



Uma Análise Político-Organizacional do Programa Alagoas Tem Pressa

A Political-Organizational Analysis of the Alagoas Tem Pressa Program

138

José Edemir da Silva Anjo¹
Rodrigo Gameiro Guimarães²
Gustavo Madeiro da Silva³

Resumo: O governo alagoano com o slogan de fazer de Alagoas “um lugar cada vez melhor de trabalhar, investir e viver” lançou em 2011 o “Programa Alagoas Tem Pressa” que faria isso através de uma nova gestão pública com foco em resultados e controle de metas. Este trabalho tem por objetivo analisar desde as origens do Programa até as avaliações produzidas pela equipe do programa. Para tal se partiu de conceituação de avaliação de políticas, somente para orientar uma análise da política, considerando igualmente os aspectos técnicos e administrativos (organizacionais) e políticos. Em termos metodológicos, o trabalho é um estudo de caso em que um dos autores realizou observação participante, além de coletar documentos e realizar entrevistas com atores relevantes da política. A análise interpretativa desses dados possibilitou a construção de uma análise político-organizacional do programa. Nela

1Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). E-mail: edemir-sa@hotmail.com.

2Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Adjunto da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: rgameiro@gmail.com.

3 Doutor em Prospectiva e Estratégia em Administração pelo Conservatoire National des Arts et Metiers (CNAM). Professor Adjunto da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: gmadeiro@yahoo.com.br.

identificamos que as metas do programa foram alcançadas nos projetos voltados a gestão (organizacional) enquanto aqueles voltados às mudanças nos indicadores sociais (com impacto político) ficaram mais distante das metas esperadas.

Palavras-chave: Reforma do Estado; Avaliação de Políticas Públicas; Gestão por Resultados.

Abstract: The Alagoas government launched in 2011 the “Alagoas TemPressa Program” with the slogan of making Alagoas “an increasingly better place to work, invest and live” which would be done through a new public management focused on results and government goal control. This paper aims to analyze the program from its origins to its evaluation processes. For this, we start from the concept of policy evaluation, to set guidelines to a policy analysis, considering equally technical, administrative (organizational) and political aspects. In methodological terms, the work is a case study in which one of the authors performed participant observation, besides collecting documents and conducting interviews. The interpretative analysis of these data allowed the construction of a political-organizational evaluation of the program. We were able to identify that the reached goals were the ones in the projects directed to the (organizational) management while those focused on changes in the social indicators (political) were farther from the expected goals.

139

Keywords: State Reform; Evaluation of Public Policies; Management by Results.

1. Introdução

A administração pública no Brasil é resultado da herança de diversas práticas e características da formação cultural da sociedade e do Estado. Entre as décadas de 30 e 90 do século XX, o Estado brasileiro foi marcado por pelo menos três traços: patrimonialista, burocrático e gerencial. É possível identificar uma convivência de elementos tradicionais e modernos na administração pública brasileira. Também porque na administração pública há uma associação entre a política e as instituições administrativas que compõem o Estado cuja natureza é essencialmente política (Abrucio, 2011; Paula, 2005; Rezende, 2002).

A mais recente reformado Estado no Brasil foi a Gerencial que ocorreu na década de 1990 e teve como principais objetivos o equilíbrio fiscal e financeiro das contas públicas, a privatização de serviços públicos e a adoção de um modelo empresarial de gestão (por resultados) na administração pública. As referências dessa reforma foram as experiências dos países como Inglaterra e Estados Unidos (Abrucio, 2007; Costa, 2010; Bresser-Pereira, 1996). Além disso, tinham clara inspiração nos

ideais neoliberais que pairavam sobre os países do norte e foram a base do ataque às políticas de bem-estar social, chegando à América Latina pela porta das ditaduras militares do Chile e do Brasil nos anos 70 (Harvey, 2013). Essas reformas de inspiração neoliberal não implicaram uma redução do Estado ou dos gastos públicos em todos os países. Rezende (2002) ao comparar gastos sociais de países ricos e pobres, mostra que os gastos sociais dos primeiros até aumentou nos anos 90. O ideário neoliberal na realidade implicou uma reorientação da atuação do Estado em prol do mercado (Harvey, 2013) e da crescente adoção de modelos de gestão de empresas privadas, parcerias público-privadas e uma intervenção na economia pró-mercado (Puello-Socarras, 2008).

A Reforma Gerencial serviu de inspiração técnico-gerencial aos governos dos estados e municípios brasileiros e foi, sobretudo, um meio de impor o ajuste fiscal da União a esses entes federados subnacionais. As administrações estaduais, em especial, foram alvo do Programa de Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage), coordenado pelo governo federal e com cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Abrucio (2005) realizou um amplo diagnóstico no âmbito deste programa e identificou que os estados tinham problemas na organização de informações, na gestão de recursos humanos, na articulação entre as partes do planejamento e na formação de uma gestão intersetorial e a ausência de meios democráticos de gestão. Por outro lado, foram identificados alguns avanços como a criação de centros de atendimentos, práticas de governo eletrônico e melhoria no uso dos planos plurianuais (PPAs) como estratégia de gestão (Abrucio, 2005).

Diversos estados brasileiros, como Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Paraná e Sergipe, realizaram programas de modernização da administração com diferentes intensidades e colorações partidárias. Paes de Paula (2005) cita, por exemplo, que os estados e municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no fim da década de 80 construíram modelos de gestão mais voltados para ampliação da participação popular, com a emblemática experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Por outro lado, os estados governados pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e coligados implementaram programas voltados à adoção de ferramentas de gestão empresarial na administração pública. Um dos casos

que se tornou referência foi o “Choque de Gestão” (CG) de Minas Gerais, em 2003, quando o estado se encontrava com um quadro institucional e econômico-fiscal de crise, o governo mineiro iniciou seu processo de reforma administrativa com uma estratégia política alinhada ao planejamento estratégico e gestão por resultados (Minas Gerais, 2013).

Em sintonia com esses programas de modernização gerencial e sob a batuta do então governador Teotônio Vilela Filho do PSDB, o governo de Alagoas apresentou, em 2011, um programa que se propunha a melhorar o desempenho da máquina pública, dar qualidade e eficiência aos serviços ofertados (Alagoas, 2010), o Programa Alagoas Tem Pressa (ALTP). Tal programa tinha como objetivos promover uma nova gestão pública com foco em resultados e controle de metas e tornar Alagoas “um lugar cada vez melhor de trabalhar, investir e viver”. O Alagoas Tem Pressa propunha orientar o governo estadual por uma gestão por resultados com a aplicação de um planejamento estratégico para cumprimento de metas de médio e longo prazo (até 2022) com foco na promoção da melhoria dos indicadores sociais de Alagoas.

141

Uma observação preliminar do ALTP, identificamos que o Programa não se declara somente como uma política com objetivos técnicos e administrativos cujos impactos estariam principalmente voltados às dimensões organizacionais da gestão pública, mas como o programa tem como objetivos produzir mudanças na realidade cotidiana de emprego e qualidade de vida de Alagoas, seus propósitos estão além de mudança em gestão, mas volta-se a produzir impactos sociais, o que caracterizamos como dimensão política do programa. Isso, não implica dizer que os objetivos voltados às mudanças administrativas sejam desprovidos de uma dimensão política.

Partindo dessa constatação, consideramos fundamental fazer uma análise do Programa, que avalie não só os aspectos gerenciais e organizacionais (técnicos), mas centre-se nas dimensões políticas envolvidas em todo o ciclo dessa política, desde a agenda até a avaliação dos resultados. Este é o objetivo deste texto. A partir dele pensamos algumas questões norteadoras: Qual é a relação do ALTP com a Reforma Gerencial e com outras experiências estaduais? Como foi construída a agenda do Programa e quais os principais agentes envolvidos? Quais foram as práticas

organizacionais produzidas no processo de implementação do Programa? Quais foram os principais resultados organizacionais e políticos produzidos peloALTP?

Para se aproximar das respostas,este trabalho realizou uma análise avaliativa do Programa. Então fizemos uma discussão de conceitos e definições de avaliação de políticas públicas (item 2). Como no campo da avaliação predomina a concepção que dá ênfase ao ciclo da política dividido nas fases de formulação, implementação e controle do impacto das políticas (Trevisan e Bellen, 2008; Secchi, 2013), caracterizado pelo modelo sequencial e sistêmico (Tinoco, 2010), transbordamos esse referencial. Primeiro incluímos na análise os antecedentes contextuais e políticos à formulação (definição da agenda da política) e consideramos que a origem da política está além da identificação dos problemas, mas pode ser encontrada na importação de soluções de outro local que são adotadasindependentemente das condições e circunstâncias locais (Peck, 2002).

Em termos de pesquisa de campo (item 3),levantamosinformações sobre as origens doALTP, desde sua concepção, depois mapeamos as principais ações e descrevemos a sua implementação e analisamos os seus desdobramentos (resultados) tanto pela dimensão organizacional como pelos resultados sociais e de impacto na população (políticos) de Alagoas.Essa análise da política é apresentada no item 4. Por fim (item 5), fazemos algumas considerações sobre o programa e sobre essa outra forma de conduzir a avaliação de políticas públicas.

2. Análise Avaliativa e Político-Organizacional de Políticas Públicas

Antes de discutir o ciclo de uma política pública e as concepções de avaliação da concepção à implementação, apresentamos o conceito de política pública que orienta este trabalho. Adotamos, baseados em Secchi (2013, p. 2),que uma política públicaé “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; [e] [...] a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido coletivamente como relevante.” Destacamos, como nos alerta Secchi (2013), que qualquer definição é arbitrária, pois na literatura há muita divergência sobre o pode ser definido como uma política em termos de que atores

responsáveis, se considera a omissão ou inclui somente diretrizes estratégicas ou as operacionais.

Em termos concretos, as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo, esse esquema que permite visualizar e interpretar a vida de uma política em fases sequenciais e interdependentes. Esse ciclo, considerado de várias formas, é apresentado por Secchi (2013) com sete fases e inicia com a identificação do **problema** (diferença entre o que é a realidade pública e o que se gostaria), formação da **agenda** (problemas identificados como prioridade e transformados em programa de governo) e formulação das **alternativas** (soluções para os problemas da agenda estabelecidas em objetivos e estratégias), tomada de **decisão** (equacionamento entre os problemas e as soluções), **implementação** (regras, rotinas e processos convertidos de intenções a ações), **avaliação** (exame do processo de implementação e desempenho da política) e **extinção** (fim do ciclo da política). Apesar de orientar a análise de uma política ou programa público no plano concreto, essas fases não são estanques nem se apresentam necessariamente nesta sequência (Secchi, 2013). Por exemplo, Trevisan e Bellen (2008) consideram que seria comum as diferentes abordagens do ciclo da política entendê-lo a partir de três fases básicas a formulação, a implementação, a avaliação dos resultados e controle dos impactos, orientando a correção das ações da política.

Historicamente, Trevisan e Bellen (2008) destacam que o tema da avaliação de políticas ganha maior relevância com o fim do Estado de Bem-Estar e os questionamentos sobre o desempenho da administração pública. A relevância da avaliação de política no Brasil ocorreu na redemocratização e coincidiu com a mudança de um modelo de planejamento centralizado para as políticas descentralizadas e locais, assim como com a difusão internacional da ideia de **Reforma de Estado que se tornou o princípio organizador da agenda das políticas públicas** (Melo apud Trevisan; Bellen, 2008). Além disso, Costa e Castanhar (2003) destacam que a produção de conhecimento para melhoria do setor público esteve mais voltada aos processos de formulação do que de implementação e avaliação. O que tem mudado desde a década de 80 e 90, dado que a conjuntura econômica desfavorável e a crise fiscal que tanto pressionaram o orçamento público como provocaram uma nova demanda por ações e

serviços públicos compensatórios. O foco passou a ser em obter mais eficiência e maior impacto dos investimentos públicos, inclusive em programas sociais. Com uma reforma do Estado que delegou às agências e às empresas a execução dos serviços, a exigência por avaliação também cresceu, pois, segundo Costa e Castanhar (2003), há necessidade de definir nos contratos o desempenho requerido pelos prestadores de serviços, por isso a avaliação torna-se um dos pilares da Administração pública na Reforma Gerencial.

Assim como a de política pública, a definição de avaliação também não é consensual. Avaliação pode ser definida como julgamento dos resultados de um programa em relação tanto a pertinência como à realização dos objetivos, cuja finalidade é fornecer informações sobre a realização da política para melhorar o processo de tomada de decisões e prestar contas (Ala-Harja e Helgason apud Trevisan e Bellen, 2008). Assim, segundo Costa e Castanhar (2003), a avaliação guia os gestores sobre as necessidades de correção ou desuspensão de uma ação ou programa. Por isso, Trevisan e Bellen (2008) destacam que as avaliações podem ser um problema para os governantes e gestores públicos, já seus resultados constituem fonte de críticas do público e da imprensa.

Historicamente, a avaliação das políticas focou diferentes objetos. Enquanto nos anos 60, era buscar informações que permitissem a realização de um *feedback* e melhoria dos programas, com foco na ciência e propósito de acompanhar e analisar os resultados das políticas (Oliveira e Passador, 2019), nos anos 80 sua função era de realocação racional dos recursos. Nos anos 90, a avaliação teve a função de legitimar as políticas, quando os avaliadores se tornam auditores que privilegiam a mensuração dos resultados. Na América Latina, essa virada estava relacionada ao amplo questionamento sobre tamanho e eficiência do setor público. Atualmente, avaliação passa por uma fase de crítica ao gerencialismo que é um tema muito discutido no campo das políticas públicas (Trevisan e Bellen, 2008). Nesses anos mais recentes se constituiu, uma onda de avaliação voltada às evidências e experimentação que visam separar o que funciona do que não funciona, procurando verificar os impactos causados pela política.

As avaliações podem ser classificadas em relação ao *timing* da política, da posição do avaliador (antes, durante ou depois da implementação) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumo, processo e resultados)(Cotta apud Trevisan e Bellen, 2008). Outros elementos importantes são as medidas utilizadas para mensurar os resultados, ou seja, os critérios de avaliação (que podem ser eficiência, eficácia, impacto, sustentabilidade, equidade, satisfação do beneficiário e análise custo-efetividade), que precisam ser operacionalizados para identificar e quantificar os resultados, normalmente realizado pelos indicadores. Depois é necessário estabelecer os padrões de referência adotados para julgar o desempenho. Todos esses itens compõem uma metodologia de avaliação(Costa e Castanhar, 2003).

Essa explanação ilustrativa sobre avaliação de políticas públicas indica como há uma ênfase que recai sobre os elementos técnicos da gestão de projetos. Ou, como destacam Oliveira e Passador (2019, p.325), a avaliação de políticas está inserida na agenda de pesquisa, pois se constituiu uma “[...] ferramenta essencial para o aperfeiçoamento das políticas públicas em todas as esferas de governo e no cenário global.” Ainda que reconheçamos a importância dessa dimensão de fundamento técnico no campo das políticas e a sua conexão com os elementos políticos e do contexto histórico, propomos neste trabalho realizar mais uma análise da Política em questão, ainda que tomando como norte a conceituação do ciclo da política, bem como as ideias gerais da avaliação, por isso chamamos de análise avaliativa. No entanto, não ficamos centrados somente na dimensão avaliativa da análise de políticas, nesse sentido, conceituaremos brevemente o campo e conceito “Análise de Políticas” para explicar como articularemos na análise do programa, objeto deste trabalho, como incluímos a dimensão político-organizacional como algo tão necessária quanto a avaliação.

A análise de política (*policyanalysis*) é diferente do estudo de políticas públicas (*polycystudies*) voltados à compreensão e entendimento do processo de política pública, que desenvolvidos por acadêmicos, também visam explicar os modelos usados para analisar a formulação e implementação da política. No Brasil, a análise de políticas pode ser compreendida como mobilização de conhecimento científico para subsidiar a política públicas desde a implementação até a fase de avaliação, sendo a

análise orientada para prática um dos componentes centrais. (Farah, 2016). Em certa medida, a análise de políticas

[...] ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si (Serafim e Dias, 2012, p. 122).

Nesse sentido, Serafim e Dias (2012) ressaltam que a análise não pode ser confundida com a avaliação de políticas públicas, já que a primeira envolve elementos mais complexos e exige inclusive um posicionamento ideológico por parte do pesquisador. A avaliação se preocupa principalmente com os resultados da política, considerando principalmente eficácia, eficiência e efetividade da política, relacionando metas e resultados como tratado anteriormente. Já a análise considera os processos de construção da política, desde a definição da agenda, os interesses dos atores envolvidos e os jogos de poder, considerando os processos que determinam as características da política e procura refletir porque a política apresenta tais características. Mais especificamente a análise de política pode ser definida como estudos cujo principais objetivos são entender “[...] o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz.[...]” (Dye apud Serafim e Dias, 2012, p.127).

A análise por centrar no processo da política, envolve desde a definição da agenda até a como se realiza a implementação e avaliação da política, abarca todo o processo. Para tal, o instrumental de análise de política diferencia três dimensões da política. Uma é referente ao sistema e as instituições políticas (*polity*), a outra ao processo político (*politics*) e a terceira é referente à política pública (*policy*). Então, diferente da Ciência política que está mais voltada as duas primeiras dimensões e, por isso, busca entender a relação Estado-Sociedade, o sistema político e o processo político ou da Administração pública que se volta para analisar as organizações e estruturas de governo voltando-se para o seu desempenho, a Análise de Política investiga “[...] o processo de elaboração da política pública, com foco no comportamento dos atores sociais envolvidos nesse processo. [...]” (Serafim e Dias, 2012, p. 132).

Inspirados na conceituação do ciclo da política orientamos a descrição sinóptica da construção e das fases do Programa ALTP. Para considerar as principais implicações e resultados produzidos pelo programa, consideramos as proposições sobre avaliação de políticas, que consideramos uma dimensão mais técnica da análise de políticas. E, por fim, visando compreender de forma mais ampla o programa, sobretudo suas dimensões político-organizacionais, partimos da noção de análise de políticas, nos levando a considerar desde as implicações dos elementos contextuais e discursivos que antecedem o programa até a conexão, ou no caso falta dela, entre a identificação do problema e os resultados produzidos pelo ALTP.

Nesse sentido, a proposta de realizar uma análise avaliativa e político-organizacional do ALTP visa tanto abarcar na análise da política, as dimensões mais técnicas e objetivas do processo de avaliação de uma política pública como incluir uma análise que considera aspectos organizacionais ou seja de gestão, mas sem desconsiderar que os elementos políticos são o elemento central para compreensão de uma política públicas, todas as suas fases e processos. Assim, a conceituação anterior foi somente uma inspiração para dispor orientadamente das informações levantadas sobre o programa e iniciar a construção de uma análise avaliativa e político-organizacional da política pública que não se apegue a limites de abordagem ou modelos, nem a fronteiras disciplinares. A partir de uma visão interdisciplinar sobre um objeto, a política pública, cuja natureza é tanto técnica como política – dado seu impacto sobre a produção da vida social – é que consideramos imprescindível uma análise das políticas públicas que considere os aspectos de gestão (organizacionais) que permeiam o ciclo, os resultados práticos (avaliação) e impactos sobre a sociedade (dimensão política), ou seja, que considere que os três componentes essenciais do processo de análise de uma política.

3. Métodos e Feitura do Trabalho de Campo

Em termos metodológicos esta pesquisa foi construída desde a vivência na equipe de gestão do programa até realização de entrevistas e acesso a documentos. Quanto à estratégia metodológica, adotamos o Estudo de Caso, com uma abordagem com aspectos e fins qualitativos. A intenção proposta foi de analisar e descrever as

ações do objeto de estudo (Yin, 2005). Os dados e informações obtidos possibilitaram construir uma abordagem descritiva e explicativa do fenômeno estudado (Vergara, 2007), o Programa Alagoas Tem Pressa. Tratou-se de uma investigação empírica dentro da sua realidade (Yin, 2005).

Quanto aos meios, a coleta de dados esteve concentrada na realização de pesquisa documental e bibliográfica, na pesquisa de campo foram levantadas mais informações para descrever e caracterizar a abordagem do estudo (Vergara, 2007). A pesquisa documental ajudou a apurar informações sobre a identificação do problema, agenda e resultados obtidos com a política.

A pesquisa de campo foi realizada em Maceió, Alagoas. Identificamos os principais atores envolvidos no processo de criação do plano estratégico do governo estadual criador do Programa Alagoas Tem Pressa. O universo da pesquisa foi composto pela equipe de técnica dos monitores de projetos do programa ALTP que desempenham as atividades nas secretarias estaduais envolvidas nos projetos do programa. Foram realizadas seis entrevistas com duração média de 40 minutos, acompanhadas de um roteiro semiestruturado e que foram transcritas posteriormente para análise (Bauer e Gaskell, 2012). Os entrevistados eram responsáveis por cada um dos seis projetos (três estruturantes e três setoriais) do ALTP, coordenados pela SEPLANDE. A escolha foi intencional tendo em vista a facilidade de acesso e comunicação com alguns. Dentre as características observadas nas entrevistas, constatamos que os gerentes dos projetos eram cargos comissionados, assim como os coordenadores de ações, e possuíam perfil profissional com experiência em empresas privados e, de acordo com exigência do programa, deveriam ter qualificação mínima de especialistas nas suas áreas. Houve a vivência em campo, por parte de um dos autores entre maio de 2012 a abril de 2014 na SEPLANDE, o que contribui para acesso ao campo e aproximação com os atores em meio a conversas informais. Essas entrevistas e a vivência de campo possibilitaram coletar informações, principalmente sobre a implementação e os processos de avaliação da política. Com as informações coletadas dessas diversas fontes, foi possível construir uma análise mais completa da política.

Para análise dos dados, nos orientamos pela análise interpretativa do conteúdo, de modo que a partir das informações e dados coletados estabelecemos a relação entre o objeto pesquisado e suas ações. Isso foi complementado pela realização de entrevistas semiestruturadas com roteiro de tópicos específicos sobre o objeto e análise dos dados documentais (Vergara, 2007). A análise também foi orientada pelos elementos teóricos dispostos anteriormente, o ciclo da política, os elementos da avaliação e da análise de políticas.

4. Análise do Programa Alagoas Tem Pressa

4.1. Antecedentes Contextuais do Programa

Uma das propostas deste trabalho é considerar que na análise e avaliação de uma política cabe compreender seus antecedentes. Essa compreensão possibilita superar ou, pelo menos, não se restringir às limitações de cada uma das abordagens de avaliação de políticas públicas. A primeira é que os antecedentes contextuais contribuem para explicar a origem ou a inspiração para formulação de uma política, mostrando que não se pode considerar que a política se constrói de um voluntarismo governamental, de nenhuma base como enfatiza a abordagem sequencial (tanto do *management* como da ciência política). A outra é superar a ideia do modelo estratégico de que uma política é somente o incremento de políticas anteriores.

Identificamos no desenho do programa ALTP duas dimensões prioritárias e complementares. Uma (organizacional) é que visa promover a melhoria na gestão dos processos internos da administração pública, procura dar celeridade e mais controle sobre a realização das ações e execução orçamentária relacionada ao Planejamento Plurianual (PPA) do Governo do Estado, tem foco mais interno e de atividade-meio, estaria mais relacionada à **abordagem do *management***. A outra (política), que está relacionada ao impacto dessas melhorias da gestão na vida real e cotidiana da população ou, em certa medida, nos indicadores sociais de Alagoas, consideramos relacionada à abordagem da ciência política. Como propomos analisá-las conjuntamente, definimos nossa avaliação como político-organizacional.

Um dos antecedentes do ALTP pode ser identificado no levantamento de Abrucio (2005) sobre as mudanças que as administrações estaduais sofreram com a

descentralização de atribuições promovida pela Constituição Federal de 1988. Seu trabalho levanta informações para o programa de modernização dos estados financiados pelo BID. O Pnage realiza não só diagnóstico, mas visa combiná-lo com ações reformistas, seguindo o modelo de outro Programa de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe), iniciado em meados da década de 1990 e relacionado ao Programa de Modernização do Controle Externo (Promoex) que junta a reforma do executivo com as instituições de controle. Esse programa de modernização está relacionado ao crescimento da preocupação com a avaliação das políticas, seja por questões de ampliar sua efetividade numa visão política, seja por sua eficiência numa visão técnica.

Esses programas de modernização estadual estão mais amplamente relacionados à Reforma Gerencial do Estado de 1995 que impactou mais diretamente o nível federal, mas trouxe uma série de reflexos no nível estadual e antecede o programa ALTP. Para entender a Reforma Gerencial como um antecedente, é preciso conhecer o que ela foi no Brasil, já que se trata de um modelo de Reforma de Estado disseminado mundialmente.

O modelo de reforma gerencial brasileiro foi influenciado por dois movimentos iniciados na década de 80 do século passado. A Nova Administração Pública (NAP), disseminada pelo governo dos Estados Unidos da América por meio do livro de Osborne e Gaebler, “Reinventando o Governo” (Osborne e Gaebler, 1995), buscava eliminar as práticas da gestão burocrática, tornando o Estado mais racional e eficaz com o gerencialismo do setor privado. E, nos mesmos moldes, a Nova Gestão Pública (NGP) do governo britânico influenciou uma gestão pública gerencial liberal, com foco no ajuste fiscal. A Reforma Gerencial de 1995 é considerada a terceira grande reforma do Estado brasileiro. As anteriores tiveram como diagnóstico o problema do patrimonialismo e o enfrentamento de práticas enraizadas da burocracia. Porém a crise do Estado brasileiro abriu espaço para o modelo gerencialista, que promoveu práticas inspiradas essencialmente nos governos inglês e norte-americano (Abrucio, 2007; Bresser-Pereira, 2000; Motta, 2007).

A reforma gerencial buscava enfrentar a crise fiscal do Estado, propondo uma gestão dos serviços públicos mais eficiente e eficaz, visando uma redução de custos.

Propunha implementar uma administração por resultados, enquanto a burocrática era focada nos processos (Costa, 2010). A adaptação de práticas gerenciais privadas ao setor público incutiu a ideia de que o propósito da gestão pública é a qualidade percebida pelo cidadão, considerado consumidor.

A coordenação da Reforma foi atribuída ao, então criado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O objetivo principal era a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial. Ao MARE (1995) coube conduzir o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE). O plano foi reestruturado em três dimensões: institucional-legal; mudança cultural; e modificações na gestão (Bresser-Pereira, 1996). A reforma tinha como objetivos em curto prazo o ajuste fiscal dos estados e seus municípios, uma gestão voltada para resultados em médio prazo, e dar eficiência a administração com uma visão voltada aos cidadãos (Costa, 2010; Bresser-Pereira, 2000; Motta, 2007). Em termos mais abrangentes, a Reforma visava redefinir os setores de atuação do Estado moderno e o tipo de gestão do Estado, e para tal propôs uma caracterização de três setores. As **Atividades Exclusivas** seriam aquelas que somente o Estado pode realizar ou exercer, como o poder de fomento e fiscalização. Dentro dele estaria o núcleo estratégico (decisões de governo e poderes executivo, judiciário e legislativo, com o papel de formular e definir as leis e as políticas públicas) e agências executivas e reguladoras. Os **Serviços Não Exclusivos** referem-se à atuação do Estado que se dá junto a outras organizações públicas não-estatais e organizações privadas que executam serviços sobre os quais o Estado não possui o poder exclusivo. Finalmente, a **Produção para o Mercado** corresponde às atividades econômicas desenvolvidas por organizações privadas com fins lucrativos sobre as quais o Estado faz o controle e a regulamentação.

Com essa redefinição da atuação do Estado uma das principais mudanças propostas pela reforma foi a privatização de empresas estatais de áreas produtivas e de alguns serviços públicos. Além disso, definiu organizações sociais ou públicas não-estatais para prestar alguns serviços públicos e mudar a forma de relação com a administração indireta (autarquias) por meio dos contratos de gestão. Desse modo, as organizações estatais e não estatais (para não dizer privadas) se relacionariam com o Estado por meio do mesmo instrumento legal e estariam submetidas aos mesmos

critérios de controle e avaliação por resultados. Tais medidas iam ao encontro dos conceitos da NGP de aumentar a qualidade da gestão, por meio de estabelecimento, controle e monitoramento de metas, contratos de resultados e autonomia gerencial, além de implantar a avaliação de desempenho (Abrucio, 2011; Motta, 2007).

Ainda que essas medidas tivessem como objetivo declarado a modernização e ampliação da eficiência de uma administração pública burocrática, é possível identificar no texto do Bresser-Pereira (1996) a justificação e relação complementar entre a Reforma Gerencial e a necessidade de um ajuste fiscal que exigiria mudanças institucionais, tanto na União como nos estados, como o enxugamento do quadro de cargos e de sua remuneração, e alterações no modo de aposentadoria (Abrucio, 2007; Motta, 2007; Rezende, 2002). Como seu foco foi muito mais no ajuste fiscal (dimensão técnica e de gestão) do que na promoção de uma melhoria na prestação de serviços públicos e resultados das políticas, a Reforma de 1995 sofreu muita resistência dos servidores e da sociedade, constituindo-se num projeto inacabado. Diagnósticos mais institucionais, como o de Rezende (2002), indicam que as falhas na implementação das reformas são muitas vezes provocadas pela falta de continuidade do projeto, mudança da agenda política, mudanças no escopo e intervenções ocasionais que impedem que metas e objetivos da proposta inicial provoquem mudanças. Outros, mais políticos, como o de Paes de Paula (2005), indicam que as falhas na implantação do modelo gerencial decorrem da inconsistência entre o interesse plural da sociedade e as limitações das novas técnicas gerenciais do poder executivo, que resultam na criação de um novo grupo de poder executivo, mais centralizador, privativo, e distante do maior controle da população sobre as decisões. Outros diagnósticos ainda mais focados nos antecedentes políticos e organizacionais, consideram que essas reformas tentam adequar um modelo não só de gestão, mas de Estado que foi projetado num ambiente muito diverso da realidade nacional e, principalmente, da situação local dos estados e municípios. Ademais, como esses modelos advêm de ideais universais, sua adequação no contexto real se torna muito complexa por envolver atores com propostas políticas divergentes e, muitas das vezes, sem relação com os interesses da sociedade (Abrucio, 2007; Motta, 2007; Rezende, 2002), que é, no caso brasileiro, tão diversa e desigual.

Esse tipo de transferência de modelos de política e reforma foi identificado por Peck (2002) como um regime de política rápida (*fast-policy*), em que as transferências trans-locais estão sendo estabelecidas como um dos principais meios de desenvolvimento de políticas públicas. É um regime que promove uma abordagem comparativa das reformas, quando as administrações locais comparam seu desempenho com as de outras localidades, mas também procuram consultores e a literatura de avaliação para aprender com histórias de sucesso locais mais recentes. No *Fast-policy*, novos agentes procuram desenterrar e circular textos de reformas sugestivos, desacoplando o momento da reforma da preocupação mais racionalista com os resultados, mas atrelando o compromisso com a emulação tecnocrática e reforma contínua. Neste ambiente da *fast-policy*, os processos de reforma e ambiente institucional das políticas são muito mais reflexivos e voltados para o exterior, já que há canais e redes de transferência e aprendizagem cada vez mais organizados transnacionalmente e translocalmente, como as agências e consultorias que facilitam a transferência rápida de políticas. Esse regime de *fast-policy* é profundamente contraditório, reproduz respostas de curto prazo e estratégias refinadas, ao mesmo tempo em que garantem uma forma desajeitada de deslocamento de crises através do espaço e em diferentes escalas (Peck, 2002).

Considerando o contexto internacional das reformas do Estado e sua recepção brasileira, bem como sua adoção pelos governos estaduais, consideramos que a formação do Programa ALTP pode ser caracterizada como um regime de *fast-policy*.

4.2. Primeiros Passos

As origens do Programa ALTP precisam ser compreendidas tanto a partir do ambiente da Reforma da Gerencial de 1995 como do contexto estadual. Antes do lançamento do ALTP, o governo alagoano de Teotonio Vilela Filho, do PSDB experimentou, em 2007, a implementação de um modelo gerencial em uma de suas secretarias, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Energia e Logística (SEDEC), um sistema de gestão por resultados, coordenado por um secretário que era empresário e consultor de negócios em Alagoas. Outras iniciativas de implementar tal tipo de gestão tiveram resultados tímidos e inacabados pela falta de

estrutura, equipe técnica, recursos e de interesse da agenda política anterior (Silva, 2009).

Em 2010 foi criado o “Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado de Alagoas”, com objetivo principal de traçar as ações do Estado a médio (2015) e longo (2022), por meio dos trabalhos realizados pela empresa de consultoria Macroplan (Alagoas, 2010). Uma das metas do governo era diminuir os indicadores sociais negativos, em busca de um crescimento econômico com monitoramento periódico para ajustar as projeções traçadas no novo plano.

A partir do plano, promoveu-se uma reforma administrativa que enxugou secretarias na tentativa de desenvolver as ações planejadas. A principal mudança foi integrar a SEDEC à Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento (SEPLAN), formando a Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento (SEPLANDE). O secretário incorporou na SEPLANDE o modelo de gestão da SEDEC. A recém-criada SEPLANDE foi atribuída a coordenação do ALTP. A ideia do programa era que cada secretaria do estado teria um plano de metas de ações e que juntas alcançariam os objetivos e os resultados do ALTP.

O desenho do programa foi concebido com base no modelo de gestão por resultados que foi disseminado pela Reforma Gerencial e inspirado em modelos internacionais, ainda que inspirado nas experiências concretas de outros estados. Em termos locais, a agenda do programa foi formulada com base no Plano Estratégico desenvolvido pela consultoria Macroplan, alinhado às orientações do Pnag, para que o governo usasse efetivamente gestão de planejamento para seguir seus Planos Plurianuais.

4.3. Metas, Objetivos e Estrutura do Programa ALTP

Iniciado em 2011 com respaldo de uma estrutura de governo, o ALTP tinha o objetivo de promover uma nova administração pública baseada na gestão por resultados. Era composto de um conjunto de estratégias e projetos estruturantes a fim de alcançar resultados como a erradicação da pobreza extrema e redução da pobreza, que seriam concretizados a partir das mudanças nos indicadores listados no quadro abaixo.

Quadro 1: Síntese das Metas dos Indicadores Priorizados

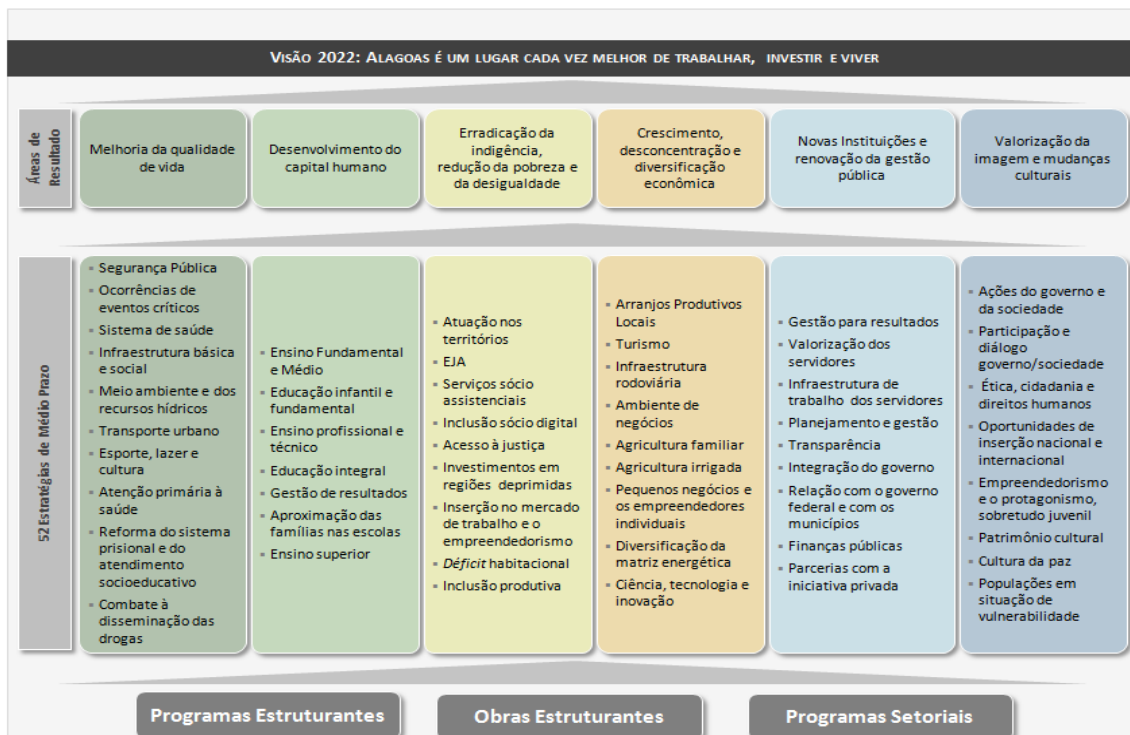
INDICADOR	VALOR APURADO (2009)	META 2014	META 2022
Pobreza	52,5	38,9	17,2
Pobreza Extrema	24,2	12,1	0,0*
Analfabetismo entre os Jovens	7,7	0,0	0,0
Jovens Ociosos	31,2	28,8	25,0
Concentração da Renda	0,569	0,543	0,500
Mortalidade Infantil**	41,2	22,2	5,0
Taxa de Homicídios	58,3	46,6	25,7
Cobertura da Rede de Água Canalizada	77,6	85,9	100,0
Acesso Adequado à Esgoto	32,8	48,2	72,8
Cobertura do Ensino Médio	33,3	48,4	74,7
IDEB (anos iniciais)***	3,7	4,5	5,3
IDEB (anos finais)***	2,9	4,0	5,1
IDEB (EM)***	3,1	4,0	5,0
Renda Domiciliar <i>Per capita</i>	339	436	608

*Em 2019; **Base 2007; *** Metas para 2015 e 2021.

Fonte: Alagoas Tem Pressa.

O desenho do programa apresentava inicialmente seis grandes áreas de resultados, quarenta e seis estratégias de médio e longo prazo, vinte e uma estratégias de médio prazo com 14 indicadores de governo (Quadro 1), vinte e seis projetos estruturantes e vinte e seis setoriais divididos entre as secretarias.

Figura 1: Visão de conjunto da estratégia de Alagoas



Fonte: Alagoas Tem Pressa.

4.4. A Implementação do Programa ALTP

Os projetos estruturantes eram de maior impacto socioeconômico para o estado, como por exemplo as obras do Canal do Sertão que já eram compromissos de governos anteriores. Os projetos setoriais eram mais específicos às atividades de cada secretaria envolvida, ainda assim alinhados aos estruturantes e ambos monitorados com metas pré-definidas, tendo cada pasta a responsabilidade de gerenciamento e execução dos projetos. Um dos objetivos de organizar esses era facilitar a aprovação de financiamento para cumprimento das ações de cada projeto do Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e BNDES, e outros recursos advindos de convênios e programas federais.

As ações e projetos das secretarias que tinham relação com o ALTP eram associados à identidade e à marca do programa, na tentativa de evitar conflitos de poder entre os atores do governo e dar prioridade entre as atribuições dos servidores. Cada projeto tinha metas específicas e prazos determinados, e para cada projeto havia um gerente responsável com participação de colaboradores que desempenhavam as atividades dentro de cada secretaria e um monitor-coordenador de cada ação responsáveis pelo ALTP.

O controle das ações era atualizado no sistema de informações e monitoramento com acesso apenas aos envolvidos no processo, para que os resultados das ações fossem visualizados e analisados pelos secretários. Assim, tinha-se a geração de um relatório que apresentava o diagnóstico atual de cada projeto. Os dados dos relatórios eram apresentados conforme as reuniões mensais entre os gerentes, monitores e secretários das pastas, e as reuniões com os envolvidos para que os resultados fossem discutidos. Havia também uma Sala de Situação, onde eram analisadas as ações de monitoramento e um sistema de informações para acesso aos dados em tempo real, que orientava a tomada de decisão dos gestores públicos. Outra atividade do programa eram as reuniões de planejamento estratégico que ocorriam quinzenalmente com presença do governador e secretários de estado, além de toda equipe técnica do programa na sala de monitoramento instalada na SEPLANDE. Havia ainda as reuniões mensais de monitoramento setorial com os secretários, assessores e

gerentes dos projetos, e, as reuniões de monitoramento gerencial com os gerentes de cada projeto e equipe de monitores do ALTP.

4.5. Análise dos Resultados

Apesar de todo o aparato técnico e organizacional do ALTP, os entrevistados destacaram a falta de servidores públicos concursados capacitados para atuarem nos projetos. Os gerentes e assessores dos projetos, em sua maioria cargos comissionados, acabavam por acumular trabalho, deixando muitas vezes de exercer as atividades de rotina do cargo para realizar atividades do programa, que não tinha gratificação ou incentivo financeiro. Aparentemente essa limitação de pessoal e dificuldades de comunicação poderiam ser caracterizadas como um problema de gestão, contudo, se analisarmos mais a fundo, compreendemos que a sua resiliência se explica por uma decisão política sobre a contratação de servidores independentes ou cargos de confiança como base do serviço público. O caráter político desses problemas fica mais evidente na fala dos entrevistados sobre a relação conflituosa entre as secretarias de cunho social ou mais técnicas que funcionavam como “currais eleitorais”. Essas disputas político-eleitorais na gestão das secretarias geravam inconsistências no cumprimento dos projetos, que eram mascaradas pelos constantes movimentos de repactuações nas metas dos projetos, distanciando o alcance das metas no longo prazo. Nota-se que o ALTP foi uma mudança de cunho estritamente gerencial, que inovou em termos técnicos de controle, mas que não repercutiram em mudanças em relação às dimensões culturais e políticas, assim como ocorreu antes no caso do Choque de Gestão de Minas Gerais.

Os gerentes entrevistados relataram que a maioria das ações de cada projeto preexistia ao Programa, mas que houve uma padronização das atividades e que os projetos e atividades do ALTP recebiam mais importância dos secretários. O ALTP ajudou a mostrar que os resultados de alguns projetos dependem de mais de uma secretaria, logo, que uma maior interação entre as secretarias seria mais produtiva. Por outro lado, os participantes do programa viam a falta de diálogo da coordenação do programa com as demais secretarias e os outros poderes estaduais (legislativo e judiciário). Outra falha do ALTP foi a falta de comunicação das ações do programa e da

participação da sociedade, o que indica o peso do aspecto técnico-gerencial em detrimento da dimensão política do programa. Essas falhas vão ao encontro dos apontamentos realizados por Rezende (2002), antes mencionados. Essa forma de implementação do Programa, centralizada numa secretaria, concentrada em atividades administrativas e no poder executivo, é um reflexo do desenho de um programa que em essência foca em melhoria de gestão, ainda que anuncie que seu principal objetivo é mudar a realidade social. Analisamos que as dimensões política e social do programa ficaram subsumidas à ênfase dada às atividades de controle e avaliação dos resultados.

O processo de elaboração de uma lei que tornasse o ALTP um programa de Estado, e não mais de governo, com status de autarquia pública, não se concretizou. Sua insuficiência no alcance dos objetivos da proposta do governo estadual se torna evidente com o acesso aos dados finais das áreas de resultados obtidos do ALTP, apresentados na tabela 01.

Tabela 1: Situação Final das Áreas de Resultados

ÁREAS	RESULTADOS		
Erradicação da Pobreza Extrema, Redução da Pobreza e da Desigualdade	53,88%	2,66%	43,46%
Crescimento, Desconcentração e Diversificação Econômica	77,97%	4,06%	17,97%
Desenvolvimento do Capital Humano	75,13%		24,87%
Melhoria da Qualidade de Vida	53,59%	2,44%	43,97%
Valorização da Imagem e Mudanças Culturais	77,08%	5,00%	17,92%
Inovação na Gestão Pública	84,98%	4,10%	10,92%

Fonte: Alagoas Tem Pressa. Acesso em 05/01/2015.

Meta alcançada
 Viabilidade alta
 Viabilidade baixa

Os dados apontam a falta de concretização da carteira de projetos elaborada, mesmo com o processo de repactuações que ampliou o tempo de conclusão das ações. O ALTP tinha como prioridade a erradicação da pobreza extrema e constata-se que com 43,46% das metas não foram atingidas em tempo hábil. Outro dado negativo foi na área de Melhoria da Qualidade de Vida que não realizou 43,97% das metas.

As metas da área de impacto social do programa foram as mais distantes de serem atingidas. Entretanto, nas áreas internas do governo, das propostas de melhoria da gestão (valorização da imagem e mudança cultural e Inovação na gestão pública) ou as de cunho mais econômico (crescimento, desconcentração e diversificação econômica e desenvolvimento do capital humano) faltaram em média menos de 20% das metas para serem alcançadas. Esses resultados indicam que o programa se concentrou na questão administrativa de secretarias específicas, onde o programa foi mais voltado para promover melhoria na gestão pública com ênfase no crescimento econômico, sem atacar efetivamente as principais mazelas sociais do estado de Alagoas, como a desigualdade, o analfabetismo e a violência.

Essa distância maior do atingimento das metas de impacto social pode ser explicada pelos problemas levantados anteriormente sobre a implementação do programa como: a falta de comunicação com a sociedade e demais poderes e, a restrita divulgação das informações do programa. Identificamos como outros entraves: a escassez de recursos financeiros, mesmo com empréstimos dos bancos internacionais, confuso monitoramento da execução financeira dos projetos que era objeto de disputa dos feudos políticos. Isso intensificava a realocação de recursos entre projetos e secretarias e as constantes repactuações de metas, causando incerteza inclusive nas ações dos monitores e gerentes do ALTP pela falta de transparência desse jogo que inviabilizou alcance das metas de determinados projetos.

5. Considerações Finais

Ao longo da análise do ALTP, inferimos que o Programa teve forte inspiração no modelo de gestão da Reforma Gerencial e nas experiências de choque de gestão que ocorreram nos governos estaduais do PSDB. É possível dizer que a identificação do problema e a agenda que deram origem ao programa foram em boa medida importadas e adotadas sem muitos ajustes para a realidade política e histórica do estado de Alagoas. O Programa replicou um modelo pronto, ou seja, a formulação da política foi em certa medida copiada, caracterizando um regime de *fast-policy*, em que se realizou poucas adaptações no desenho do programa. Já durante o processo de

implementação identificamos que o ALTP manteve somente o foco nos aspectos de gestão, mais do que a experiência mais próxima que foi a de Minas Gerais que mesmo limitada, realizou uma articulação política mais ampla com o poder legislativo e a sociedade civil organizada.

161 Numa **análise avaliativa** dos elementos de **gestão**, definiria que o ALTP foi uma ferramenta gerencial de acompanhamento do planejamento e controle de metas e resultados que alcançou algum êxito. Ainda que tenha promovido mudanças na estrutura organizacional das secretarias, não pode ser caracterizado como uma Reforma de Estado. Identificamos que as mudanças na gestão ficaram restritas à SEPLANDE que se estabeleceu como uma ilha de excelência dos processos gerenciais. Dentro do governo havia dificuldade de diferenciar a coordenação do ALTP com a SEPLANDE, essa centralização decisória fragilizou a autonomia gerencial proposta pelo programa de ser independente em sua estrutura e ao mesmo tempo perpassar as diversas secretarias. Identificamos, ao mesmo tempo em que o comprometimento da alta administração era principalmente com as secretarias de atividade meio enquanto as outras eram deixadas ao controle dos feudos políticos. Situação deste tipo é caracterizada na literatura como **insulamento burocrático** que define o isolamento de certos setores da administração altamente tecnocratizados de influências políticas e patrimonialistas, durante as reformas burocrática e do período ditatorial militar. Entendemos que para este caso, cabe o conceito de **insulamento gerencial** para definir a concentração de atribuições gerenciais numa estrutura organizacional que destoa de todas as outras por ser uma ilha de excelência em gestão e definida como livre de influências políticas, que ao pouco se articular politicamente com outros agentes (outros poderes e sociedade), não consegue produzir profundos impactos sociais.

É inegável que o ALTP iniciou uma mudança nos processos de planejamento, monitoramento das ações e controle dos resultados das políticas do governo de Alagoas, pautado na lógica da gestão por resultados. Simultaneamente não se pode deixar de reconhecer a fragilidade da articulação como os outros poderes do Estado, legislativo e judiciário, que poderiam contribuir para viabilizar não só a excelência em gestão nas demais secretarias como contribuir para melhorar as condições das secretarias envolvidas com as atividades-fim. Outro ponto a ser considerado é a falta

de envolvimento e participação dos servidores públicos e da sociedade civil, em até de uma maior publicização do programa para que não se restringisse a mera propaganda governamental. Aliás, essas características não só afastam a caracterização do ALTP como um choque de gestão, mais ainda de uma Reforma do Estado, já que não houve discussão sobre tamanho do Estado, privatização, terceirização etc. Ainda que se tenham modernizado algumas práticas de gestão do planejamento e monitoramento das políticas públicas, o ALTP não capitaneou uma discussão política mais ampla sobre as práticas políticas tradicionais e patrimonialistas arraigadas no estado de Alagoas. Aliás, talvez seja muita ingenuidade esperar algo do tipo de um programa de governo sem nenhuma participação da sociedade.

Essas limitações político-organizacionais na agenda e implementação do ALTP antecipam os achados da análise dos resultados alcançados. Ainda que propagandeado à sociedade e justificado como uma das soluções dos problemas sociais crônicos de Alagoas, o ALTP impactou pouco nas áreas de educação, saúde, assistência social e segurança pública. Na execução de suas ações e planejamento de metas, viu-se que não chegara nem de perto de combater as mazelas históricas que acometem a população alagoana. O estado continua o líder no ranking de analfabetismo com base no resultado Pnad em 2013, quando a meta era zerar o analfabetismo entre jovens em 2014. A maioria dos projetos nas áreas de impacto social sofreram rotineiras repactuações de resultados e prazos, como relatado nas entrevistas e resultados do programa apresentados no item anterior. Aliás, os projetos dessas áreas foram objeto de descaso na execução que era dificultada pela falta de recursos e condições de trabalho. Por isso, inferimos que a prioridade de resultados e metas foi nas áreas internas de gestão ou na questão econômica, pouco se efetivou nas mudanças sociais mais emergenciais que constituem **a dimensão de maior impacto social e político** do programa.

Nessa análise identificamos que o Programa ALTP e os seus antecedentes como a Reforma Gerencial do Estado redefiniram parte do jogo político no governo de Alagoas e o modus operandi das secretarias, entre as secretarias e principalmente do governador com os gestores públicos. Somente reforçando a clássica tese da ciência política de que as políticas públicas podem influenciar a política, mais do que o inverso,

inclusive. No entanto, como identificamos na análise dos resultados prometidos em comparação aos produzidos pelo Programa ALTP, analisamos que seu impacto político se deu dentro da esfera de governo e no âmbito organizacional (e de gestão), dado que pouco dos resultados propostos de impacto na sociedade e indicadores sociais foram alcançados.

Por fim, este trabalho sugere a necessidade de aprofundar as pesquisas sobre a administração pública do nível estadual que analisem não só os aspectos de gestão e organizacionais, mas que regatem historicamente as políticas e ações públicas para compreender sua relação com a realidade social os indicadores sociais. Por isso, defendemos que é imprescindível as avaliações de políticas públicas não se restringir a um dos modelos seja estratégico ou ao sequencial, nem muito menos a abordagem da gestão ou da ciência política. Mais do que isso propomos que análise de uma política considere necessariamente os elementos do contexto como precedentes políticos que ajudam a explicar a construção da agenda e a questionar se o desenho e a implementação da política foram realmente matizados pelas peculiaridades locais de uma realidade que além de organizacional é, sobretudo, politicamente construída.

163

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz (2005). “Reforma do estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais”. *Revista de Administração Pública*, v.39, n. 2, p.401-420.

ABRUCIO, Fernando Luiz (2007). “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. especial, p. 67-86.

ABRUCIO, Fernando Luiz (2011). “Três Agendas, Seus Resultados e um Desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira”. *Desigualdade & Diversidade*, v. 2, n. especial, p. 119-142.

ALAGOAS (2010). *Atualização do Plano Estratégico do Estado de Alagoas para o horizonte de 2011-2022. Agenda Estratégica do Governo de Alagoas*. Maceió: Alagoas.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (2012). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 6. ed. Petrópolis: Vozes.

BRESSE-PEREIRA, Luiz Carlos (1996). "Da administração pública burocrática à gerencial". *Revista do Serviço Público*, v.47, n. 1, p.7-40.

BRESSE-PEREIRA, Luiz Carlos (2000). "A reforma gerencial do Estado de 1995". *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar (2003). "Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos". *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 5, p. 969-992.

COSTA, Frederico Lustosa (2010). "Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado". *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 2, p. 239-270.

FARAH, Marta Ferreira Santos. (2016). "Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do 'campo de públicas'". *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, p. 959-979.

HARVEY, David (2013). *O Neoliberalismo: história e implicações*. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola.

MARE (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

MINAS GERAIS (2013). *Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania - 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais*. Belo Horizonte: BDMG.

MOTTA, Paulo Roberto (2007). "A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos". *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. especial, p. 87-96.

OSBORNE, David.; GAEBLER, Ted (1995). *Reinventando o Governo*. Brasília: Editora MH Comunicação.

PAULA, Ana Paula Paes (2005). "Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social". *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49.

PECK, Jamie (2002). "Political Economies of scale: fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare". *Economic Geography*, v. 78, n. 3, p. 331-360.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco (2008). *Nueva Gramática del Neo-liberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 166p.

REZENDE, Flávio da Cunha (2002). "Por que reformas administrativas falham?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n.50, p. 123-143.

VERGARA, Sylvia Constant (2007). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.

SECCHI, Leonardo (2009). "Modelos organizacionais e reformas da administração pública." *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369.

SECCHI, Leonardo (2013). *Políticas públicas: conceitos e esquemas conceituais*. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael Brito (2012). "Análise de Políticas: uma revisão de literatura". *Cadernos Gestão Social*, v. 3, n. 1, p. 121-134.

SILVA, Genildo José (2009). "Gestão pública por resultado: Uma alternativa para o desenvolvimento de Alagoas?". *Economia Política do Desenvolvimento*, v. 01, p. 05-p. 1-16.

TINOCO, Dinah dos Santos (2008). "Modelos contemporâneos de análise de políticas públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes". *Interface* -, v. 5, n. 1, art. 3, p. 43-56.

TINOCO, Dinah dos Santos (2010). "Análise sequencial de políticas públicas nas abordagens da ciência política e da gestão (Management)". *Cadernos EBAPE. BR*, v. 8, n. 1, art. 11, p. 184-197.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michel Van (2008). "Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção". *Revista de Administração Pública*, v. 42 n. 3, p. 529-550.

YIN, Robert K (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3 ed., Porto Alegre: Bookman.