistas para melhorias nos baixos índices socioeconômicos.

Desde o Plano Plurianual de 2000-2003, os governos descrevem sobre a inclusão de aspectos gerenciais na administração pública, mas poucas ações com este fim foram realizadas. Durante o governo de Teotônio Vilela Filho, em 2007, foi decretada uma reforma administrativa. À época, o governo federal tinha programas de incentivo a modernização da gestão dos estados e municípios. A reforma foi elaborada durante o primeiro mandato do governador Teotônio Vilela Filho, a partir de um programas de metas, ações e resultados em diferentes áreas do Estado.

O programa de maior proporção e concentração de investimento foi o “Alagoas Tem Pressa” que tinha como pilar trazer uma gestão pública que estabelece metas, analisa os resultados e otimiza a estrutura burocrática. Para Anjo et. al. (2016), “O Alagoas Tem Pressa” foi um programa de Governo durante o mandato e não uma política de Estado. Ele não envolveu a participação da sociedade, tampouco teve apoio do legislativo estadual.”. O programa consistia em, junto de uma consultoria privada, especializar os servidores e formar uma administração tida como gerencial procurando a modernização e a eficiência.

De acordo com Gomide (2016), observar a capacidade estatal é identificar a efetividade do Estado e se há diversificados atores em torno do seu desenvolvimento. Um Estado considerado desenvolvido para elaborar políticas públicas eficientes e alcançar bons resultados perante a sociedade necessita de organização e planejamento para definição de metas e um controle da situação burocrática unindo diversas instituições e atores estratégicos (Silva, 2018). Para atingir essas metas, de acordo com Loreiro et. al. (2009), o desenvolvimento institucional é o caminho para superar as antigas estruturas e otimizar determinadas instituições, redirecionando e modificando funções. Um Estado pode produzir políticas públicas eficazes e produtivas com resultados de crescimento e desenvolvimento quando as instituições e a própria burocracia estiverem solidificadas em fundamentos precisos e específicos para suas áreas, mantendo conexão com toda estrutura burocrática.

Para fins analíticos, o conceito de desenvolvimento institucional será utilizado nesse trabalho como a capacidade do Estado de superar as características administrativas burocráticas e patrimoniais. Nisso, o Estado precisa ter uma coordenação específica de planejamento, uma relação com o poder Executivo que mantenha as secretarias e coordenações com caráter de Estado e não do governo vigente, um Plano Plurianual que estabeleça os objetivos e metas para o mandato e ações que influenciem no desenvolvimento dos índices socioeconômicos do Estado.

Trata-se de parte de um estudo de caráter exploratório sobre o desenvolvimento institucional de Alagoas, a partir das reformas administrativas que ocorreram no estado entre 1999 e 2017, ou seja, em cinco mandatos de governadores. Buscar-se responder à seguinte questão: As mudanças na administração pública, durante o período de 1999 até 2017, resultaram em melhorias na capacidade estatal de Alagoas?

O tema se justifica porque os resultados e qualidade das políticas públicas são impactados pela capacidade do estado, seus recursos e mecanismos disponíveis que possam contribuir com o seu desenvolvimento social e econômico. Tal estudo trará contribuições importantes para conhecer e compreender a estrutura burocrática de Alagoas, suas características, qualidades e dificuldades para expandir e alcançar um nível de modernização mais tecnológico e eficiente.

Para analisar o desenvolvimento institucional de um Estado e as reformas pelas quais esse estado já passou é fundamental analisar sua estrutura burocrática, os mecanismos que esse Estado possui e a forma como elabora as metas para o desenvolvimento socioeconômico. Junto disso, outra maneira de colher essas informações é analisar como os gestores se posicionam perante o desenvolvimento institucional e atuam durante a aplicação da reforma gerencial, auxiliando a administração pública de Alagoas. Neste caso utilizaremos dos dados presentes nos planos plurianuais dos governos onde há as metas e diretrizes de cada mandato.

Essa pesquisa se divide em referencial teórico analisando os conceitos e a literatura que analisa a estrutura burocrática brasileira e subnacional, procedimentos metodológicos, resultados e conclusão. O artigo trouxe diversas questões a serem exploradas posteriormente.

1. Referencial Teórico

Para Fortis (2009), as instituições públicas precisavam desenvolver ferramentas para auxiliar na construção e oferta dos serviços públicos de forma moderna e eficiente com a construção de estruturas organizacionais para que a instituição produzisse resultados positivos em seus projetos. Essas ferramentas de organização e produtividade eram mais comuns nas empresas privadas, nas quais se busca a satisfação do cliente, qualidade do produto e redução de gastos. Na década de 1970 e início da década de 1980, rompeu-se os paradigmas entre o setor público e privado, houve o início de diversas reformas na administração pública que envolvesse características que antes eram próprias do setor privado, conhecido como New Public Management (NPM).

O Estado no Reino Unido, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial (Bresser-Pereira, 2017), expandiu as atividades da administração pública como a organização de serviços sociais básicos. Com isso, era necessário que o Estado procurasse empreender e fomentar o desenvolvimento econômico e social. E era a administração a fomentadora desses aspectos, com a procura por estratégias organizações administrativas, a reforma gerencial era fundamental para esse processo. A reforma administrativa foi uma forma de tornar o aparato administrativo público tanto ferramenta para assegurar a democracia, como legitimar o Estado social.

Para que os processos políticos de construção do Estado sejam ligados ao desenvolvimento e os direitos básicos coletivos, o Estado deve definir objetivos que se convertam em resultados equilibrados por meio de uma política democrática e eficiente (Salto, 2014). A organização administrativa estatal é o que garante a realização de compromissos ligados a sociedade e sejam estratégicos nas ações públicas. Um Estado que mantém uma consolidação democrática e um planejamento adequado, alimentam processos que fomentam no desenvolvimento político, econômico e social.

Analisar como o Estado se desenvolve e como as instituições funcionam permitem análises sobre a sua capacidade estatal, torna-se possível compreender o funcionamento das instituições políticas, como afetam a comportamento dos atores e como se dá a interação da população e o jogo político. Para Anastasia e Oliveira (2015), o conceito de capacidade estatal é definido:

Como a capacidade de ação do Estado com vistas a organizar os meios requeridos para a consecução dos fins propostos. A depender do tipo de instituição política, são organizados diferentes conjuntos de objetivos, sendo, exatamente por isso, requeridas diferentes capacidades estatais. Ao variarem os objetivos (fins), variam também as capacidades (meios). A capacidade de ação estatal varia em tipos e graus, a depender da natureza das instituições políticas domésticas. (Anastasia & Oliveira, 2015:10).

Este conceito de capacidade estatal contribui com as análises sobre as instituições políticas, seus objetivos e os resultados dessas ações de governo com vistas ao planejamento estratégico de agendas para o desenvolvimento institucional e seus efeitos. É possível perceber a influência weberiana para conceber o Estado e a burocracia como aparato de controle. Nesse sentido as instituições podem ser agrupadas a partir de suas relações com outras agências e seu arranjo institucional.

Segundo Gomide (2016), é necessário analisar quais habilidade estatais são necessárias para que o planejamento e a execução de políticas públicas resultem em desenvolvimento efetivo. Conhecer a relação sociopolítica dentro do Estado nos permite obter conhecimentos da capacidade estatal, uma vez que é necessária uma base de apoio nas ações do Estado em torno dos projetos relacionados ao

desenvolvimento, a preservação dos aspectos democráticos e a relação com as características históricas. O fator histórico é essencial para que a formulação de políticas públicas seja bem formulada e aplicada e as reformas administrativas atinjam as especificidades do Estado.

O conceito de capacidade estatal pode ser caracterizado pela capacidade do Estado de fazer algo de maneira planejada, com estrutura e logística adequadas. A modernização do Estado possibilita a ocorrência de mecanismos públicos para que determinadas atividades públicas possam ser desempenhadas, por isso é possível associar a modernização do Estado com a sua capacidade estatal (Souza, 2017). Discorrer sobre a capacidade de um Estado é se ater aos atributos que o Estado possui para realizar ações, analisando todos os vários aspectos que a capacidade estatal é capaz de conciliar.

Para utilização do conceito de desenvolvimento institucional, declara Loreiro e cols. (2009):

O conceito de desenvolvimento institucional considera também que as transformações graduais das instituições são frequentemente marcadas por situações de *path dependence*, isto é, por processos históricos que se caracterizam por trajetórias ou caminhos que, uma vez tomados, são de difícil reversão. Assim, o processo de *path dependence* tem como traço crucial os chamados retornos positivos crescentes. (Loreiro e cols., 2009:741).

Analisar a estrutura organizacional também se tornou algo necessário para classificar três mecanismos importante para análise do desenvolvimento institucional. Na literatura os mecanismos a serem observados são divididos de acordo com a sua estrutura burocrática e na forma de modificá-la. Uma das alternativas é a de superação das estruturas consideradas antigas e ultrapassadas, buscando modificar toda cultura organizacional. Outra alternativa é a de conversão funcional no ajustamento e reorganização de funções e instituições já existentes para um funcionamento de qualidade gerando um bom relacionamento entre os órgãos. A terceira alternativa é a de difusão, na qual as instituições podem ser copiadas ou modificadas para outros ambientes. A partir dessas ações a análise das dificuldades e capacidades da máquina pública, suas possibilidades e atividades para que possam resultar em bons resultados para o desenvolvimento institucional ficam mais perceptíveis.

Espera-se que, para o desenvolvimento institucional nos estados seja possível, é necessário um planejamento das mudanças administrativas e das políticas públicas para atender as necessidades da população. Para que os resultados de uma boa administração possam atingir a sociedade as políticas públicas precisam de diversos estudos para formulação e implementação.

Oliveira (2006) declara: “O planejamento em políticas públicas tem de ser visto como um processo e não um produto técnico”. Nesse sentido, as estratégias escolhidas para incorporar os interesses envolvidos em uma política pública precisam ser bem esclarecidas e envolver diversos atores. No estudo para implantação é preciso entender as dificuldades e as etapas do processo de planejamento. Para que as políticas sejam positivas o envolvimento tanto da autoridade quanto da população é imprescindível para transparência e controle e posição social perante as atividades do governo.

Alguns pontos podem dificultar esse planejamento, tais como fatores políticos e institucionais, a capacidade financeira e técnica do Estado e assimetrias no monitoramento das políticas (decisões políticas e gestão pública). A depender da estrutura organizacional administrativa do período, o planejamento pode ser bastante técnico, o que prejudica a implementação, pode ser muito direcionado aos interesses políticos, o que não torna muito útil e não manter características democráticas. O planejamento não pode estar firmado apenas nas ferramentas de controle que a burocracia dispõe, mas na relação com vários atores que, envolvidos no processo de construção da política pública, poderá ter

resultados no final, não sendo certeza, pois não é apenas o vetor planejamento adequado de política pública que resultará em resultados considerados positivos.

3. Procedimentos metodológicos

Esse estudo exploratório é apenas uma das etapas de um longo processo de pesquisa com o intuito de analisar as instituições políticas em Alagoas. A partir de diversos estudos sobre a temática das instituições, seu comportamento político e democracia nas unidades subnacionais.

Para analisar como os governos vinham tratando a administração pública alagoana, primeiro foi necessário coletar documentos onde apresentasse as estratégias para a gestão pública que os governos vinham utilizando, o Plano Plurianual (PPA) é o documento produzido obrigatoriamente pelo governador eleito com suas diretrizes para os próximos quatro anos. O Plano Plurianual foi analisado a partir das direções que tinham em relação a planos de mudanças ou ações específicas para a administração pública e toda sua burocracia. A pesquisa nesses planos mostrou as principais pautas do governo, as metas e como seria todo o processo para continuidade e possível transformação na implantação das políticas públicas no estado.

Com esse plano estruturado, as ações programadas e os projetos que os governos pretendem utilizar além das ferramentas para essas atividades como os principais personagens dessas ações, a organização, precisão e até a parceria do estado com empresas privadas para reformular algumas atividades e hábitos da gestão pública são apresentados. Isso pode constatar que os governos apresentaram um plano de alteração com a intenção de mudança na administração pois traz uma narrativa de como é fundamental para o desenvolvimento institucional e das aplicações e formulações de políticas e serviços públicos para a população resultando em resultados e índices de desenvolvimento positivos para o Estado.

Essa análise documental não se ateu apenas nos PPAs, mas também nos planos de governo, infelizmente só estão disponíveis os planos dos últimos mandatos (Teotônio Vilela Filho e Renan Calheiros Filho), algumas leis e decretos também foram analisados para trazer as informações legais do processo de mudanças administrativas e obrigatoriedade de determinadas ferramentas. Os Plano Plurianuais são os documentos produzidos durante o primeiro ano do mandato e os Planos de Governos são documentos produzidos antes da posse do mandato, são as propostas durante o período de eleição. A análise de como se deu esses mandatos com suas características políticas foram essenciais para observar coligações, quantidade de secretarias e posições tomadas pelo governador. Os PPAs são documentos de fácil localização nos sites oficiais do Estado e os planos de governo estão disponíveis no site de divulgação de candidatura e contas eleitorais do então candidato.

Além de todas essas informações formais, também é preciso para o trabalho, mesmo que em pouca quantidade e de maneira bastante exploratória, foi realizado entrevistas semiestruturadas sobre reformas administrativas em Alagoas e seu desenvolvimento institucional. A escolha dos servidores para as entrevistas foram a partir da sua posição na participação na construção e monitoramento das atividades dos Planos Plurianuais, que cabia a secretaria de planejamento, foram entrevistados dois atores que ocuparam o cargo de secretários de gestão, planejamento e desenvolvimento, devido ao tempo de conclusão do trabalho, não foi possível contactar todos os secretários durante o recorte estabelecido para o trabalho.

No caso das entrevistas foi realizada a partir de uma análise de conteúdo observando alguns termos que podem se repetir ou ter diferentes significados e sentidos para cada ator entrevistado. Os gestores que participaram das mudanças administrativas podem trazer diversos dados como as primeiras dificuldades, o processo de construção, como se davam as reuniões de planejamento e quais são suas opiniões sobre a administração pública hoje. Os entrevistados foram escolhidos por serem

considerados referências em planejamento em Alagoas e por terem passado ou permanecerem na secretaria de Planejamento do Estado.

Pretendo continuar a aprofundar mais sobre as mudanças administrativas em Alagoas, e em perspectiva comparada, que possam subsidiar análises mais robustas sobre o desenvolvimento institucional, capacidade estatal e qualidade dos serviços públicos. Além disso, vale mencionar que, ao final da pesquisa, cogitou-se aprofundar análises sobre a postura dos governadores no processo de reforma, bem como identificar se, e como, os governos se munem de apoio especializado, tal qual é possível perceber no âmbito da presidência institucional no Brasil (Batista, 2016; Inácio e Llanos, 2014) para tomar decisões que viabilizem mudanças no desenvolvimento institucional, econômico e político, para o Estado. Porém, por limitações de tempo e disponibilidade de dados de forma imediata optou-se para inserir tais demandas em uma agenda futura de pesquisas.

2. Resultados

No caso do Estado de Alagoas, a administração pública mantém características burocráticas e patrimoniais, além enfrentar uma socioeconômica e política deficitária que prejudica o processo de modernização da gestão. Os governos formulam programas para atender as necessidades da população de acordo com as principais pautas dos seus respectivos mandatos.

A ferramenta adequada para avaliar a forma como o governo do Estado trabalhou para atender as fragilidades de Alagoas são pelos Planos Plurianuais de governo, com eles podemos ver as metas e atividades planejadas pelo governo. Os Planos Plurianuais – PPAs são previstos no artigo 165 da Constituição Federal e é nele onde todos os programas, projetos, metas e prioridades devem ser seguidos, cada plano tem o período de 4 anos. Apenas os dois programas de governo estavam disponíveis para análise.

Em 1998, Ronaldo Lessa ganha no primeiro turno, pelo PSB com uma coligação considerada extensa, a coligação Frente Popular de Alagoas com PSB, PT, PDT, PCdoB, PRONA, PRP, PV, PTN, PSN, PMN e PST. Quando assume o governo em 1999, como um representante das forças de esquerda da política, estipula 17 secretarias para dialogar em meio a divergências políticas e com o discurso de amenizar os problemas causados pela crise fiscal.

O governo declara que realizou diversos esforços para a recuperação das finanças e desenvolvimento estadual a partir de políticas públicas e sociais. Para o autor do livro Planos de desenvolvimento de Alagoas (1960-2000), mesmo com as dificuldades econômicas encontradas pela concentração de renda, houve um pequeno aumento no trabalho em procurar recursos para o crescimento de estabelecimentos, com o auxílio federal também teve um pequeno avanço no quadro da educação e da saúde.

O plano plurianual de 2000-2003 do governo Lessa é apresentado como o governo voltado para aumentar a autoestima do alagoano e desprender todas as amarras das estruturas patrimoniais do Estado. A participação da sociedade na construção das estratégias do plano teve o objetivo de aproximar-se da população e entender de perto seus problemas. Esse plano foi realizado a partir da

declaração do governador de modificar e trazer modernização para o governo focando no avanço fiscal e na mudança de perspectiva de como Alagoas deveria seguir para um desenvolvimento econômico e social, foi um plano liderado pela secretaria de planejamento e desenvolvimento e foi estabelecido 3 diretrizes com ações e objetivos específicos para cada uma delas.

Os eixos principais escolhidos foi o ajuste social com ações de melhoria de qualidade de vida e ambiental, o eixo indutor regulador que visava atividades econômicas e o eixo do ajuste fiscal voltado para captação de recursos e avanço econômico decorrente da crise fiscal nos anos 90. O plano era separado por duas partes, a de identificação de problemas e objetivos e no mapeamento de programas e projetos envolvendo a participação de diversos participantes civis (PPA 2000-2003). A descrição do orçamento do Plano já é delimitada pelas condições atuais do estado, os recursos são provenientes do Tesouro Estadual, Convênios, Operações de Crédito, Receita própria e outras fontes.

Sobre a questão administração, o governo declara:

Para que possamos aproveitar essas nossas potencialidades e as oportunidades do progresso na construção de um Estado moderno é imperioso que uma vez elevadas as finanças públicas a níveis saudáveis, o aparelho administrativo se aperfeiçoe, criando uma reputação de administração pública enxuta e eficaz; (PPA 2000-2003:6)

Para esse governo, a nova administração estadual iria adotar prioridades com a população e assim criando ações para serem realizadas e monitoradas, de forma democrática. Esperava que houvesse, na administração, um desenvolvimento sustentável para Alagoas agregando o desenvolvimento econômico e social. Há uma preocupação de mudança na estrutura administrativa, mas com poucas características gerenciais de fato.

Sobre a situação econômica, ele declara como o estado ficou fragilizado em consequência dos acontecimentos com o país como o declínio da inflação e como Alagoas ficou sem possibilidade de se sustentar através da sua receita corrente líquida o que custou a falta de investimentos e precariedade da administração pública. Fica claro no Plano que a máquina pública estava deteriorada e isso estava diretamente ligado a como a questão fiscal estava sendo administrada, era preciso uma modernização da gestão pública, mas não é realizada em si uma reforma de características propriamente gerencial, a prioridade na questão da administrativa era voltada para resolução dos problemas fiscais.

A programação final foi realizada com 11 oficinas intrasetoriais, 3 oficinas intersetoriais e 8 oficinas regionais. Há uma preocupação com estratégias de modernização da administração, mas isso em torno da resolução dos problemas econômicos que o Estado estava passando na época.

Na reeleição de Ronaldo Lessa em 2002, a disputa foi contra Fernando Collor de Melo, mas sua vitória veio no primeiro turno com 52,93% dos votos, mantendo seu governo com inclinações para a esquerda no PSB, mas com menos partidos de esquerda na sua coligação como o PT e PCdoB. Sua coligação tinha como título “Para Garantir Alagoas Melhor” com o PSB, PST, PAN, PHS, PSC, PTC, PSDC, PV e PRONA. A estratégia nesse mandato de Lessa imediata foi aumentar o número de secretarias, de 17 para 37 secretarias contando com secretarias extraordinárias e regionais.

O segundo plano plurianual realizado pelo governador Ronaldo Lessa reeleito em 2002, é apresentado por uma estrutura mais clara, organizada, mostrando as diretrizes básicas do plano na implantação do Sistema Gerencial Público Integrado, o contexto de Alagoas e a situação das finanças públicas. Não há uma revisão do que foi feito ou relatório de resultados do PPA anterior. Na construção desse Plano foram determinadas equipes de diferentes órgãos da administração direta e indireta para que fossem projetados programas para os serviços básicos como educação, saúde e

segurança tivessem um crescimento de qualidade, firma o compromisso de políticas públicas e ações programáticas para que se construa um Plano Plurianual eficiente.

O plano continua com o foco no avanço econômico do Estado, agora ligado ao crescimento das micro e pequenas empresas e parcerias de instituições públicas e privadas. Com a condição de crescimento da economia, a inclusão social seria realizada com a diminuição da população abaixo da linha da pobreza.

Para a formulação desse plano, a transparência, consistência das informações, compatibilidade de linguagem e valores relacionando com o orçamento, procurou conceitos claros que fundamentasse os projetos e acima disso a participação de diversos setores do estado para uma gestão participativa. A administração pública foi novamente mencionada como ponto que ainda está processo de reformulação para maior racionalização e inovação. Foi mencionado que o Sistema Gerencial Público Integrado será implementado no PPA como instrumento dos programas e das ações, mas não tem uma discussão do modo que esse Sistema será implantado.

Os programas são fundamentados na garantia da qualidade de vida da população, assegurar a democracia, defender um modelo de desenvolvimento social, econômico e ambiental, fortalecer a gestão administrativa, priorizar os interesses estatais dos políticos.

Para construir o Plano, o governo declara que buscou representantes de todos os órgãos estaduais para mobilização dos programas junto da secretaria de planejamento. Foram divididos os trabalhos entre a parte econômica, ambiental, tecnológica, sociocultural e político-institucional. Foram estruturados para a feitura do plano o Núcleo Central de Coordenação do PPA, Equipes Intersetoriais, Atores Sociais Locais e uma Consultoria para assessoramento e mapeamento do governo.

A administração nesse Plano foi bastante citada, as ações em relação a modernização da gestão pública estavam focadas na mudança da administração pública estadual no intuito do governo ser mais eficaz e eficiente. Com isso os objetivos eram a racionalização dos serviços públicos para qualidade e maior atendimento para a população, nas ações propostas havia a capacitação e treinamento de gestores e técnicos, construção da ouvidoria e implantação do programa nacional de modernização do planejamento e da gestão. Um plano de desenvolvimento e modernização da administração pública já era pontuado como essencial para o crescimento do Estado.

Nas eleições de 2006, ocorreu uma grande disputa entre o usineiro João Lyra e Teotônio Vilela Filho, com a coligação Paz e Desenvolvimento composto por PSDB, PMDB, PPS e PTB, Teotônio Vilela Filho ganha a eleição. Diferente do antecessor, ele diminui substancialmente a quantidade das secretarias, de 37 para 18 secretarias.

O plano plurianual feito no primeiro mandato do governador Teotônio Vilela Filho já foi acompanhado pelo Sistema de Planejamento e Gestão – SIPLAG. Nesse Plano, o governo firma que seu trabalho teve como prioridade o desenvolvimento para melhores níveis de justiça e bem-estar social, construindo os objetivos para transformação e pensando em atividades voltada à igualdade.

Não houve nenhuma menção as atividades ou resultados obtidos nos Planos passados. As ações seriam programadas para médio prazo para obter resultados satisfatórios considerando as novas estratégias para esse PPA. O Plano foi realizado pela Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento com a participação de todos os órgãos da administração estadual com o prometimento social e político contribuindo para o desenvolvimento e a inclusão social. Sobre administração ele ressalta o compromisso com a aumento da qualidade dos serviços públicos com uma gestão responsável, eficaz fortalecendo a relação do governo com a sociedade para recuperar a autoestima dos alagoanos.

No plano é possível notar a necessidade de ajustar a máquina pública com estratégias e resolução de problemas para que as ações do governo sejam realizadas. O plano foi realizado com entrevistas, oficinas regionais de participação popular e oficinas temáticas setoriais com o governo federal acompanhando a elaboração e gestão a partir de um diagnóstico socioeconômico com possíveis cenários de desenvolvimento de Alagoas.

O lema do governo e da campanha foi Desenvolvimento Econômico com Bem-Estar Social do governador Teotônio Vilela Filho, no Plano com ações medidas para médio prazo foram designadas 35 diretrizes estratégicas que envolviam 6 estratégias para condução das atividades.

Sobre a renovação da gestão pública, esse governo produziu ações priorizando uma reforma administrativa com a informatização do setor público, saneamento das finanças públicas, adoção dos princípios da nova gestão e apoio ao desenvolvimento da gestão municipal. Essas ações foram programadas no propósito de modernizar a administração pública que ele relaciona com a debilidade econômica e social devido à falta de organização e serviços. Com essas medidas foram descritas atividades como a implantação do financiamento público-privado, parcerias com órgãos não-estatais, profissionalização dos gestores públicos, transparência das ações públicas e fomentar a gestão orientada para resultados.

Nesse governo, o ajuste fiscal seria realizado em parceria com o programa federal de controle de finanças. O Estado disse que iria utilizar de várias estratégias para conter sua dívida e desenvolver a situação econômica, mas afirmando que para isso seria necessária uma administração pública que possibilite esse crescimento. Que seria adotado uma gestão pública responsável com transparência onde obedeça ao limite de gastos e atenda as condições da legislação.

Com a eleição de 2010, Teotônio Vilela Filho é reeleito com a coligação Frente pelo Bem de Alagoas composta por PP, PSC, PPS, DEM, PSB e PSDB em disputa com o ex-governador Ronaldo Lessa. Nesse mandato ele instituiu 21 secretarias de estado.

Para acompanhar o processo de reforma que o Plano Plurianual 2012-2015 apresenta, o governo vinha desde o primeiro mandato elaborando formas de trazer modernização para a administração pública. O processo de reestruturação administrativa em Alagoas iniciou no primeiro mandato de Teotônio Vilela Filho em 2007 com o Decreto nº 3.542, de 1º de janeiro de 2007 que dispõe sobre organização, atribuições e funcionamento da administração pública estadual. Esse decreto é baseado no art. 107 da Constituição de Alagoas.

Essa iniciativa teve como justificativa a estruturação da administração do Estado, a organização das pastas secretariais, de como cada uma delas era distribuída e da criação de algumas novas secretarias como secretarias coordenadoras e especializadas. A alteração das pastas com suas determinadas obrigações foi realizada para otimizar o trabalho do Estado como por exemplo a secretaria executiva do planejamento para secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento.

A unidade de Coordenação Estadual do Programa de Modernização da Gestão do Planejamento do Estado de Alagoas pelo PNAGE para a Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento. Algumas unidades administrativas foram transferidas para outras unidades como o Arquivo Público Estadual para o Gabinete Civil. Determinadas atividades administrativas estaduais diretas foram organizadas para serem desenvolvidas em certas secretarias. Também as entidades da Administração Pública Estadual Indireta foram vinculadas para suas respectivas secretarias de trabalho.

No decreto também é criada a Comissão Gestora de Reforma Administrativa que tem como proposta reorganizar o modelo administrativo estadual, formada por representantes da Secretaria de Estado da Administração, dos Recursos Humanos e do Patrimônio, da Secretaria de Estado do

Planejamento e do Orçamento, da Secretaria de Estado da Fazenda, do Gabinete Civil e da Procuradoria Geral do Estado. O objetivo do governo era formar uma estrutura administrativa mais moderna e eficaz para atender os serviços públicos, estabelecer compromissos de cada setor e avaliar os índices estaduais.

As metas foram definidas a partir das tendências dos parâmetros econômicos para os próximos dez anos, metas das políticas públicas no âmbito do país, avaliação de desempenho do Nordeste e para cada meta foram definidos alvos que orientou os esforços para os próximos 12 anos com o programa Horizonte da visão de futuro.

O programa Alagoas tem Pressa é um programa de Estado que adotou o modelo de gestão para resultados com o uso das ferramentas como o planejamento estratégico, método de gerenciamento de projetos, sistema informatizado de monitoramento e painel de indicadores. Esse programa era composto por 26 projetos estruturantes com 187 ações e 26 projetos setoriais com 38 ações.

O monitoramento e controle das atividades era realizado por uma equipe que tinha como objetivo monitorar sistematicamente o alcance das metas, prover informações organizadas e acessíveis em tempo real, focar na resolução dos problemas críticos do Estado, subsidiar o governador e secretários na tomada de decisão e contribuir para a transparência da gestão. Foi criado um sistema de informações contendo os relatórios produzidos pelas secretarias e reuniões periódicas com os responsáveis da aplicação e fiscalização das atividades.

Com a frequência de encontros entre as secretarias e a obrigação de formulação de resultados e informações, houve algumas mudanças logo após a implantação para um prosseguimento das atividades do programa. Com isso, foi construído uma sala de monitoramento dos projetos, criação de comitê para liberação de processos, avaliação das reuniões de monitoramento estratégico, relatórios executivos mensais produzidos pelas secretarias, pesquisa de satisfação com gerentes de projetos sobre equipe do monitoramento, método de cobrança de prazos, definição de papéis para preparação e realização das reuniões do monitoramento estratégico e documentação desses procedimentos.

Seguindo a linha de uma mudança gerencial da administração pública de Alagoas, esse Plano se torna a continuidade do Plano passado com uma nova estratégia. O plano primeiro foi realizado pelo MACROPLAN e a SEPLAN em 4 meses e 12 etapas. Desse plano ficaram 46 ações estratégicas de médio prazo, todas relacionadas aos eixos determinados no plano passado, mas nesse PPA tem descrito os objetivos e a situação atual com suas ações e formas de controle apresentadas para a Área de Resultados. O plano já possui mais características gerenciais, contendo participação da população com integração, monitoramento e orientado pela demanda.

Esse plano foi fundamentado no Horizonte da visão de futuro (2022) com estruturação e elaboração dos projetos estruturantes e setoriais tendo como base a capacidade de esforços e recursos de Alagoas. Os projetos estruturantes seriam realizados através de um modelo de gerenciamento intensivo para execução exata da estratégia formulada com máxima transparência. A prioridade do plano era aumentar a capacidade do estado de produção trazendo resultados positivos para a sociedade.

A parte das Novas instituições e renovação da gestão pública mostra os objetivos de capacitação dos servidores com transparência e acompanhamento das políticas públicas, declara que o avanço nas finanças já é algo perceptível com o crescimento de investimento e redução da dívida do estado, as diretrizes adotadas nesse período será o aperfeiçoamento da coordenação do governo, acompanhamento das finanças, ampliação do governo eletrônico com informatização de serviços, disseminar esse modelo de gestão, ampliar as políticas na área de gestão de pessoas, fortalecer o apoio de mudança nas gestões municipais e ampliar as parcerias público-privadas. Um dos indicadores para

verificar esses resultados seria observar os índices de dívida estadual e satisfação dos serviços públicos, que não é ofertado pelo governo, nem mencionado no Plano.

Para coerência e sucesso dos programas foi proposto a necessidade de facilitar o gerenciamento, monitoramento e avaliação, diante disso houve a capacitação dos gerentes de projetos e de toda a equipe com as premissas da Gestão orientada para resultados com a consolidação e apresentação dos princípios do novo PPA. Foram programadas oficinas de capacitação e oficinas regionais para realizar a apresentação desse plano.

Sobre as finanças públicas do estado, o Plano descreve que foi realizada uma apresentação dos resultados vistos no PPA passado e depois uma análise dos possíveis resultados nesse plano para aumento da capacidade estatal e consequentemente resultados positivos na receita pública. Para isso, em 2011, foi lançado o programa Alagoas Tem Pressa, mas no Plano não tinha os resultados do PPA passado.

Principalmente nesse plano, o governo começa a falar com uma maior preocupação visando mais trabalho na área de administração pública, mas desde o primeiro mandato do Teotônio Vilela Filho isso vem acontecendo. Se torna o governo que pode considerar uma reestruturação administrativa se baseando nos princípios de gestão pública gerencial, baseada em resultados.

Em 2014, Renan Calheiros Filho é eleito com a extensa coligação “Com o povo para Alagoas mudar” composto por PV, PTB, PMDB, PROS, PCdoB, PSC, PHS, PTB, PSD, PDT e PT. No seu mandato instituiu 19 secretarias.

No Plano do governador Renan Filho diz que foi construído a partir de 9 oficinas regionais onde declara que a sociedade foi convidada a participar e tinha uma ferramenta online de consulta, fala que o Plano é baseado numa gestão com participação, transparência, ética e foco nos resultados. Esse plano se mostra mais abrangente por ter mais informações sobre o próprio estado, tendo mais conteúdo sobre quais ações serão realizadas em cada tema.

Nesse plano é descrito que o objetivo seria a redução da miséria e da pobreza, melhoria da qualidade de vida, reestruturação da produção econômica local e enfrentamento da crise e estagnação da agricultura. Não há análises do PPA passado nem continuidade dos programas no Plano anterior.

Esse Plano preza por transparência pública, o governo propõe que o estado padronize os sítios institucionais, implante um diário oficial eletrônico e aumente a informatização da base de dados do Estado. Para isso é preciso que haja uma gestão eficiente para realizar a organização das atividades. Foram delimitados 5 eixos juntando com a gestão e 8 dimensões estratégicas com o foco na Visão do Futuro: Alagoas, um Estado voltado ao desenvolvimento com interiorização e transformação social.

No Eixo sobre Gestão com Participação, transparência e foco nos resultados, visto que Alagoas tem diversos desafios para implantar esse modelo que tem a Ética, Transparência, Proximidade com a sociedade e aceito pelo governo federal para que a máquina pública seja eficiente.

Esse plano propõe uma nova forma da administração pública trabalhar, diz que foi baseado em conceitos que falam sobre a importância das nações transparentes, participativas e aberta para os cidadãos. Declara que a eficácia dessa administração acontecerá quando a gestão para resultados for estabelecida e com a ajuda das outras secretarias, de parcerias com instituições privadas, com outras áreas do próprio governo na tentativa de tornar a máquina pública mais presente e eficaz com boa qualidade nos serviços públicos e resultados positivos de suas ações. Tanto que várias ações programadas são de modernização dos serviços públicos junto da capacitação dos servidores e o aumento de possibilidade de contato do Estado com a sociedade.

Os planos plurianuais de Alagoas começaram a ter uma efetividade nos últimos 5 mandatos do governo, a necessidade de estruturar as diretrizes e objetivos se tornou essencial para garantir que,

tanto os programas construídos no período de eleição tanto as metas para os próximos anos do mandato. Fazer um relatório que contenha as principais informações do Estado como os objetivos almejados pelos governos apresenta certo interesse em mudar o olhar da população perante as ações realizadas pelo governo e na própria gestão pública em observar as próximas ações que precisam ser efetuadas.

É possível observar certa modernização nos planos, mais transparência e clareza nas intenções e prioridades dos governos. O Plano é a ferramenta que o governador eleito constrói para apresentar a sociedade como realizará seu trabalho, os PPAs do estado de Alagoas apresentam pontos estratégicos de maior prioridade que ao longo dos anos foi mantido. Em relação a preocupação sobre gestão pública e desenvolvimento do Estado, foi mencionado em quase todos os Planos Plurianuais utilizados nesse trabalho, mas de maneira tímida, com o decreto de 2007, foi utilizado mais termos e conceitos do modelo de administração pública gerencial.

A forma gerencial de administração, que visa uma administração voltada para metas e resultados, foi aos poucos sendo utilizada nos Planos, grupos de monitoramento, observar satisfação dos serviços públicos, capacitação de servidores, estabelecimento de metas e outros pontos são visíveis como instrumentos utilizados pelos governos para otimizar a máquina pública. O desenvolvimento institucional vai aos poucos caminhando de acordo com as prioridades dos governos e da maneira como cada governo se estrutura.

Nas entrevistas, os interlocutores foram identificados como “Secretário A” e “Secretário B”. Os governos não passaram rapidamente a ter um compromisso de compor o PPA com as ações que realmente seriam diretrizes do governo: “Atualmente o plano é apenas formalista, tem sido importante, mas abaixo do potencial que deve ser. A gente avançou, mas não estou muito satisfeito” (Secretário A). Ele menciona que a SEPLAG é responsável pela coordenação do plano e do acompanhamento, mas não fez o devido encaminhamento como ferramenta de governança das políticas públicas.

De acordo com esse secretário, o Plano Plurianual tem um caráter bem mais formalista e não só aqui em Alagoas, mas em muitos outros estados. Há uma preocupação em produzir um plano bem mais avançado com metas a serem cumpridas e acompanhadas adequadamente, mas que não corresponde com a que ainda não é feita.

“Estou trabalhando com indicadores e analisando Alagoas visando outros estados, comparando com esses estados para um acompanhamento mais adequado de um plano plurianual com o objetivo de executar políticas para realizar o que for possível para a melhoria das condições de vida da população, isso que é importante”. (Secretário A).

Os Planos Plurianuais de Alagoas cumprem a formalidade da legislação como documento obrigatório, mas sem a importância adequada para que na construção do próprio plano sejam realizadas análises com informações de Alagoas e elaborações de ações específicas para os entraves do Estado. Os planos de governo disponíveis possuem boas explicações, mas bastante parecidas com as declarações contidas no plano plurianual, não é algo de fato trabalhado para ser posto em prática, é um documento onde não há obrigatoriedade de atuação de cada atividade, vai de acordo com os governos a praticidade daquelas ações. O plano pode ser considerado apenas documento necessário para formulação da Lei Orçamentária, pois é preciso que as atividades sejam descritas no Plano com seus respectivos orçamentos.

Em Alagoas, os PPAs foram elaborados e apresentados de maneira mais descritiva e acessível à população contendo, com o passar do tempo, mais informações e descrições das etapas das

atividades a serem desenvolvidas. O plano é um instrumento que apresenta como o governo construiu esse documento estabelecendo suas ações para os próximos anos, mostra a postura do político com suas prioridades e áreas mais carente de trabalho e seu posicionamento perante a questão de desenvolvimento da gestão pública.

Conforme entrevista com o secretário B, que estava durante a construção de dois PPAs:

“Quando entrei nessa secretaria eu disse que queria fazer um planejamento do Estado de Alagoas, um planejamento estratégico do Estado de Alagoas que eu trabalho muito com planejamento estratégico das empresas, das negociações então eu queria fazer de Alagoas então a partir daí fomos buscar uma empresa chamada Macroplan. Com a orientação da Macroplan com um contrato de 1 ano e meio nós criamos o programa Alagoas Tem Pressa, esse programa é coordenado por mim e presidido pelo governador e o que era esse programa? Era exatamente estudar o que era Alagoas e o que nós queríamos para Alagoas nos próximos 11 anos porque a gente sairia 4 anos depois e o outro governo encontraria um programa e teria mais 7 anos aprimorando, melhorando, desenvolvendo este programa.” (Secretário B).

Nos planos de governo para Alagoas de 2011-2014 e 2015-2018, a presença do tópico sobre gestão pública está ligado diretamente a modernização na administração pública com metas de curto, médio e longo prazo, de resultados nas políticas públicas e na qualidade dos serviços públicos. A aproximação com a população e a transparência são declaradas fundamentais tanto para a apresentação do governo como internamente nas instituições do Estado. A área de gestão pública também apresenta como seu principal foco o ajuste fiscal da economia de Alagoas, na esfera federal e em outros estados esse é o principal motivo para ser realizada uma mudança na máquina pública, mudança na situação fiscal.

O Secretário B entrevistado deixa explícito, por diversas vezes, que o seu trabalho foi baseado em metas, foco e resultados. Faz uma apresentação do programa Alagoas Tem Pressa como instrumento de monitoramento das atividades de todas as secretarias do Estado e declara que, apenas por questões políticas, o projeto não avançou, mas não fala quais foram as discussões que inviabilizaram o programa:

“Eu criei uma equipe com 22 pessoas então eu criei uma secretaria adjunta de gestão e controle de metas. Nós criamos essa equipe com 22 profissionais, na grande maioria bolsista, pessoas formadas ou se formando como você. E essa equipe trabalhava diuturnamente na secretaria de planejamento e fazia o acompanhamento em todas as secretarias do Estado. Então durante 4 anos nós dávamos metas, era uma reunião mensal que o governador presidia e eu coordenava, onde a gente mostrava as metas, a gente mostrava as ações e os cumprimentos ou descumprimentos das metas. Chegamos a ter o controle do Estado de 2520 ações. Pelo computador a gente controlava a barragem do município tal, o asfalto do município tal, o posto de saúde do município tal e assim por diante então a meta era onde nós queríamos chegar e a ação cabia a cada secretaria do estado, a cada órgão público para que isso pudesse acontecer...” (Secretário B).

Reunindo todas essas informações é possível ter um cenário da administração pública alagoana, tanto nas relações políticas, quanto no papel dessas “secretarias meio” no quadro burocrático do Estado. Os planos plurianuais ainda são a maneira como os governos divulgam e estabelecem seus projetos de políticas públicas e das ações orçamentárias.

Os entrevistados são otimistas perante o crescimento socioeconômico do Estado de Alagoas e aumento da qualidade dos serviços públicos. A partir do modo que os governadores e os secretários

estabelecem os objetivos e atividades de cada secretaria, as políticas públicas desenvolvidas poderão ser eficientes e monitoradas para avaliar seus resultados. A administração pública alagoana se torna uma das pautas que os governos precisam trabalhar para resolver os problemas e procurar melhorar sua qualidade.

Alagoas tem investido na área da gestão pública há pouco tempo, as atividades para mudança administrativa ainda são precárias e não há uma continuação das atividades quando os mandatos acabam, tendo um caráter mais de governo do que de Estado. A gestão pública não tem tanto protagonismo nos trabalhos dos governos, mantendo ainda características patrimoniais e burocráticas na sua administração.

Considerações Finais

Analisando o desenvolvimento institucional de Alagoas, foi possível pontuar as fragilidades e ferramentas possíveis para planejar ações de desenvolvimento. A administração possui dificuldades para conseguir investimentos, ter qualidade nos recursos humanos e realizar o monitoramento das suas ações. O estado não conseguiu mudar as características pretendidas da administração pública com essas ações.

Foi constatado nesse trabalho que as reformas administrativas não tiveram um planejamento que gerasse os resultados esperados. A reforma foi decretada de maneira tardia comparada com outros estados e não obteve o efeito esperado. As possíveis mudanças não foram fundamentais para um impacto nos índices socioeconômicos ou de grande mudança na administração pública. Há fatores políticos e dificuldades econômicas que impedem esse desenvolvimento no nível de desenvolvimento institucional de Alagoas.

Com os dados que foram utilizados nesse trabalho, não foi possível analisar todas as influências políticas nas decisões que envolvem a reforma administrativa. A única relação política analisada nesse trabalho foi observada através das entrevistas, os gestores declararam que certos programas não foram mantidos por questões políticas, mas não se estenderam nesse assunto ressaltando um fator prejudicial para o desenvolvimento institucional do estado: a razão dos programas do governo não permanecerem como políticas de Estado.

As entrevistas foram parte essencial para todo o trabalho pois apenas com os dados oficiais não teríamos a percepção dos atores que construíram os PPAs. Um dos fatores favoráveis para o desenvolvimento institucional de Alagoas foi o perfil técnico constatado nas duas entrevistas, os dois possuem expertise na área de planejamento, investimento e gestão.

A temática envolvendo reformas administrativas e gestão pública esteve presente em todos os Planos Plurianuais de 2000 até o mais atual de 2016-2019. Os PPAs falam das mudanças administrativas de diferentes formas como a ruptura das tradições patrimoniais, a realização dos serviços públicos de maneira mais democrática, a utilização do sistema gerencial público para as ações do governo, a modernização dos processos administrativos e a informatização dos serviços públicos.

As ações para os projetos de modernização envolvendo gestão estão na maioria das vezes relacionadas a capacitação dos servidores, tornando o sistema de processos do governo mais moderno e informatizado para um maior controle social. Em cada plano, há a descrição que a modernização da administração está em constante processo, não há informações dos resultados das ações realizadas nos planos passados. Essa falta de informações também é um fator prejudicial para o desenvolvimento institucional.

Uma coisa que pode ser pontuada é que houve avanços na formulação dos planos, há uma análise dos índices do Estado, uma descrição das ações realizadas junto do orçamento e políticas com mais informações sobre suas ações. Os entrevistados declararam que os planos estão tendo uma maior importância pelos governos apenas nos últimos anos. Eles acreditam que há um processo de crescimento e desenvolvimento dos planos e do planejamento das ações do Estado.

Nessa pesquisa foi possível notar o baixo desenvolvimento institucional devido à falta de assessoramento específico dentro do governo, diferentemente do âmbito federal. Como declarado pelos entrevistados, não há servidores capacitados para desenvolver políticas públicas para o desenvolvimento institucional do estado. Uma das dificuldades pontuadas é a falta de uma profissionalização da burocracia, não há carreiras institucionalizadas dos serviços públicos de Alagoas, aumento os fatores que resultam no baixo desenvolvimento institucional do estado.

Referencias Bibliográficas

- Alagoas. (2007, 1º de janeiro). *Decreto N° 3.542*. Dispõe sobre organização, atribuições e funcionamento da administração pública estadual., pp. 1-8, jan. 2007. Acesso em 15 janeiro de 2018, de: <http://www.semarh.al.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao-documentos/decreto3542.pdf>
- Alagoas. (2016, 06 de abril). *Lei n. N° 7.798*. Plano Plurianual do estado de Alagoas. Dispõe sobre o plano plurianual para o período de 2016-2019, nos termos do art. 176 § 1º, da Constituição Estadual, e dá outras providências. pp. 1-335. Acesso em 15 janeiro de 2018, de: <http://dados.al.gov.br/dataset/plano-plurianual-ppa/resource/48fc28de-544f-4a24-abce-2127c7024d92>
- Alagoas. (2012, 5 de janeiro). *Lei N° 7.333*. Plano Plurianual para o período de 2012-2015, nos termos 176 § 1º da Constituição Estadual, e dá outras providências. pp. 1-269. Acesso em 15 janeiro de 2018, de: <http://dados.al.gov.br/dataset/plano-plurianual-ppa/resource/560eb437-eced-42f8-89aa-d16e05b80e6e>
- Alagoas. (2008, 08 de fevereiro). *Lei N° 6.923*. Dispõe, nos termos do artigo 176 § 1º da Constituição Estadual, sobre o Plano Plurianual para o período de 2008-2011, e dá outras providências. Alagoas, p 1-369. Acesso em 15 janeiro de 2018, de: <http://dados.al.gov.br/dataset/plano-plurianual-ppa/resource/4f429760-7864-4c57-9e98-fc4fdda61327>
- Alagoas. (2004). *Plano Plurianual para o período de 2004-2007*. pp. 1-341. Acesso em 15 janeiro de 2018, de: <http://dados.al.gov.br/dataset/plano-plurianual-ppa/resource/077930d6-8e0c-419c-a793-b2463da81ff4>
- Alagoas. (2000). *Plano Plurianual para o período de 2000-2003*. pp. 1-195. Acesso em 15 janeiro de 2018, de: <http://dados.al.gov.br/dataset/plano-plurianual-ppa/resource/fe066733-c91d-4b0e-9c4>
- Anjo, José Edemir da Silva., Guimarães, Rodrigo Gameiro., & Silva, Gustavo da. (2016). Que Alagoas tem Pressa? Perspectivas da reforma e modernização do estado da administração pública estadual. *IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais*.
- Anastasia, Fátima., & Oliveira, Luciana. (2015). *Instituições políticas, capacidades estatais e cooperação internacional: África do Sul, Brasil e China*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos. (2011). Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 1(2), 1-6. Acesso em 15 janeiro de 2018, de: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v1i2p1-6>
- Bresser-Pereira, Luis Carlos. (2017). Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Rev. Adm. Pública*, 51(1), 147-156.
- Batista, Mariana. (2016). O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Rev. Sociol. Polit.*, 24(57), 127-155.
- Fortis, Martin. (2009). Orçamento orientado a resultados: Instrumentos de fortalecimento democrático na América Latina. *Revista do Serviço Público*, 60(2), 125-140.
- Gomide, Alexandre. (2016). Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. Em Gomide, Alexandre de Ávila., & Boschi, Renato Raul. (2016). *Capacidades estatais em países emergentes – o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea.

- Inácio, Magna., & Llanos, Mariana. (2015). The Institucional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, 9(1), 39-64
- Cabral, Luiz Antonio P. (2005). Planos de desenvolvimento de Alagoas 1960-2000. UFAL: Edufal.
- Loureiro, Maria Rita., Teixeira, Marco Antonio Carvalho., & Moraes, Tiago Cacique. (2009). Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Rev. Adm. Pública*, 43(4), 739-772.
- Oliveira, José A. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, 40(1), 273-288.
- Flávio da Cunha. (1998). Clinton e a reinvenção do governo federal: O National Performance Review. *Revista do Serviço Público*, 49(1), 93-140.
- Salto, Felipe Scudeler. (2016). Democracia consolidada e tamanho do Estado. *Rev. Econ. Polit.*, 34(1), 61-71.
- Silva, Alessandro Soares da. (2018). A Ação Pública: um outro olhar sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(1), 194-204. Acesso em 04 março de 2021, de: <https://doi.org/10.11606/rgpp.v8i1.175154>
- Souza, Celina. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Rev. Adm. Pública*, 51(1), 27-45.

Recebido em 27/02/2019.
1ª Revisado em 13/09/2020.
2ª Revisão 11/12/2020.
Aceito 22/01/2021.