

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA
PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

MÁRCIO DE MENDONÇA MELÂNIA

**UMA ANÁLISE ECONÔMICA E DA GESTÃO DO ESTADO DE ALAGOAS:
Os Empréstimos de Políticas de Desenvolvimento do BIRD podem
apresentar uma possibilidade de avanço?**

Recife, 2012

MÁRCIO DE MENDONÇA MELÂNIA

**UMA ANÁLISE ECONÔMICA E DA GESTÃO DO ESTADO DE ALAGOAS:
Os Empréstimos de Políticas de Desenvolvimento do BIRD podem
apresentar uma possibilidade de avanço?**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros

Recife (PE)

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

- M517a Melânia, Márcio de Mendonça
Uma análise econômica e da gestão do Estado de Alagoas: os Empréstimos de Políticas de Desenvolvimento do BIRD podem apresentar uma possibilidade de avanço? / Márcio de Mendonça Melânia . - Recife : O Autor, 2012.
95 folhas : il. 30 cm.
- Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA.
Gestão Pública, 2012.
Inclui bibliografia e anexos.
1. Administração pública - Alagoas. 2. Planejamento (Administração). 3. Desenvolvimento econômico. 4. Banco Mundial. I. Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador).
- 351 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2013 – 061)

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela oportunidade proporcionada por Ele.

À minha esposa, Sulamita Melânia.

Aos meus filhos, Márcio Ighor e Bárbara Sulamita.

À meus pais, Manoel e Wilma, ambos na minha memória eterna.

À meus irmãos, Mirian, Mauro e Mário.

Ao ex-Secretário de Planejamento e do Orçamento Sérgio Moreira, e ao ex-Secretário Adjunto de Planejamento e do Orçamento Antônio Carlos.

Ao Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, Luiz Otávio Gomes e ao Secretário Adjunto do Planejamento, José Cândido.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.

À todos os professores.

Aos colegas da SEPLANDE.

RESUMO

Este estudo faz uma breve análise econômica e da gestão do Estado de Alagoas, com uma abordagem aos Empréstimos de Políticas de Desenvolvimento do BIRD. Apresentamos a situação do Setor Público do Estado de Alagoas, com ênfase na gestão pública do planejamento e suas dificuldades gerenciais, bem como, traz uma análise geral do Programa de Reestruturação da Gestão Fiscal e de Planejamento do Estado de Alagoas enfocando a deterioração ao longo dos anos dos resultados fiscais e do processo de planejamento, como também as ações de reestruturação iniciadas para a melhor alocação dos recursos públicos. Analisamos o Empréstimo de Políticas Públicas - DPL feito pelo Estado de Alagoas junto ao Banco Mundial no ano de 2009 e suas implicações na implementação da consolidação do Ajuste Fiscal e ampliação do espaço fiscal para investimento e consequente fortalecimento da Gestão Pública de Planejamento. Abordamos ainda, os principais resultados alcançados com as medidas propostas pelo DPL, analisando o desempenho destas medidas na atual situação da Gestão Pública do Planejamento e do Orçamento do Estado de Alagoas.

Palavras-chave: Gestão Pública, Planejamento, Desenvolvimento, Empréstimo de Políticas Públicas, Banco Mundial

ABSTRACT

This study makes a brief economic analysis and management of the State of Alagoas, with an approach to Development Policy Loan with The World Bank. Here is the situation of the Public Sector in the State of Alagoas, with an emphasis on public management planning and its management difficulties, as well as provides an overview of the Restructuring Program Fiscal Management and Planning of the State of Alagoas focusing deterioration over the fiscal year and the results of the planning process, as well as restructuring actions initiated to better allocation of public resources. We analyzed the Public Policy Loan - DPL made by the State of Alagoas with the World Bank in 2009 and its implications in the implementation of the Fiscal Adjustment consolidation and expansion of fiscal space for investment and consequent strengthening of Public Management Planning. We approached yet, the main results achieved with the measures proposed by the DPL by analyzing the performance of these measures in the current situation of the Public Management and Budget Planning of the State of Alagoas.

Key-words: Public Management, Planning, Development, Public Policy Loan, World Bank

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PIB DE ALAGOAS, NORDESTE E DO BRASIL, SEGUNDO PARTICIPAÇÃO - 2002-07	20
TABELA 2 - PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS POBRES E ÍNDICE DE GINI PARA ALAGOAS 2003-2008	25
TABELA 3 - PORCENTAGEM DE POBRES (POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA) - 1992-2007	26
TABELA 4 - TAXA DE ANALFABETISMO (PESSOAS COM 15 ANOS OU MAIS DE IDADE), 1992-2007	27
TABELA 5 - DESEMPENHO NA 1ª A 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL - IDEB 2007	28
TABELA 6 - DESEMPENHO NA 5ª A 8ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL - IDEB 2007	28
TABELA 7 - DESPESAS DE PESSOAL COMO PROPORÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, 2003-07	43
TABELA 8 - DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO, 2003-2007	44
TABELA 9 – DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO/RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, 2003-2007	44
TABELA 10 - AUDITORIA DA FOLHA DE PAGAMENTO DO ESTADO DE ALAGOAS	56
TABELA 11 - PREGÕES REALIZADOS EM 2010 PELA AMGESP	58
TABELA 12 - PREGÕES REALIZADOS EM 2011 PELA AMGESP	58
TABELA 13 - DÉFICIT DE CAIXA DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DE ALAGOAS – 2010 E 2011	65
TABELA 14 - CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIAÁRIAS DOS SERVIDORES CIVIS, MILITARES, APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA O RPPS	65
TABELA 15 - CONTRIBUIÇÕES DO ESTADO AOS FUNDOS - 2010 E 2011	65
TABELA 16 - BENEFÍCIOS PAGOS - 2010 E 2011	66
TABELA 17 - TABELA DÉFICIT ATUARIAL 2010 E 2011	66

TABELA 18 - CALENDÁRIO DE REALIZAÇÃO DAS OFICINAS REGIONAIS -	
PPA 2012-2015	72

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - METAS PARA OS INDICADORES PRIORIZADOS DE GOVERNO - A	75
QUADRO 2 - METAS PARA OS INDICADORES PRIORIZADOS DE GOVERNO - B	75
QUADRO 3 - METAS PARA OS INDICADORES PRIORIZADOS DE GOVERNO - C	76

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - MAPA DE ALAGOAS - DIVISÃO EM MICRO E MESOREGIÕES	19
FIGURA 2 - ARTICULAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO	69
FIGURA 3 - O PLANO ESTRATÉGICO DE ALAGOAS 2011-2022 – VISÃO DE CONJUNTO	73
FIGURA 4 - MONITORAMENTO DE INDICADORES, CARTEIRA DE PROJETOS E RESULTADOS	74
FIGURA 5 - VISÃO DE CONJUNTO DA ESTRATÉGIA ALAGOAS PARA 2022	78

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - MORTALIDADE INFANTIL (POR MIL NASCIDOS VIVOS), 2000	30
GRÁFICO 2 - ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER	30
GRÁFICO 3 - TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL	31
GRÁFICO 4 - DÉFICITS ORÇAMENTÁRIOS E RESTOS A PAGAR, 1996-2007	41
GRÁFICO 5 - DÉFICITS ORÇAMENTÁRIOS, INVESTIMENTO E TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL, 2003-2007	42
GRÁFICO 6 - RESULTADO PRIMÁRIO / RCL	43
GRÁFICO 7 - AFASTAMENTOS POR ÁREA	56
GRÁFICO 8 - TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS	59

LISTA DE SIGLAS

AMA – Associação dos Municípios Alagoanos
ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
ABOP – Associação Brasileira de Orçamento Público
AMGESP – Agência de Modernização da Gestão de Processos
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
CONSEPLAN – Conselho Nacional de Secretários de Estado do Planejamento
CLAD - Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento
CPOF - Comitê de Programação Orçamentária e Financeira
DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
GpR – Gestão por Resultados
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MA – Ministério da Agricultura
MACROPLAN - Macroplan - Prospectiva Estratégia & Gestão
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PGE – Procuradoria Geral do Estado
PIB – Produto Interno Bruto
PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal

PPA – Plano Plurianual

PROGEAL - Projeto de Apoio ao Fortalecimento do Planejamento e da Gestão de Políticas Públicas do Estado de Alagoas

QDD – Quadro de Detalhamento de Despesas

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEFAZ – Secretaria de Estado da Fazenda

SEGESP - Secretaria de Estado da Gestão Pública

SEINFRA – Secretaria de Estado da Infraestrutura

SEPLAN – Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento

SEPLANDE – Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico

SETUR – Secretaria de Estado do Turismo

SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIPLAG – Sistema de Planejamento e Gestão

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SOP – Superintendência do Orçamento Público

SUMÁRIO

EMPRÉSTIMO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO:

Avanços na gestão pública do planejamento do Estado de Alagoas - 2009/2011.....	12
INTRODUÇÃO	14
1 - O Estado de Alagoas – Evolução da economia e realidade social	18
1.1 - Economia de Alagoas	19
1.2 - Realidade Social	24
2 - O Setor Público do Estado de Alagoas	34
2.2 - Reestruturação da Gestão Fiscal.....	40
3 - Análise do Empréstimo de Políticas de Desenvolvimento – DPL.....	49
3.1 - Caracterização do Empréstimo de Políticas de Desenvolvimento	49
3.2 - Fortalecimento da Gestão Pública de Planejamento e dos Investimentos	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS.....	89
ANEXOS	93

INTRODUÇÃO

Desde os anos 80, os países altamente endividados dedicaram-se a promover o ajuste fiscal, liberalizar o comércio, privatizar e desregulamentar, obtendo resultados positivos, pois superaram a crise, recuperando a credibilidade mesmo que sem crescimento. O enfoque gerencial da administração pública manifestou-se principalmente na Grã-Bretanha, no Governo Thatcher, em 1979 e nos Estados Unidos da América, no Governo Reagan, em 1980. Reformas semelhantes ocorreram na Nova Zelândia, Austrália e Suécia.

O princípio neoliberal de um Estado mínimo provou ser irrealista, na medida em que se pensava que as falhas do Estado eram piores que o mercado e com a demonstração de que as políticas públicas têm um papel estratégico no capitalismo moderno.

As primeiras reformas voltadas para a administração pública gerencial, no Brasil, nos anos 80, consistiram no ajuste fiscal e na privatização. A reforma administrativa ocorreu após, com o intuito de tornar o serviço público mais coerente com os preceitos do capitalismo contemporâneo, tendo em vista a escassez de recursos econômicos, que exigia uma administração pública eficiente, com valor estratégico, capaz de reduzir as lacunas que vinham separando demanda social e a satisfação dessa demanda.

Em 1995, o Governo Federal iniciou um ciclo de reformas nas políticas de gestão pública, que representava uma inovação e que se desdobraram pelas administrações públicas estaduais, dando início a políticas inovadoras nos anos subsequentes.

Como ato precursor destas reformas, o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu a transformação da antiga e burocrática Secretaria da Presidência, responsável pela gestão do serviço público, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, o qual estaria encarregado da reformulação ou reconstrução do Estado brasileiro.

Esta conduta, segundo Abrucio & Gaetani (2009), demonstrou existir *“uma desigualdade muito grande entre os estados brasileiros no que se refere à capacidade reformista”*, ressaltada pelo fato de que *“as disparidades socioeconômicas e, sobretudo, de qualidade entre as elites burocráticas, realçam a necessidade de forças indutoras de mudanças”*.

O objetivo principal deste trabalho foi analisar se ocorreram avanços na gestão pública do Planejamento do Estado de Alagoas, no período 2009/2011, e se o Empréstimo de Políticas de Desenvolvimento – DPL e suas principais implicações foram o estimulador destes avanços.

Buscou-se caracterizar a gestão pública do planejamento do Estado de Alagoas, identificando os seus problemas e implicações na estrutura governamental, bem como o DPL e suas demandas por ações governamentais efetivas em busca do aprimoramento da gestão.

Haguette (1995) identifica três situações plausíveis para a utilização de métodos qualitativos:

- Estudos de unidades sociais naturais, como organizações (empresa, hospital, prisão, etc);
- Fenômenos em que simples observações qualitativas são usadas como indicadores do funcionamento complexo de estruturas, e;
- Pesquisas em organizações complexas que são difíceis de submeter à observação direta.

A característica da pesquisa, considerando o critério proposto por Vergara (2010) é descritiva¹, exploratória² e de caráter quali-quantitativa em que serão analisados e relacionados fatos e fenômenos inerentes a problemática existente, como também documental e bibliográfica³ quanto aos meios de investigação, tendo em vista a investigação sobre os assuntos Gestão Pública e Políticas Públicas.

¹ A pesquisa descritiva expõe características de determinado fenômeno.

² A pesquisa exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado.

Schumpeter (1997, p. 70), afirma que “...o estado econômico de um povo não emerge simplesmente das condições econômicas precedentes, mas unicamente da situação total precedente”, pois a realidade, pelo menos como é vista pela mente humana, muda qualitativamente de maneira contínua.

Nesta linha, utilizamos diagnósticos, documentos, acordos, convênios, do Banco Mundial, do Governo do Estado, de entidades de pesquisa, bem como documentos internos das secretarias estaduais de governo, coletados principalmente das Secretarias de Estado da Gestão Pública, da Fazenda e do Planejamento e Desenvolvimento Econômico.

Também foi utilizado o conhecimento empírico adquirido durante anos de trabalho na Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico e outros órgãos estaduais dentro do paradigma do planejamento governamental e da Gestão por Resultados - GpR, livros, revistas especializadas nas áreas de Gestão Pública, dicionários, dissertações e teses sobre o tema. Os dados foram tratados, analisados e interpretados a partir das informações coletadas, e da experiência adquirida atuando na área de planejamento governamental.

Cabe ressaltar, por fim, que este estudo é exploratório e que os elementos analisados permitem algumas considerações que poderão ser aprofundados por outros trabalhos e que um diagnóstico completo do setor público que envolva e do ambiente institucional vigente no Estado de Alagoas foge aos objetivos do presente trabalho. Interessa, aqui, destacar em particular as condições do setor público, quanto à Gestão Pública do planejamento, a quem cabe a responsabilidade central no desenho e implementação de tais políticas.

O capítulo 1 apresenta a realidade social do Estado de Alagoas do ponto de vista histórico-econômico e as consequências refletidas no presente de pobreza, desigualdade e baixos investimentos públicos.

O capítulo 2 faz uma abordagem da situação do Setor Público do Estado de Alagoas, com ênfase na gestão pública do planejamento e suas dificuldades

³ A pesquisa bibliográfica é o estudo realizado com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas.

gerenciais, bem como, traz uma análise geral do Programa de Reestruturação da Gestão Fiscal e de Planejamento do Estado de Alagoas enfocando a deterioração ao longo dos anos dos resultados fiscais e do processo de planejamento, como também as ações de reestruturação iniciadas para a melhor alocação dos recursos públicos.

No capítulo 3, analisamos o Empréstimo de Políticas Públicas - DPL demonstrando a caracterização do DPL e as suas medidas, que iniciaram o processo de contribuição para o fortalecimento da Gestão Pública do Planejamento.

Finalmente, nas Considerações Finais, abordamos os principais resultados alcançados com as medidas propostas pelo DPL, analisando o desempenho destas medidas.

1 - O Estado de Alagoas – Evolução da economia e realidade social

O fim da guerra fria, bem como a globalização da economia, levou a construção de um novo entendimento de Estado e nação, onde manter o assistencialismo estatal custava a ampliação do déficit fiscal e a inflação crônica, reduzindo cada vez mais a capacidade de se extrair renda da sociedade.

Neste contexto, o Brasil se vê envolvido em condicionantes que são globais e que interferem diretamente na elaboração e o estabelecimento de políticas públicas para o estabelecimento de novos patamares de desenvolvimento econômico e social.

A primeira interpretação teórica sobre desigualdades regionais no Brasil, com impacto significativo, foi elaborada na década de 1950, através do relatório do GTDN, escrito por Celso Furtado, em 1958 (GTDN, 1967), onde o autor demonstra de forma empírica, que a renda per-capita da Região Nordeste era inferior a 1/3 daquela da Região Centro-Sul do País, fundamentado na história da colonização região, na economia exportadora baseada em trabalho escravo ou semiescravo, totalmente dependente, sem terra e sem salário, sendo um fomentador da desigualdade social.

As três últimas décadas, desde a redemocratização iniciadas pelas eleições a governador em 1982, foram notórias em apresentar várias modificações nos governos subnacionais, impulsionando mudanças que se mostraram ineficientes em um modelo de Gestão Pública com postura predatória, aumentando em demasia o endividamento e criando instrumentos para produzir “recursos” sem base orçamentária clara e definida.

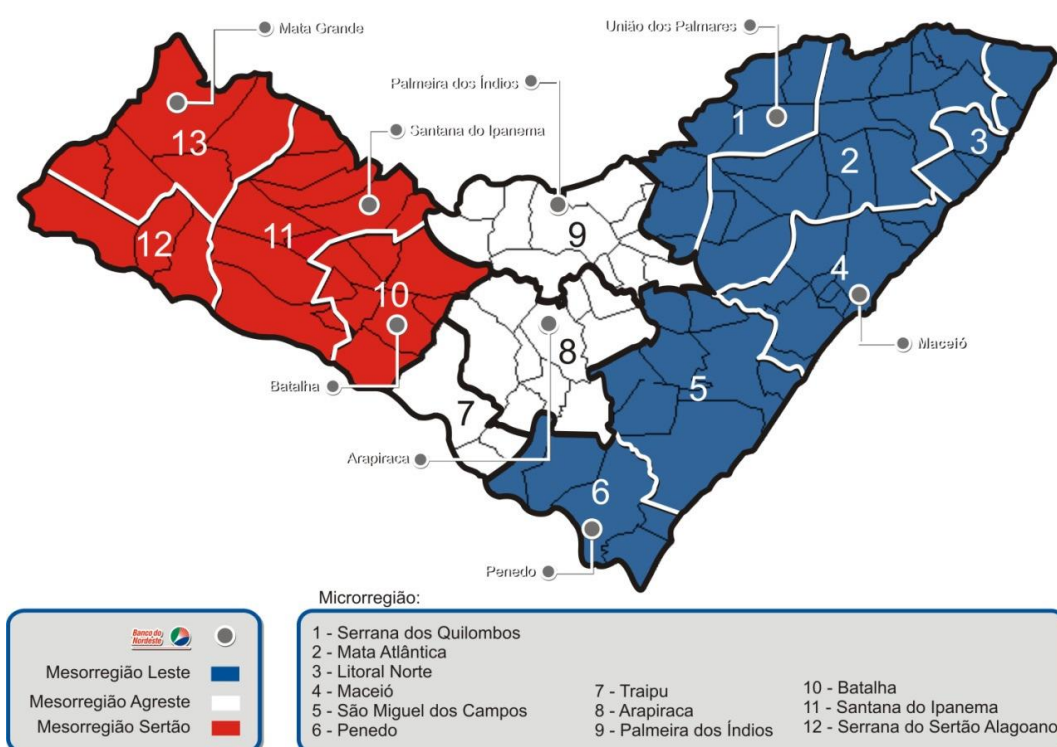
A partir do reforma administrativa iniciada em 1995 com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil tornou-se o primeiro país em desenvolvimento a iniciar uma reforma da gestão pública abrangente.

Abrucio & Gaetani (2009) lembram que as reformas na Gestão Pública foram e são impulsionadas por cinco fatores que interagem e se reforçam: 1) a crise financeira dos governos estaduais, cada vez mais acentuada; 2) a propagação das novas ideias da Nova Gestão Pública pós-1995 e seus reflexos; 3) a disseminação de boas práticas e inovações realizadas por alguns estados; 4) fortalecimentos dos fóruns federativos, como Conselhos de Secretários Estaduais de Administração e Planejamento; e 5) o processo de construção da rede entre a União e os entes federados, principalmente via Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal- PNAGE.

1.1 - Economia de Alagoas

O Estado de Alagoas está inserido no Nordeste brasileiro, fazendo divisa de seu território com os Estados de Pernambuco, Sergipe, Bahia, além do oceano Atlântico. Detém uma extensão territorial de 27.767,66 Km² com 102 municípios, distribuídos em três mesorregiões e em treze microrregiões, as quais possuem suas próprias peculiaridades socioeconômicas.

FIGURA 1 - MAPA DE ALAGOAS - DIVISÃO EM MICRO E MESOREGIÕES



Fonte: Banco do Nordeste

Conforme dados do Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a região possui uma população estimada de 3,120 milhões de habitantes. A capital, Maceió, concentra cerca de 30% deste total e detém uma densidade demográfica de 112,33 habitantes por Km², considerada a 4ª maior do Brasil.

A tabela abaixo mostra o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) alagoano, nordestino e brasileiro entre 2002-2007, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Em 2007, o PIB alagoano atingiu R\$ 17,7 bilhões, representando um crescimento nominal de aproximadamente 13%, comparado ao ano anterior. No mesmo período o PIB do Nordeste cresceu 11,76%, enquanto o do Brasil foi ampliado em cerca de 12,30%, ambos em valores nominais.

TABELA 1 - PIB DE ALAGOAS, NORDESTE E DO BRASIL, SEGUNDO PARTICIPAÇÃO - 2002-07

Ano	Valor Corrente (R\$ Milhão)			Participação		
	Alagoas	Nordeste	Brasil	AL/NE	AL/BR	NE/BR
2002	9.812	191.592	1.477.822	5,12	0,66	12,96
2003	11.210	217.037	1.699.948	5,16	0,66	12,77
2004	12.891	247.043	1.941.498	5,22	0,66	12,72
2005	14.139	280.545	2.147.239	5,04	0,66	13,06
2006	15.573	311.175	2.369.797	5,06	0,66	13,13
2007	17.793	345.797	2.661.344	5,11	0,66	13,06

FONTE: SINC/SEPLANE – AL / IBGE

Diante do exposto, verifica-se que, a nível regional, Alagoas, vem mantendo uma participação constante no PIB da região, de, aproximadamente, 5,12%, bem como no comparativo nacional, porém, com resultados menos impactantes, representando 0,66% da produção nacional.

Conforme Carvalho (2005), se o Nordeste é a região brasileira com maior desigualdade social, Alagoas é um dos Estados mais desiguais do Brasil. Segundo os dados levantados por Carvalho, existem sérios problemas sociais, econômicos e políticos no Estado, como por exemplo, os índices sociais mais negativos do país, onde 62% da sua população são considerados pobres, conforme dados do IPEA em 2005, além da ausência de três fatores: Um amplo mercado interno, polos dinâmicos e, sobretudo, um setor público com capacidade de investimento.

Grande parte desses problemas pode ser atribuída à inércia da economia estadual, baseada na ainda relevante monocultura da cana-de-açúcar e nas relações patriarcais que dominaram seu cenário sociopolítico. De fato, a monocultura do açúcar enraizou-se fortemente não só na economia, mas, principalmente no desenvolvimento sócio espacial alagoano.

Segundo Lira (2007), desenvolveu-se em Alagoas uma ação histórica conjunta entre Estado e elite agrária que se estendeu por todo período colonial, prosseguindo imutável pelo Império e República. Esta ação se perpetuou de tal forma que, mesmo a divisão federativa política do país serviu para aprofundar uma relação onde o Estado validava os interesses da elite agrária, formada pelos senhores de engenho que mais tarde se transformariam em usineiros:

Desse modo os recursos federais e estaduais são apropriados e controlados por essa elite local, com o intuito de manter suas atividades econômicas e consolidar seu poder político, pois objetiva a manutenção de um sistema arcaico de produção em dominação assentado no coronelismo. (Lira, 2007, p. 69).

Isto ocasionou diversos problemas socioeconômicos, além de trazer consequências perniciosas para o processo de urbanização do Estado. O problema do desenvolvimento das cidades alagoanas pode ser sintetizado da seguinte maneira:

Aqui, durante todo o século XX, a economia continuou dependente das atividades agrícolas ou agroindustriais e, por isso, as classes urbanas, tanto os trabalhadores assalariados como os da classe média, são relativamente pequenas. (...) O processo de urbanização em Alagoas não foi realizado pela atração das oportunidades das novas empresas e, por isso, esse aumento espetacular da população da cidade fez crescer dois setores urbanos distintos. O primeiro é a da economia informal principalmente na área de serviços e comércio, concentrada nos bairros periféricos da capital e nas cidades do interior. (...) O segundo é a parcela marginalizada, a população que sobrevive de atividades irregulares, como a que está concentrada nos quase 300 aglomerados subnormais da capital. (CARVALHO, 2005, pp. 16, 17).

Assim, o padrão de desenvolvimento adotado partiu da premissa de que o crescimento econômico seria capaz de promover o desenvolvimento humano. Sabemos, no entanto, que esse modelo não se mostrou eficaz no que se

propunha, porque oferecendo nível mínimo de desenvolvimento social à população, acarreta dificuldades para se expandirem de forma sustentável.

Esse poder político que, ao definir suas prioridades, privilegiou uns poucos e excluiu a maioria da população da riqueza gerada, é um poder autocrático, porque gera um ambiente econômico, social e político que dificulta a acumulação de capital social e humano, bem como o acesso aos meios de sobrevivência à maioria da população.

O balanço histórico explica os indicadores do Estado de Alagoas. Segundo a apreciação dos técnicos da Secretaria de Planejamento, as políticas e capacidade de fomento do setor público estadual foram praticamente desmontadas ao longo dos anos 90 e primeira metade da década atual. Na agricultura, um dos setores mais importantes da economia, em que pese a participação relativamente baixa no PIB, as empresas estadual de pesquisa, de assistência técnica e extensão rural e as brigadas motorizadas foram desativadas. O Banco do Estado e as agências de projetos foram fechados. É provável que o funcionamento destas instituições e a eficácia das políticas apresentassem severas distorções quando se considera como parâmetros a promoção do desenvolvimento econômico com bem-estar social, a redução da pobreza e desigualdade e a criação de um ambiente favorável ao empreendedorismo baseado na igualdade de oportunidades. Ainda assim, também é provável que dotassem o setor público de alguma capacidade de intervenção e ação de fomento, que foi reduzida com a falência, fechamento real e ou de fato de empresas e programas. Este é um dos principais condicionantes a serem levados em conta pelo diálogo de políticas de inclusão social e produtiva.

Dentre os estados nordestinos, Alagoas foi o que apresentou em 2006, os piores níveis de desigualdade de renda da região, segundo Caldas & Menezes (2010), ficando atrás na maior parte dos indicadores de qualidade de vida, de todos os estados brasileiros, e que só muito recentemente parece ter se estancado, com alguns sinais positivos de início de reversão, mesmo que em passos mais lentos que os demais da região nordeste.

A despeito desses traços, é forçoso reconhecer que essa imagem positiva se deteriorou nas décadas mais recentes, dando margem à associação

negativa do estado com a pobreza, violência e crime, corrupção e desmanche institucional. Também é forçoso reconhecer que as potencialidades não se traduziram em desenvolvimento, tal como observado em outros estados nordestinos, e que tanto a herança social, marcada pela profunda desigualdade e exclusão — como a cultural — caracterizada pela dependência e pela privatização do setor público que o levou a uma situação de falência financeira e operacional, são traços marcantes e negativos da institucionalidade local. Tais traços não podem ser ignorados na formulação de uma estratégia de desenvolvimento econômico que tenha como principal objetivo resgatar a população alagoana da situação de pobreza e exclusão na qual se encontra e de proporcionar novas perspectivas de futuro principalmente para os jovens em situação de risco grave de permanecerem entre os excluídos, sem futuro, vítimas e sujeitos da violência e do crime.

O Estado de Alagoas entrou em colapso financeiro ao renunciar a parte significativa das receitas fiscais provenientes do setor sucroalcooleiro, reajustar salários dos servidores estaduais logo após o lançamento do Plano Real⁴ e lançar mão do endividamento como fonte de financiamento corrente da máquina pública, estratégia facilitada pelo regime inflacionário e hiperinflacionário prevalecente no país até 1994.

O controle da inflação explicitou a falência ao impor limite de endividamento e eliminar a possibilidade de financiamento automático do déficit público pelos Bancos Estaduais e pelo Tesouro Nacional. O colapso fiscal traduziu-se em lenta paralisia operacional, na medida em que o Estado não tinha capacidade de investimento e sequer meios próprios para as despesas operacionais mais básicas.

Alagoas tem sido incapaz de construir uma estrutura consistente de desenvolvimento econômico social sustentável, resultante do processo de acumulação de capital físico, com crescimento de renda e principalmente com a melhora do bem-estar social de sua população, pela ausência de uma política

⁴ Conforme publicação do IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade: “Um diagnóstico socioeconômico do Estado de Alagoas a partir de uma leitura dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (1992-2004)” http://www.iets.org.br/biblioteca/Um_diagnostico_socioeconomico_do_Estado_de_Alagoas.pdf Acesso em: 18/10/2011

de investimento no capital humano, o que por sua vez, compromete a capacidade do setor público de financiar uma provisão adequada de bens e serviços de qualidade para a sociedade, limitando desta forma suas condições de crescimento econômico e desenvolvimento social, e, indo na contramão dos preceitos de Celso Furtado (GTDN, 1967), para o qual toda política de desenvolvimento deve estar sempre voltada a enfrentar o problema da insuficiência do mercado interno, tendo como objetivo fundamental a redução da desigualdade social.

Esse círculo vicioso de fragilidade das finanças estaduais, baixa capacidade de investimento e baixo crescimento conferiram à população alagoana um dos piores padrões de qualidade de vida do país. Como evidência dessa situação, vale lembrar que nas últimas duas décadas o Estado teve uma taxa de crescimento econômico menor do que a média nacional, assim como possui um dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) dentre os estados brasileiros.

Ainda mais preocupante é a tendência de deterioração econômica relativa do estado durante as últimas décadas. O crescimento econômico de Alagoas tem sido inferior ao já baixo crescimento das economias nordestina e nacional. De 1985 a 2006, o crescimento acumulado da economia alagoana foi de 68% (média de 2,5% ao ano), enquanto que a região Nordeste acumulou um crescimento de 80% (média de 2,8% ao ano) e o Brasil somou 75% (média de 2,7% a.a). Como consequência, Alagoas tem reduzido a sua participação no PIB nacional e regional. De 1985 a 2006, a contribuição da economia alagoana na economia nacional caiu dois pontos percentuais, de 8,6% para 6,6%. Em termos regionais, em 1985 a participação do PIB de Alagoas era de 6%; em 2006 correspondeu a 5% do PIB nordestino.

1.2 - Realidade Social

O desempenho de indicadores sociais do estado tem sido também decepcionante. O Censo Populacional de 1980 mostrava que o Índice de Desenvolvimento Humano de Alagoas era o quarto pior do Brasil, situando o

estado à frente do Maranhão, Piauí e da Paraíba. No Censo de 2000, Alagoas ocupava a penúltima posição no ranking estadual, superando apenas o Maranhão. Informações não censitárias mais atualizadas (2006) indicam que Alagoas está em último lugar no IDH por estados.

Os indicadores de pobreza confirmam a deterioração relativa de Alagoas em relação aos outros estados da Federação. Enquanto o Brasil e, em particular, a Região Nordeste têm experimentado um progresso social muito significativo desde a segunda metade dos anos 90, Alagoas registra um progresso bem menor do bem-estar de sua população. A redução da pobreza no Brasil tem sido profunda, com a população abaixo da linha de pobreza declinando de 40%, em 1992, para 24% em 2007 – uma redução de 40%. Durante esse mesmo período, a pobreza na Região Nordeste caiu de 65% para 43% – uma queda de 34%.

A população abaixo da linha de pobreza em Alagoas caiu de 63%, em 1993, para 49% em 2007 – uma queda de apenas 22%, expondo Alagoas como o estado com maior incidência de pobreza no País (em 1992, Piauí e Maranhão tinham uma proporção de pobreza maior que Alagoas).

Dentre os municípios alagoanos, 97% estão classificados na categoria “péssima”, no índice de exclusão social. Ademais, é reconhecido nacionalmente que Alagoas possui uma renda altamente concentrada. Tais dados podem ser sintetizados no índice de Gini e no percentual de domicílios pobres, apresentado na tabela a seguir.

TABELA 2 - PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS POBRES E ÍNDICE DE GINI PARA ALAGOAS 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
% de Domicílios pobres	0,579	0,553	0,505	0,467	0,425	0,398
Índice de Gini	0,608	0,575	0,566	0,627	0,605	0,583

Fonte: IPEADATA

No ano de 2003, Alagoas tinha 57,90% de seus domicílios considerados pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior à linha da pobreza. Além disso, o índice de Gini do Estado era de 0,608, o que sinalizava uma alta concentração de renda na região. No entanto, pode-se verificar que, a partir de 2004, esses indicadores vêm gradativamente melhorando mostrando uma

redução da pobreza no Estado e uma evolução na distribuição de renda. Tal fato pode ser explicado pela ampliação dos programas assistencialistas (principalmente o Bolsa Família - PBF), direcionados a região nordeste, os quais impactam diretamente nos estados mais pobres da Federação.

TABELA 3 - PORCENTAGEM DE POBRES (POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA) - 1992-2007

Nordeste	65.7	60.0	56.5	43.8	176
Alagoas	63.4	59.8	63.5	49.0	174
Bahia	64.6	58.6	56.0	42.9	178
Ceará	66.3	59.3	54.0	42.2	167
Maranhão	68.2	70.6	61.6	47.7	174
Paraíba	66.6	55.2	54.9	43.4	176
Pernambuco	65.3	58.3	57.2	46.2	188
Piauí	73.7	67.6	58.6	43.8	173
Rio Grande do Norte	64.1	51.9	49.3	36.8	175
Sergipe	59.3	56.0	50.4	38.2	176
Centro-Oeste	33.8	23.8	23.5	14.2	151
Sudeste	27.5	19.7	21.0	13.9	175
Sul	32.3	25.8	21.8	13.5	182

Fonte: IBGE, IETS.

Os indicadores de educação apresentam tendência similar. Enquanto a taxa de analfabetismo de pessoas maiores de 15 anos no Brasil caiu de 16,5%, em 1993, para 10% em 2007 (queda de 40%); e no Nordeste essa taxa diminuiu de 32% para 20%, no mesmo período (queda de 37%), em Alagoas o analfabetismo diminuiu de 34%, em 1993, para 25% em 2007 (queda de 26%); e o estado ocupa a última posição no cenário nacional. Observa-se a mesma evolução incipiente no concernente à educação média da população, medida através do número médio de anos de estudo. O Brasil experimentou uma melhora de 37% (de 5,1 anos de estudo em 1993 para 6,9 anos em 2007). Os anos de estudo da população na Região Nordeste aumentaram em 49% (de 3,7 para 5,5 no mesmo período). Em Alagoas essa melhora foi de 27% (de 3,8 anos de estudo em 1993 para 4,8 anos em 2007), o que coloca Alagoas,

novamente, como o estado cuja população possui o menor número médio de estudo no Brasil.

TABELA 4 - TAXA DE ANALFABETISMO (PESSOAS COM 15 ANOS OU MAIS DE IDADE), 1992-2007

	1992	1997	2002	2007
Brasil	17.2	14.7	11.8	10.0
Norte ¹	14.2	13.5	10.4	10.8
Nordeste	32.8	29.4	23.4	19.9
Alagoas	35.9	36.2	31.2	25.1
Bahia	31.1	26.9	21.7	18.4
Ceará	34.5	30.8	22.6	19.1
Maranhão	35.3	35.8	22.9	21.4
Paraíba	35.4	29.7	27.1	23.5
Pernambuco	31.0	26.4	21.5	18.5
Piauí	36.8	32.7	29.6	23.4
Rio Grande do Norte	30.0	27.1	22.7	19.6
Sergipe	27.5	25.3	20.2	16.8
Centro-Oeste	14.5	12.4	9.6	8.1
Sudeste	10.9	8.6	7.2	5.7
Sul	10.2	8.3	6.7	5.4

Fonte: IBGE, IETS

Ainda mais preocupante, a qualidade dos serviços de educação também segue esse mesmo padrão. Desde o estabelecimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) em 1990, os estudantes de Alagoas vem ocupando o último lugar consistentemente nos diferentes níveis do ensino fundamental e médio. Confirmando a baixa qualidade da educação recebida pela população alagoana, informações sumarizadas no Índice de Educação Básica (IDEB) indicam que o Estado de Alagoas, com um IDEB de 2.7 pontos,

possui a pior qualidade de educação entre os estados do Brasil e da Região Nordeste⁵.

TABELA 5 - DESEMPENHO NA 1ª A 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL - IDEB 2007

	Taxa de Aprovação	Nota Matemática	Nota Português	IDEB
Nordeste	79.2	179.2	162.4	3.5
Maranhão	84.0	178.1	161.5	3.7
Piauí	77.0	183.7	168.1	3.5
Ceará	85.7	181.6	167.1	3.8
Rio Grande do Norte	83.0	174.1	156.6	3.4
Paraíba	76.0	183.5	166.5	3.4
Pernambuco	78.6	182.9	166.8	3.6
Alagoas	77.1	175.6	158.7	3.3
Sergipe	74.4	183.8	167.2	3.4
Bahia	74.7	183.6	168.2	3.4

Fonte: MEC

TABELA 6 - DESEMPENHO NA 5ª A 8ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL - IDEB 2007

	Taxa de aprovação	Nota matemática	Nota português	IDEB
Nordeste	72.6	233.3	222.3	3.1
Maranhão	80.3	227.8	220.4	3.3
Piauí	76.9	240.6	226.2	3.5
Ceará	81.4	234.9	224.2	3.5
Rio Grande do Norte	68.8	238.8	225.8	3.1
Paraíba	68.8	232.7	222.1	3.0
Pernambuco	67.7	231.3	219.5	2.8
Alagoas	67.2	226.5	214.5	2.7
Sergipe	69.2	238.0	225.1	3.1
Bahia	68.9	234.5	223.9	3.0

Fonte: MEC

Sem dúvida, a baixa qualidade dos serviços públicos de educação tem claras implicações distributivas já que os principais beneficiários da provisão de educação pública provêm majoritariamente dos grupos de renda inferior.

⁵ A média nacional em 2007 foi de 4.2 pontos para 1ª a 4ª séries e de 3.8 pontos para 5ª a 8ª séries. A meta é atingir um IDEB de 6 pontos em 2020.

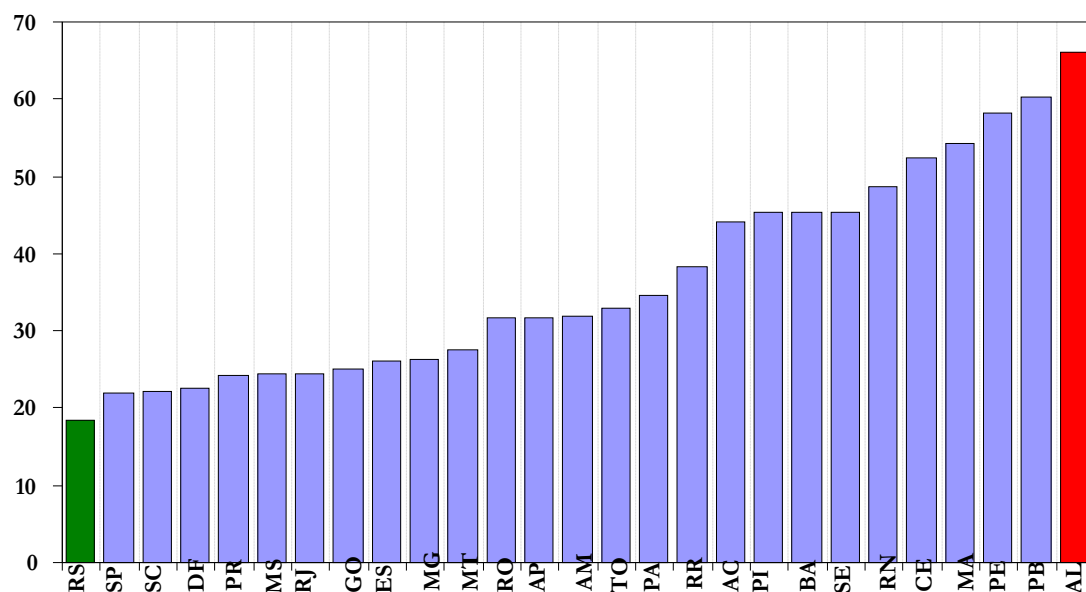
Portanto, a baixa qualidade de serviços educativos tende a reproduzir os níveis de desigualdade observados atualmente. De forma diferente, as crianças dos grupos de renda mais elevada são usuárias da escola privada e pouco usam a rede de educação pública.

Como resultado, menos de 15% da população adulta dos grupos de renda baixa tem completado o ensino fundamental e menos de 10% desse mesmo grupo de renda tem completado o ensino médio. Do outro lado, mais de 80% dos adultos dos grupos de renda alta completaram o ensino fundamental e mais de 70% deles completaram o ensino médio. Dessa forma, diferenças no acesso a serviços de educação que definem diferenças no grau de educação das pessoas devem reproduzir a elevada desigualdade distributiva do estado.

Outro dado preocupante é que a melhora observada no país nos últimos anos, referente ao acesso e os indicadores de educação, não tem se verificado nem em Alagoas como um todo e menos ainda para os grupos menos favorecidos da sociedade alagoana.

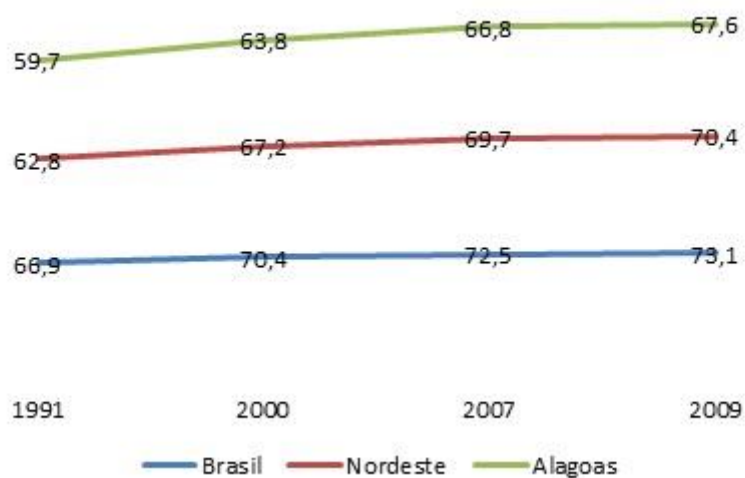
Comparando dados de 1992 e 2007, observa-se um progresso bastante modesto na percentagem de pessoas com ensino fundamental e médio completos. Portanto, de se manter o mesmo ritmo de melhora, Alagoas precisaria de muitos anos para igualar os níveis médios de educação do país enquanto que os grupos de baixa renda precisariam de décadas para atingir os níveis de educação dos grupos de renda elevada do estado.

Em relação aos indicadores de saúde, saneamento e acesso a serviços básicos o quadro se mantém. Alagoas é o estado com a menor expectativa de vida ao nascer, reflexo da maior mortalidade infantil e o menor nível de acesso a redes de saneamento, água, energia elétrica e coleta de lixo. O perfil distributivo desses indicadores mantém o mesmo padrão daquele descrito para os serviços e indicadores de educação.

GRÁFICO 1 - MORTALIDADE INFANTIL (POR MIL NASCIDOS VIVOS), 2000

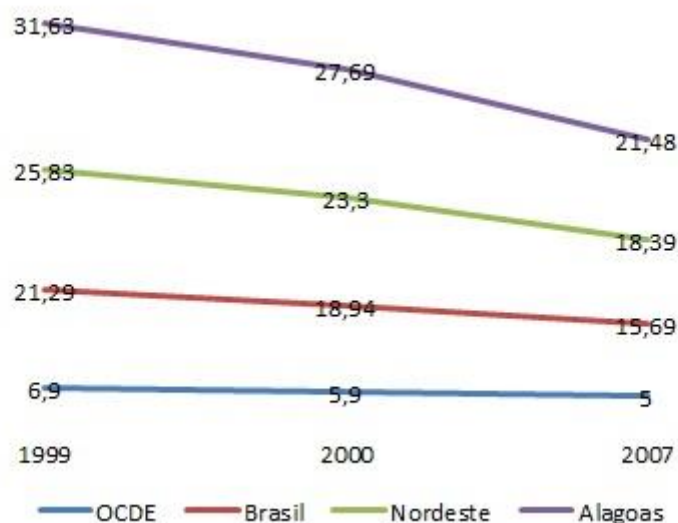
Fonte: IBGE

Nos últimos anos, a saúde apresentou avanços no estado, com aumento da expectativa de vida e redução da mortalidade infantil, porém os indicadores ainda são inferiores ao conjunto dos estados brasileiros.

GRÁFICO 2 - ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER

Fonte: IBGE, PNAD 2009

GRÁFICO 3 - TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL



Fonte: Ministério da Saúde/DATASUS e OCDE

Os óbitos por doenças crônicas aumentaram⁶. De acordo com o Ministério da Saúde, entre 2000 e 2009, os partos realizados em mães - crianças e adolescentes - no estado apresentam redução menor em Alagoas (-27,62%) que no conjunto dos estados brasileiros (-34,64%) e nordestinos (-36,14%).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2009), a taxa de fecundidade total das alagoanas (2,29 filhos) é a segunda do nordeste, perdendo apenas para a das maranhenses (2,31) e é superior a média do país (1,94).

Por outro lado, de acordo com o Ministério da Saúde, houve significativa expansão do número de famílias atendidas no Programa Saúde da Família entre 2009 e 2010 (junho), cuja taxa de cobertura passou de cerca de 65% para mais de 85% (das famílias) no período. De acordo com o DATASUS, o gasto per capita com saúde no estado (cerca de R\$ 315,00) encontrava-se no mesmo nível dos estados nordestinos em 2006, enquanto o número de

⁶ De acordo com dados do DATASUS, o número de óbitos por 100.000 habitantes por neoplasias (tumores) passou de 30,43 para 49,30; por doenças do aparelho circulatório, de 99,49 e de doenças do aparelho respiratório, de 37,71 para 41,69 em Alagoas, entre 2000 e 2007.

médicos por mil habitantes (1,16) estava acima da média regional em 2007 (1,05).

Na área da segurança pública, os índices de homicídio são preocupantes. O estado e sua capital lideram o ranking nacional. As ocorrências concentram-se territorialmente na Região Metropolitana e em poucas cidades do interior. Em termos de faixa etária, ela incide mais sobre os jovens, homens, de 18 a 24 anos de idade.

Apesar da evolução recente, de acordo com o IBGE/PNAD/2009, são muito baixos os índices de cobertura de domicílios com rede coletora de esgotamento (8% em Alagoas, 31% no nordeste e 53% no Brasil); coleta direta de lixo (60% em Alagoas, 66% no Nordeste e 82% no Brasil) e em menor grau, água canalizada (78% em Alagoas, 83% no nordeste e 93% no Brasil).

A recente melhoria da malha viária no estado aferida pela Confederação Nacional dos Transportes entre 2005 e 2010, por meio da qual se constata que o conjunto de rodovias pesquisadas passaram de estado geral péssimo, ruim ou deficiente para ótimo, regular e bom não está associada à melhoria do transporte urbano.

Com efeito, o trânsito nas médias e grandes cidades vem se transformando rapidamente em importante fator de perda da qualidade de vida (poluição, acidentes, tempos de deslocamento) e perda de eficiência econômica e isso já se percebe no Estado. De acordo com a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), o crescimento do número de licenciamentos de auto veículos novos entre 2008 e 2009 no Estado (19,3%) foi maior que o do nordeste (16,2%) e do Brasil (11,4%).

O déficit habitacional ainda é elevado, apesar dos avanços recentes, porém a situação atual reveste-se de importância em função das enchentes ocorridas em 2010, o que agrava a situação existente antes desse evento. De acordo com o Ministério das Cidades, entre 2006 e 2007 a redução do déficit em Alagoas foi da ordem de 5,5%, enquanto no Nordeste ela foi de 20,1%.

Em síntese, permanecem baixos os indicadores básicos de qualidade de vida dos alagoanos, quando comparados com os estados brasileiros e mesmo os nordestinos, reflexo da baixa oferta e cobertura de serviços básicos e

essenciais, que tem repercussão direta na qualidade de vida das pessoas e diferentemente dos outros estados da Região Nordeste que têm obtido progressos significativos.

2 - O Setor Público do Estado de Alagoas

Nas últimas décadas, Alagoas tem apresentado um quadro de decomposição institucional acelerada pelo quadro negativo que o Estado apresenta nas áreas sociais em seus índices de violência, pobreza, corrupção e desmanche institucional.

Por outro lado, o alto endividamento e as despesas correntes fora do controle, limitam a capacidade de investimento do Governo do Estado para promover o desenvolvimento econômico e social.

O Governo do Estado está estruturado em órgãos da administração direta e indireta, contando com 20 secretarias de Estado e inúmeros órgãos da administração indireta. Dentre as 20 secretarias, 7 delas são as responsáveis pela implementação de políticas sociais, a saber: da Saúde, da Educação e do Esporte, da Mulher, Cidadania e Direitos Humanos, da Assistência e Desenvolvimento Social, da Paz, da Defesa Social e do Trabalho, Emprego e Qualificação Profissional.

Em que pese a redução do número de secretarias do governo anterior de 44 para 18⁷ no início do governo em 2007, as funções de certo modo ainda parecem sobrepostas e fragmentadas, operando sem mecanismos institucionais claros de coordenação.

O padrão adotado pelo governo Federal é o mesmo adotado pelo de Alagoas, o Poder Executivo é organizado por setores de atividade econômica (agricultura, turismo, trabalho, pesca e aquicultura, desenvolvimento econômico⁸) e social (educação e esporte, saúde, assistência e desenvolvimento social, mulher, cidadania e direitos humanos, da paz), por funções permanentes inerentes ao Estado (defesa social, meio ambiente), e

⁷ No início do primeiro governo Teotônio Vilela, as secretarias de Estado foram reduzidas de 44 para 18. No segundo mandato que iniciou em 2011, acrescentou-se mais 3 secretarias: Articulação Social, Articulação Política e Pesca e Aquicultura, e fundiu-se a de Planejamento e Orçamento com a do Desenvolvimento Econômico.

⁸ Em 2011, com a publicação da Lei Delegada nº44, a Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento, fundiu-se com a Secretaria do Desenvolvimento Econômico (Disponível em <http://goo.gl/YxxMe>, 23/05/2012).

por atividades meio para o próprio funcionamento do governo (planejamento, gestão, fazenda).

Em alguns casos, o corte setorial já não se apresenta como solução, pois tanto já não são mais separadas na realidade, mas a cultura institucional e a especialização das tarefas impõem tal divisão e certo nível de autonomia operacional e institucional. O que se observa é a ausência de mecanismos efetivos de coordenação e não a separação das funções e atribuições.

Quanto ao quadro de funcionários, apesar da expansão da atividade nos últimos 30 anos, a politização dos cargos e funções dentro de um regime de baixa responsabilização, fracos incentivos, acentuada desigualdade salarial, mudanças no regime de aposentadoria contribuem para a deterioração salarial e aposentadoria massiva de funcionários de nível superior, acrescentando-se a demissão voluntária incentivada por governos anteriores com o objetivo declarado – nunca alcançado – de reduzir o peso da folha de pagamento, favorecendo a saída de muitos técnicos especializados e qualificados, que rapidamente são absorvidos pelo mercado de trabalho⁹.

Dependendo da ótica da análise, os mais de 68.000 funcionários são em número insuficiente no que refere às tarefas a serem desempenhadas e à necessidade efetiva de professores, médicos, profissionais de saúde, técnicos especializados em gestão, agentes de desenvolvimento e de segurança pública e elevada em relação aos parâmetros fiscais e orçamentários.

O quadro de gestores conta com um percentual elevado de funcionários comissionados, ocupados em sua maioria por profissionais de fora do quadro do funcionalismo, gerando efeitos negativos sobre os demais funcionários, que se sentem desvalorizados e preteridos por “pessoas de fora”, a dispersão do esforço da capacitação técnica dos gestores na medida em que muitos dos que

⁹ Censo realizado pelo governo em 2009, executado de acordo com o Decreto nº 4.102/2009 (Disponível em 23/05/2012, <http://goo.gl/OOWds>.) contabilizou 68.358 funcionários, sendo 46.623 ativos, 15.575 inativos e 6.160 pensionistas. Dentre os ativos, 11.479 tem idade superior a 50 anos, (mais de 1.500 acima de 60 anos) e grande parte com direito a aposentadoria. Quanto à escolaridade, o censo verificou que entre os ativos, 15.408 (33%) concluíram o ensino médio e 18.914 (40%) o nível superior, mesmo não significando que estejam ocupando cargos e funções de nível superior. Dentre os de nível superior apenas 726 são doutores e 579 mestres e na sua grande maioria estão alocados nas universidades estaduais e órgãos do Poder Legislativo e Judiciário.

participam dos cursos de capacitação não são do quadro e “*amanhã estarão em outro lugar*”, e ainda a dificuldade para dar continuidade às políticas estruturantes, às de médio e longo prazo, entre outras políticas, devido a rotatividade provocada pelo ciclo bianual das eleições.

Até 2007, a situação da Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento, encontrava-se sem quadros, desmotivada, sem prestígio e sem funções e papéis claros.

O PPA era até pouco tempo, um exercício mais formal do que um instrumento efetivo de planejamento, tendo iniciado a sua afirmação como exercício de planejamento das várias secretarias e do governo como um todo, deixando de ser uma formalidade exigida pela Constituição Estadual.

Esta visão é compartilhada em outras secretarias, cujos técnicos também apontaram a valorização do PPA, em contraposição à situação de mera formalidade que o caracterizava até pouco tempo atrás.

Em 2008 e 2009 o PPA passou a ser adotado de forma mais efetiva, com a definição de tetos para os gastos, seguindo uma lógica de priorizar os eixos e as ações que o programa de governo e os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral estabeleceram como mais importantes. No entanto, a possibilidade de recorrer ao Governador, sem dúvida o grande árbitro da alocação de recursos e das prioridades que vão sendo definidas no dia a dia da política, pode debilitar o planejamento do governo e em consequência a própria capacidade do governo de orientar e ordenar suas ações.

A revitalização do planejamento é um processo lento, uma vez que envolve mudança de cultura da própria administração pública. Neste sentido, no presente a efetividade do PPA parece ser comprometida por dois fatores. De um lado, ainda se registra resistência por parte de setores da administração pública estadual à ideia de uma gestão pautada por programas bem definidos e metas acordadas técnica e politicamente e consolidadas em um documento como o PPA; de outro, a volatilidade das equipes nas várias secretarias ainda dependentes da alta rotatividade dos cargos não pertencentes ao quadro

efetivo, bem como pela resistência à ideia de uma gestão pautada por programas e ações bem definidos e metas acordadas e consolidadas.

O monitoramento das ações do governo é em geral limitado ao acompanhamento físico financeiro, uma vez que sem a comprovação de obra não há liberação de recursos; Não existem práticas de avaliação sistemática dos impactos e resultados das políticas, o que revela a enorme fragilidade do aparato público e de capacidade de planejamento.

O Estado conta ainda com um Comitê de Programação Orçamentária e Financeira – CPOF, que autoriza os gastos incluídos no orçamento a cada três meses de acordo com o próprio orçamento do estado. O planejamento dos gastos e investimentos está a cargo da SEPLANDE, que atua como articuladora das propostas das várias secretarias, órgãos da administração indireta e demais esferas do poder, e consolidando-os no orçamento e PPA. A execução dos gastos é de responsabilidade da SEFAZ, como ocorre na absoluta maioria dos estados brasileiros, e o planejamento.

Outra grande dificuldade encontrada é a limitação das ações articuladas entre as diversas secretarias e órgãos, no sentido de assegurar a consistência entre as ações planejadas, alocação de recursos e objetivos estratégicos; muitas ações e alocações vão sendo definidas no dia a dia, em função das urgências que vão se colocando para os gestores, algumas associadas à pressão dos grupos mais organizados, que embora legítimas não seriam colocadas no topo de uma lista de prioridades montada como base do PPA.

Para Abrucio & Gaetani:

Após os avanços na área fazendária, muitos estados entraram numa nova etapa do ajuste fiscal. Trata-se da adoção do Plano Plurianual (PPA) como instrumento central da gestão pública. O fortalecimento do binômio Orçamento-Planejamento fora impulsionado, primeiramente, pelo Governo Federal no segundo mandato do presidente Fernando Henrique, depois ganhou força com a incorporação desse tema pelo Fórum de Secretários Estaduais de Planejamento e Consad, ativando-se ainda mais no último quadriênio governamental com a vinda de técnicos que ocuparam postos federais para a esfera estadual. Ressalte-se que o avanço foi mais na linha da integração das políticas com a lógica orçamentária, havendo poucos avanços no que se refere à articulação entre políticas por meio da gestão por programas – em resumo, tem-se nos

estados (bem como na União) mais um OPA (“Orçamento Plurianual”) do que um PPA.

Em que pese o esforço dos estados brasileiros de promoverem a territorialização do planejamento e das políticas públicas, o Estado de Alagoas encontra-se defasado em relação àqueles. A divisão territorial utilizada ainda é a do IBGE; com algumas secretarias utilizando recortes próprios para as suas ações, como: o zoneamento agroecológico (Secretaria de Agricultura - EMBRAPA)¹⁰; regionalização do turismo em Alagoas (SETUR); meso e microrregiões homogêneas (IBGE); região metropolitana (Maceió); zoneamento agrícola (MA); zoneamento costeiro (MMA); e zonas fisiográficas.

Diante de tal complexidade, falta ainda ao governo um instrumento de auxílio à tomada de decisão que possa identificar e analisar de forma efetiva e rápida as potencialidades de desenvolvimento associadas aos recursos naturais e às características socioeconômicas presentes em Alagoas, bem como as potencialidades convergentes nas interseções das várias políticas setoriais. Assim é que o Governo do Estado precisa dispor de um instrumento de planejamento e de auxílio à tomada de decisão que seja ágil, poderoso, eficiente.

Neste sentido, o Estado através do PNAGE, está em processo de contratualização de consultoria especializada para Elaboração do Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual que facilitarão o atendimento às diversas demandas da União relacionadas a várias políticas setoriais, em atendimento principalmente aos novos ditames do planejamento e da gestão ambiental.

A premissa é a de que se cada setor de desenvolvimento socioeconômico não incluir o planejamento e gestão ambiental, os órgãos financiadores externos, apesar do seu evidente interesse em emprestar ao Brasil, podem criar óbices à aprovação dos empréstimos, caso a variável ambiental não for claramente levada em consideração no processo de planejamento oficial.

¹⁰ Disponível em <http://goo.gl/XVPsj>, 23/05/2012

As demandas na escala da União, associadas ao poder público federal, de planejamento para o desenvolvimento socioeconômico, têm apresentado, embora em menor escala, equivalentes nos estados da federação.

No caso do Estado de Alagoas, há uma preocupação do governo estadual no sentido de criar mecanismos de auxílio aos processos oficiais de tomada de decisão, que busquem se adequar às exigências externas e que possam, também, por si só orientar um planejamento para o desenvolvimento do Estado de Alagoas, assentados em novas bases, e que permitam alçar o desenvolvimento socioeconômico do estado a patamares mais elevados.

Este projeto parte do reconhecimento da atual dimensão do problema tanto por parte dos órgãos do Governo como também por parte das comunidades, que pressionam para uma racionalização no atendimento, traz uma expectativa positiva no sentido de conquista de níveis crescentes de integração entre os órgãos — que resulta em maior eficiência e eficácia dos serviços, mais universalização e inclusão social — e uma delimitação regional eficaz e racional, que atenda aos anseios majoritários das comunidades e que sirva, também, como catalisador da ação pública no desenvolvimento regional sustentável.

2.1 - Programa de Reestruturação da Gestão Fiscal e de Planejamento do Estado de Alagoas

Em que pese às dificuldades apresentadas, como concentração econômica, elevada indigência e pobreza, capital humano com formação aquém da exigida pelos mercados, e diminuta capacidade de investimento, Alagoas busca desde 2004, enfrentar e transformar a situação como os seus grandes desafios.

Para tanto, baseados nas premissas da gestão pública gerencial, preconizada no Brasil por Bresser (1988), iniciou seus primeiros passos, com a construção de uma agenda estratégica governamental em 2004, como

iniciativa do PROGEAL - Projeto de Apoio ao Fortalecimento do Planejamento e da Gestão de Políticas Públicas do Estado de Alagoas, tendo avançado muito pouco na capacidade de leitura da realidade e de domínio de instrumentos e metodologias de planejamento de Políticas Públicas. Mesmo assim, esses avanços não foram suficientes para potencializar, com diferencial, os resultados da ação governamental.

Ainda, em adição aos programas e projetos de iniciativa estadual, mediante operação de crédito entre o Governo Estadual e o Banco Mundial - BIRD aparece como indicador de reformas na Gestão Pública, o Programa de Reestruturação da Gestão Fiscal e Pública do Estado de Alagoas.

O projeto, que tem como objetivo geral o “apoio financeiro ao Estado de Alagoas em seu programa de investimentos prioritários, na consolidação do ajuste fiscal, e na promoção de melhorias na gestão pública que possibilitem a ampliação do espaço fiscal para investimentos”, pretende “estabelecer o equilíbrio fiscal do estado possibilitando o atendimento do Ajuste Fiscal com a União e da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de promover o ajuste do sistema previdenciário e fortalecer os instrumentos de gestão pública e os investimentos estratégicos do Estado com vistas a melhorar a oferta dos serviços públicos e gerar as bases para o desenvolvimento econômico e social de Alagoas”.¹¹

2.2 - Reestruturação da Gestão Fiscal

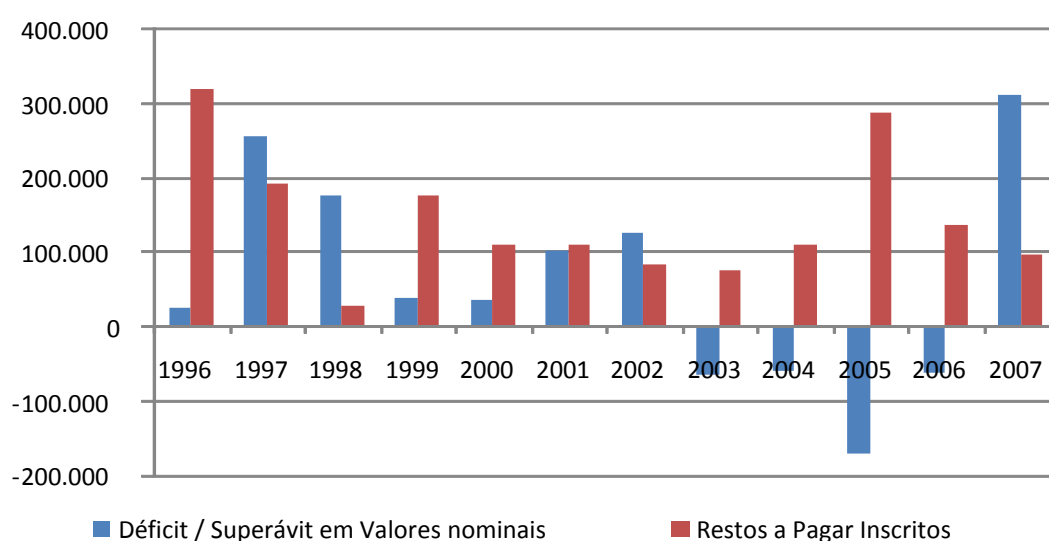
Durante o período 1997 a 2006 o Estado de Alagoas conviveu com um déficit estrutural nas suas contas públicas. Num primeiro momento esses déficits eram majoritariamente financiados por operações de crédito, que, diante das severas restrições ao endividamento subnacional (derivadas dos contratos de renegociação das dívidas estaduais sob a Lei 9496 de 1997 e da

¹¹ Programa de Reestruturação da Gestão Fiscal e Pública do estado de Alagoas - Carta Consulta a COFIEIX, janeiro de 2009, Secretaria da Fazenda, Governo do Estado de Alagoas.

Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000), deram lugar à geração de restos a pagar como forma predominante de financiamento do Estado na última década.

De fato, no período de 1996 a 2002, o Estado obteve superávits orçamentários, entretanto se evidenciou um montante significativo no volume de Restos a Pagar Inscritos. Cabe salientar que as operações de crédito foram usadas principalmente para financiar o aumento das despesas com pessoal, já que os níveis de investimento público do estado permaneceram baixos durante esse período¹².

GRÁFICO 4 - DÉFICITS ORÇAMENTÁRIOS E RESTOS A PAGAR, 1996-2007



Fonte: SEFAZ – AL / Valores em R\$ 1.000,00

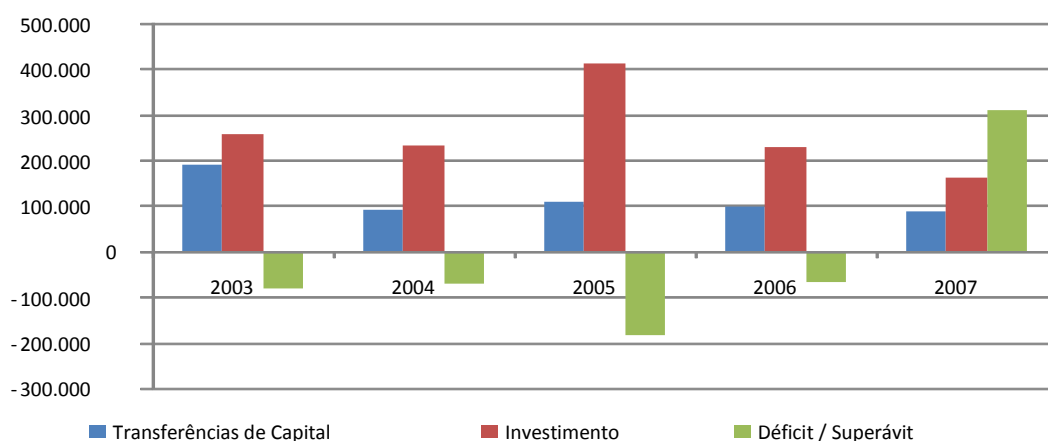
De 2003 a 2006, os resultados fiscais se deterioraram significativamente e os restos a pagar experimentaram um forte aumento passando a se constituir na principal e talvez a única fonte de financiamento do estado. Na verdade, num contexto de acesso restrito a operações de crédito, as fontes de financiamento do investimento estadual, a poupança em conta corrente e as transferências de capital do governo federal foram insuficientes para financiar

¹² Em 1996, o Estado obteve uma operação de crédito em valores constantes de IPCA a preço de dezembro de 2007 no montante de R\$ 906 milhões destinados ao Programa de Demissão Voluntária (PDV). Como resultado, a Despesa com Pessoal caiu de R\$ 1,409 bilhão em 1996 para R\$ 963 milhões em 1997. Entretanto, essa diminuição se tornou apenas temporária, já que nos exercícios seguintes a despesa com pessoal voltou a crescer significativamente.

essa pronunciada expansão do investimento, o que gerou déficits orçamentários e financeiros significativos durante esse período.

Vale salientar que apesar do incremento das despesas com investimentos não se observou melhoras significativas ou expansão da prestação de serviços básicos, como saúde, segurança e educação e melhorias do setor de infraestrutura.

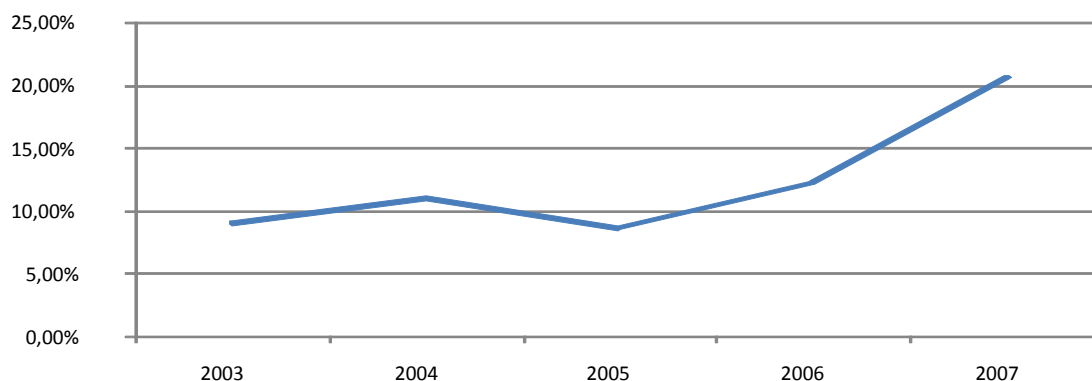
GRÁFICO 5 - DÉFICITS ORÇAMENTÁRIOS, INVESTIMENTO E TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL, 2003-2007



Fonte: SEFAZ / Valores em R\$ 1.000,00 de Dezembro de 2007 (IPCA).

O ano de 2007 constitui um marco importante na administração pública estadual no que se refere ao ajuste das contas públicas. Desde o início do seu mandato em Janeiro de 2007, a atual administração estadual vem adotando um forte ajuste fiscal. Os resultados foram expressivos e imediatos, e já em 2007, o governo obteve um superávit orçamentário de R\$ 313 milhões, que poderia ter sido maior, dado que o governo teve que pagar R\$ 125 milhões referentes a despesas de exercícios anteriores que não foram empenhadas.

Da mesma forma, o governo obteve um robusto superávit primário de R\$ 610 milhões, quase o dobro daquele obtido em 2006 de R\$ 326 milhões. Em termos relativos, o forte esforço de ajuste fiscal evidencia-se através do aumento expressivo do superávit primário, que, entre 2003 e 2006, se manteve variando em torno de 10% até 2006, e que em 2007 atingiu 21% conforme se demonstra no gráfico abaixo.

GRÁFICO 6 - RESULTADO PRIMÁRIO / RCL

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas

A melhora da situação fiscal pode ser explicada pelo forte aumento da receita tributária e das transferências federais. Do lado da despesa, a contenção dos gastos de custeio e a drástica diminuição dos gastos de investimento, justificaram o aumento do resultado primário. Em 2008, essas tendências foram preservadas, mesmo apesar do aumento das despesas de pessoal que resultaram de compromissos assumidos pela administração estadual anterior.

As despesas com Pessoal e Encargos Sociais representaram, em 2003, 62,04% e, em 2007, 57,66% da despesa realizada em relação à Receita Corrente Líquida, conforme cálculo elaborado com base no Relatório Resumido da Execução Orçamentária. No período de 2003 a 2007, o crescimento real das despesas com Pessoal e Encargos Sociais foi de 44,74%, enquanto o crescimento real da RCL de 55,74%. Vale salientar que os reajustes concedidos aos professores e policiais terão impactos significativos nos exercícios de 2008 e 2009.

TABELA 7 - DESPESAS DE PESSOAL COMO PROPORÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, 2003-07

	2003	2004	2005	2006	2007	2003/2007
Pessoal e Encargos Sociais Consolidados	1.237.114	1.357.675	1.459.160	1.600.319	1.790.554	44,74%
Receita Corrente Líquida	1.993.997	2.203.090	2.641.498	2.807.543	3.105.363	55,74%
Cresc. Real da Despesa c/ Pessoal e Encargos Sociais		9,75%	7,47%	9,67%	11,89%	
Crescimento da RCL		10,49%	19,90%	6,29%	10,61%	
Pessoal e Encargos Sociais/RCL	62,04%	61,63%	55,24%	57,00%	57,66%	

Fonte: SEFAZ - AL / Valores em R\$ 1.000,00 de Dezembro de 2007, (IPCA).

Deve se notar, contudo, que na apuração do gasto com pessoal, para efeito do limite exigido pela LRF, são excluídos os gastos com despesas de exercícios anteriores, decisões judiciais, inativos e pensionistas com recursos vinculados. Estes últimos são excluídos do cálculo pelo fato de serem custeados com recursos das contribuições dos segurados e das contribuições patronais ao AL Previdência. Isso explica a exclusão de R\$ 215,8 milhões do gasto com pessoal sob o critério previsto na LRF no exercício de 2007. Mesmo com sua exclusão, esses gastos exercem uma pressão crescente sobre as finanças estaduais.

Por outro lado, existe também um déficit previdenciário recorrente, ou seja, há vários anos as receitas previdenciárias são menores que as despesas com os benefícios de aposentadoria e pensão. Em 2003, este déficit a preços reais era de R\$ 375 milhões e em 2007 foi de R\$ 418,6 milhões. Assim sendo, o Estado utiliza receitas correntes do Tesouro para cobrir estes déficits e não gera poupança constituída para fazer frente ao passivo atuarial.

TABELA 8 - DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Receita Previdenciária	93.086	124.284	109.558	135.840	181.827
Despesa Previdenciária	468.334	527.787	538.704	560.057	600.488
Déficit Previdenciário	-375.249	-403.504	-429.146	-424.217	-418.661

Fonte: SEFAZ - AL / Valores em R\$ 1.000,00 de Dezembro de 2007 (IPCA).

Vale ressaltar que, em 2003, a relação déficit previdenciário com a RCL era de 18,82% e em 2007 reduziu para 13,48%.

TABELA 9 – DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO/RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Déficit Previdenciário	-375.249	-403.504	-429.146	-424.217	-418.661
Receita Corrente Líquida	1.993.997	2.203.090	2.641.498	2.807.543	3.105.363
Déficit Prev. / RCL	-18,82%	18,32%	-16,25%	-15,11%	-13,48%

Fonte: SEFAZ - AL / Valores em R\$ 1.000,00 de Dezembro de 2007 (IPCA).

A folha de pessoal do Poder Executivo cresceu 35% de Janeiro de 2007 a Outubro de 2008, em virtude principalmente de aumentos concedidos à categorias decorrentes de decisões judiciais, como os casos das remunerações

dos policiais militares, defensores públicos e procuradores de estado, estes dois últimos, com regras especiais estabelecidas na Constituição Federal.

A remuneração não está correlacionada ao desempenho, não havendo nenhuma iniciativa nesse sentido. Em suma, o Estado carece de regras ou de políticas salariais que possam disciplinar o crescimento do gasto com pessoal.

O Estado de Alagoas não tem de fato uma Política de Recursos Humanos alinhada com a estratégia de seu Governo. A incorporação de novos funcionários se dá sem uma avaliação das reais necessidades, que devem ser determinadas pelo crescimento da demanda por serviços públicos, utilização de novas tecnologias, possibilidade de novos arranjos institucionais – como a terceirização – e a possibilidade de realocação de servidores.

Há ações na área da capacitação, como a existência de uma Escola de Governo que, no entanto, tem baixa ligação com as necessidades de aprimoramento nas questões referentes ao melhor gerenciamento da máquina pública.

De fato, há que assinalar que o Estado ainda não dispõe de informações seguras sobre seus servidores; pois o sistema responsável pelo processamento da folha de pagamento é considerado vulnerável e há algumas constatações de fraudes.

O sistema previdenciário do Estado de Alagoas é outra fonte de desequilíbrio fiscal, apresentando dois grandes problemas: o desequilíbrio entre contribuições e benefícios e deficiências em sua gestão. No que tange às restrições que as aposentadorias e pensões impõem às contas públicas do Estado, dados extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social, publicado pelo Ministério da Previdência Social - MPS, apontam que o contingente de servidores ativos em 2007 somava 47.374 pessoas. Por sua vez, o total de inativos e pensionistas equivalia a 21.520 beneficiários, o que aponta para uma razão de dependência do regime próprio de previdência social (RPPS) de Alagoas, próxima a somente dois servidores ativos para cada inativo ou pensionista.

Ao se agregar a estes dados o fato das regras previdenciárias dos servidores públicos brasileiros permitirem aposentadorias em idades precoces

e alta taxa de reposição das pensões em relação aos salários dos servidores ativos, o RPPS de Alagoas totalizou um déficit de caixa em 2007 de R\$ 202,3 milhões, conforme dados do MPS, resultado da diferença de uma receita de contribuições de R\$ 257,3 milhões e de uma despesa de R\$ 459,6 milhões.

Com relação ao orçamento público, além da escassez de técnicos especializados e a iminente aposentadoria de grande parte dos técnicos existentes na SEPLANDE existe um desnivelamento de conhecimento sobre orçamento e políticas públicas nas Secretarias Setoriais, devido a rotatividade de técnicos em sua grande maioria investidos de cargo comissionado, o que dificulta a elaboração de uma peça orçamentária realista e consistente com as estratégias governamentais, além da perda do investimento realizado em capacitações.

Além disso, questões fundamentais como estimativas de receitas pouco realistas, reduzida flexibilidade na alocação devido à rigidez de despesas com pessoal e custeio e restrita margem para investimentos resultam em reduzido espaço para manobra no processo de elaboração do orçamento.

Dessa forma, o processo de formulação da peça orçamentária é marcado pela necessidade de assegurar recursos para o pagamento de despesas com pessoal, vinculações constitucionais e despesas essenciais para a manutenção da máquina pública, e por uma acirrada disputa por recursos para investimentos.

Nesse sentido a execução orçamentária é prejudicada pelo excessivo detalhamento da lei orçamentária e a exigência de que pequenas alterações e remanejamentos sejam autorizados pela SEPLANDE. Como consequência, a SEPLANDE é sobrecarregada com procedimentos burocráticos desnecessários ao longo do ano fiscal, enquanto poderia se ocupar de análises sobre a qualidade dos gastos e monitoramento intensivo da implementação de investimentos estratégicos.

Outro importante problema enfrentado pelo Governo é a baixa capacidade de execução de seus programas, assim como uma dificuldade em gerenciá-los e um restrito comprometimento com os resultados. Assim sendo, é fundamental não só assegurar a boa alocação, como também a otimização do

uso dos recursos públicos por meio de um processo de produção de bens e serviços públicos que seja transparente, equitativo e controlável.

Na busca do enfrentamento do difícil quadro de realidade encontrado, o Governo do Estado realizou uma forte reforma administrativa iniciada com o Decreto Nº 4.542, de 1º de Janeiro de 2007, consumada através da Lei Delegada Nº 43, de 28 de Junho de 2007, na qual o número de Secretarias de Estado foi reduzido de 44 (quarenta e quatro) para 17 (dezesete), além da fusão e extinção de outros Órgãos da Administração Indireta.

Além disso, o Governo percebeu a necessidade de atacar os problemas estruturais e institucionais na elaboração e execução do orçamento, bem como na fase de execução dos projetos e políticas públicas. As administrações anteriores tinham a prática de elaborar orçamentos sobrestimados que geravam a acumulação de restos a pagar e criavam grande pressão sobre os orçamentos subsequentes.

A atual administração tem buscado elaborar orçamentos mais realistas, como também exercendo um melhor controle sobre a despesa agregada durante o processo de execução orçamentária com a implementação do Comitê de Programação Orçamentária e Financeira – CPOF, que tem como objetivo de que o limite global de despesa e as metas fiscais sejam observadas. Como resultado, o Governo conseguiu retomar o controle sobre o gasto público, atingindo um maior superávit primário.

Adicionalmente, a fim de possibilitar a melhor alocação dos recursos públicos, com base em uma estratégia clara de ação, o Governo elaborou o programa “Alagoas - Desenvolvimento com Bem-Estar Social” e construiu, com a participação dos diversos atores sociais, o Plano Plurianual 2008-2011. No processo de construção deste instrumento, o governo definiu as estratégias de médio prazo e as áreas de resultado a serem objeto de ação governamental nos próximos quatro anos.

Contudo, apesar da iniciativa de produzir um plano estratégico de ação governamental com base nas necessidades do Estado e nas prioridades de atuação do governo, tem-se, ainda, uma pulverização dos poucos recursos disponíveis para investimento em um conjunto amplo de projetos que não

asseguram necessariamente o foco estratégico inicialmente pretendido frente ao quadro de problemas do Estado.

Observa-se, portanto, que a falta de maior foco nas ações desenvolvidas gera uma consequente dispersão dos recursos aplicados com prejuízo significativo dos resultados gerados para a sociedade. Estas dispersões de recursos aliadas à reduzida capacidade de execução de projetos existentes no Estado representam um obstáculo significativo à efetividade das ações governamentais, que atualmente pouco contribuem para o estabelecimento das bases para o desenvolvimento.

Outra medida que o Governo adotou em 2007 foi a implantação do modelo de Gestão por Resultados (GpR) na administração pública estadual que se mantém passando por problemas de implementação devido aos cenários que se apresentam desfavoráveis, principalmente a *“falta de comprometimento da alta administração com os resultados.”*¹³

O Empréstimo de Políticas de Desenvolvimento (Development Policy Loan – DPL) aparece em 2009, como um auxiliar direto da implantação desta política, tendo em vista o que preconiza sua carta-consulta em que a natureza da operação proposta (DPL) apresenta como contrapartida um conjunto de ações e reformas de gestão pública e fiscal que devem contribuir para atingir os objetivos do programa, quais sejam:

- Consolidação do Ajuste Fiscal e Ampliação do Espaço Fiscal para o Investimento
- Racionalização da Gestão de Recursos Humanos
- Redução do desequilíbrio do Sistema Previdenciário
- Fortalecimento da Gestão e dos Investimentos Públicos

¹³ SILVA, Genildo José. p. 83

3 - Análise do Empréstimo de Políticas de Desenvolvimento – DPL

3.1 - Caracterização do Empréstimo de Políticas de Desenvolvimento

Segundo documento do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD¹⁴:

A reconstrução da capacidade estatal é uma condição essencial para que os países latino-americanos enfrentem com mais sucesso as questões da redemocratização, do desenvolvimento econômico e da distribuição de riqueza. Neste contexto, a implantação da Reforma Gerencial é um aspecto fundamental para aumentar a governança do Estado bem como para melhorar a governabilidade democrática do sistema político. (1998, p. 4)

O Banco Mundial dispõe de instrumento de empréstimo para reestruturação de dívida sob a forma de Empréstimos para Políticas de Desenvolvimento – DPL, com características detalhadas em diversas fases explicitadas em uma matriz de ações em que se incluem atividades de supervisão, acompanhamento, avaliação e fiscalização.

O Empréstimo de Políticas de Desenvolvimento (DPL) do Estado de Alagoas junto ao Banco Mundial se propõe a promoção da consolidação do ajuste fiscal do Estado e o alargamento do espaço fiscal para investimentos do governo; o reforço da gestão de recursos humanos do Estado para racionalizar gastos com pessoal e melhorar a prestação de serviços; e reduzir os desequilíbrios no sistema de segurança social dos funcionários públicos, bem como a melhoria do sistema de Gestão Pública para o planejamento, orçamento e despesas, ampliando assim a capacidade de investimento.

Os recursos do empréstimo foram destinados ao Tesouro Estadual e para o efetivo desembolso, composto de duas tranches, o Governo do Estado comprometeu-se em concluir as ações contidas na Matriz de Políticas do Governo do Estado de Alagoas, em torno de quatro componentes: (i) ajuste

¹⁴ Disponível em: <http://goo.gl/unEVj>, em 18/07/2012

fiscal, (ii) gestão de recursos humanos, (iii) previdência dos servidores públicos estaduais e (iv) fortalecimento da gestão e dos investimentos públicos.¹⁶

Em relação ao Fortalecimento da Gestão e dos Investimentos Público, foco deste trabalho, o Estado aprovou um plano detalhado para melhoria da capacidade de formulação do PPA, orçamento e execução financeira, inclusive com a criação de um Grupo Gestor para implementar o plano de ação; criação de um grupo de Gestão de Projetos na SEPLANDE, para definir regras que rejam a execução de uma Carteira de Projetos Prioritários com seu respectivo monitoramento; execução dos projetos “Fortalecimento do Planejamento” e “Fortalecimento da Gestão Pública”.

Conforme implícito na natureza desta operação, as ações deverão repercutir no conjunto da sociedade alagoana, elevando a capacidade do Estado de Alagoas de prover os serviços públicos e melhorar a qualidade dos gastos públicos.

3.2 - Fortalecimento da Gestão Pública de Planejamento e dos Investimentos

Impossível falar sobre Fortalecimento da Gestão Pública de Planejamento e dos Investimentos como parte integrante do DPL, sem fazer uma breve observação sobre os demais componentes.

O componente Ajuste Fiscal teve como objetivo garantir a sustentabilidade fiscal do Estado e a ampliação do espaço fiscal para investimentos a partir da melhora da eficiência de arrecadação do e racionalização do uso de renúncias fiscais; racionalização das despesas de custeio e de compras governamentais; contenção do gasto com pessoal; reforma do sistema de previdência dos servidores estaduais e; reestruturação da dívida estadual para reduzir o seu custo, melhorar seu perfil (altamente

¹⁶ Vide Anexo I, Detalhamento do Componente.

concentrado no curto prazo), ampliar a sua maturidade e gerar ganhos de liquidez no curto prazo.

Apoiando-se na experiência de prévias iniciativas de readequação do pessoal do Estado em função de políticas de ajuste fiscal, o Estado de Alagoas se comprometeu com um programa que deverá, ao mesmo tempo, reduzir progressivamente sua folha de pagamentos, remunerando o funcionalismo de acordo com parâmetros de mercado e mantendo sua força de trabalho qualificada e motivada.

A questão do funcionalismo em Alagoas é bastante particular entre a média dos estados brasileiros, tendo em vista de que parcela ponderável da sociedade organizada é constituída de servidores públicos, sendo o emprego público praticamente a única fonte de emprego para assalariados de grau universitário e médio do setor serviços. Constitui, portanto, um importante ator no jogo político, na medida em que o Estado representa 25% do PIB estadual.

Para alcançar esses objetivos o Estado de Alagoas tem buscado melhorar a qualidade das informações que tem sobre seus servidores ativos, mas também sobre inativos e pensionistas.

Em março de 2009 foi completado o censo dos funcionários ativos, inativos e de pensionistas, tendo como resultado o cadastramento de 68.358 pessoas que compareceram ao censo, com 46.673 na folha de ativos e 21.685 na dos inativos e pensionistas, sendo uma importante ferramenta de informação para o Estado para servir de base para a formulação de políticas de gestão de pessoas.

Para o controle da folha de pagamento está se adotando um novo sistema de informações que permitirá conter as informações obtidas pelo censo e sua permanente atualização e oferece níveis de segurança muito superiores ao atual sistema, pois permite a parametrização, identificando rapidamente a introdução de pagamentos indevidos que não estão em conformidade com o cadastro e/ou com a legislação.

Para ampliar a visão dos servidores sobre as tendências contemporâneas da Gestão Pública no Brasil e no mundo, aumentar a produtividade e eficiência da administração pública estão sendo feitos

investimentos em capacitação, para a utilização de ferramentas de TI, e capacitação gerencial, objetivando melhorar a gestão de projetos, de compras, de contratos e convênios e das próprias organizações do Estado, como escolas, hospitais, presídios e demais.

O componente Fortalecimento da Gestão e dos Investimentos Públicos, foco maior deste trabalho, foi uma das condições para alcançar resultados mediante adoção de processos e instrumentos de planejamento integrados que assegurariam a otimização da aplicação dos recursos públicos disponíveis com efetividade, ampliando ao mesmo tempo os espaços de diálogo, parceria e corresponsabilidade, de forma a potencializar suas funções e sua capacidade de orientar os processos e a produção de bens e serviços para a sociedade.

Este componente deveria reduzir as fragilidades internas nas áreas de planejamento, orçamento, gestão e compras governamentais que acarretam descompasso entre gestão orçamentária e financeira e a ineficácia no gerenciamento e execução de despesas e investimentos públicos.

As ações desenvolvidas no âmbito deste componente visavam melhorar e alinhar os processos internos de planejamento, orçamento, finanças e compras, introduzir a gestão por resultados de uma carteira de projetos prioritários e fortalecer os investimentos estratégicos do Estado.

Na área de gestão de pessoas, o Sistema Integra foi colocado em operação a partir do mês de dezembro de 2010. A partir desta data, uma série de inconsistências foram detectadas no que se refere a geração da folha de pagamento do Poder Executivo Estadual desde a configuração de mais de uma regra para realizar os mesmos cálculos e/ou uso de mais de uma base de cálculo para geração de uma verba/desconto, até problemas na exibição das informações pessoais e cadastrais do servidor.

Diante dos problemas de ordem institucional e financeira decorrentes da situação exposta, foi designada uma comissão, com o intuito de avaliar tecnicamente a execução do contrato, que teve como objeto a aquisição do Sistema em questão, bem como apresentar soluções para saneamento das inconformidades detectadas.

Após o período de análise, a comissão entendeu ser necessária uma reavaliação das funcionalidades, regras e operacionalização do referido Sistema, opinando, ainda, pelo seu afastamento temporário do ambiente de produção e reencaminhamento para o ambiente de homologação, onde o objeto contratado seria avaliado de acordo com as especificações solicitadas e acordadas, através de simulações em condições similares de utilização.

Entendeu, ainda, a referida comissão que seria tecnicamente inviável implementar as correções e alterações necessárias ao funcionamento eficaz do sistema, concomitantemente a sua utilização durante o processamento da folha de pagamento, sem que houvesse prejuízo ao servidor ou ao Erário, em razão da quantidade de problemas identificados e da complexidade para sua correção.

Diante das conclusões da comissão técnica, optou-se pela elaboração de um plano de trabalho, com o objetivo de que fossem realizados os ajustes identificados, e solucionados os problemas identificados, paralelamente à contratação temporária de outro Sistema para geração da folha de pagamento do Estado, enquanto perdurassem os trabalhos de correção já citados, os quais foram aprazados para um período inicial de 9(nove) meses.

Vale salientar que o Sistema continua sendo usado no seu módulo de Gestão Digital de Processos Administrativos e no módulo de Gestão de Recursos Humanos, sendo este último, utilizado, unicamente, para consultas cadastrais.

A fim de se poder avaliar tecnicamente e com segurança as reais necessidades de força de trabalho do Estado, dimensionando-se as demandas efetivas de curto e longo prazo, de pessoal de nível superior, de nível médio e de nível básico, a SEGESP, em maio de 2010, firmou contratos de consultoria com a Fundação Getúlio Vargas – FGV, para apresentação dos seguintes produtos:

- Relatório Técnico contendo a Análise Situacional e Identificação dos Objetivos Estratégicos (Produto entregue).

- Relatório Técnico contendo a Análise da Estrutura Atual das Secretarias de Defesa Social, Saúde e Educação e de sua Adequação para a

Implantação dos Objetivos Estratégicos; (produto foi entregue, entretanto, não houve a análise por secretaria, conforme estabelecido).

- Relatório Técnico contendo os Perfis de Competências para os Cargos e, quando pertinente, ajustes na estrutura de alguns cargos; (produto entregue)

- Relatório Técnico contendo a Projeção das Aposentadorias por Tempo de Serviço e por Idade; (produto entregue).

- Relatório Técnico contemplando a Análise Comparativa e Estimativa do Contingente de Pessoal, em função do Benchmark e demais ações e indicadores; (produto não entregue por redimensionamento do objeto do contrato).

- Relatório Técnico contemplando a Projeção de Demanda por Novos Recrutamentos; (produto não entregue por redimensionamento do objeto do contrato).

- Relatório Técnico contendo o Levantamento de Práticas Remuneratórias e Análise Comparativa; (produto não entregue por redimensionamento do objeto do contrato).

- Relatório Técnico contemplando os Cenários Alternativos, com respectivos custos, para recomposição dos Recursos Humanos; (produto não entregue por redimensionamento do objeto do contrato).

- Relatório Técnico contendo as diretrizes, premissas e finalidades do Banco de Talentos; (produto não entregue por redimensionamento do objeto do contrato).

- Prestação dos serviços de apoio à definição e implantação de Programa de Qualificação Continuada do Servidor Público do Estado de Alagoas (produto entregue).

- Implantação de ambiente virtual de aprendizagem e programa de ensino à distância (produto entregue em parte).

Não obstante a entrega de 06(seis) produtos, a contratação supracitada não alcançou os resultados desejados, tendo sido o escopo do projeto

redimensionado, para atendimento de uma demanda relevante para o Estado de Alagoas, qual seja, a criação e implantação da Política de Gestão de Pessoas, englobando, desde a reestruturação de cargos e carreiras, até a elaboração de diretrizes para enquadramento nos novos Planos de Cargos e Carreiras, bem como, para a política de desenvolvimento e avaliação de desempenho individual do servidor.

Quanto a alocação e quantificação da atual força de trabalho do Estado, seria contemplado pelos relatórios técnicos de nº 01 e 02, entretanto, os produtos entregues não atenderam as expectativas desta Gestão, uma vez que não abarcaram a totalidade dos servidores ativos do Estado.

O relatório que contemplava o levantamento de práticas remuneratórias e análise comparativa entre os Estados da Federação foi retirado do escopo do projeto inicial, uma vez que o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração - CONSAD, em parceria com a Fundação João Pinheiro, e com financiamento do BID, está coordenando um estudo que tem, justamente, o mesmo objeto, qual seja, levantar as práticas remuneratórias de todos os Estados membros, em 13 carreiras, as quais tem maior relevância, no que diz respeito ao comprometimento da LRF, quanto aos gastos com despesa de pessoal (áreas de segurança pública, saúde e educação).

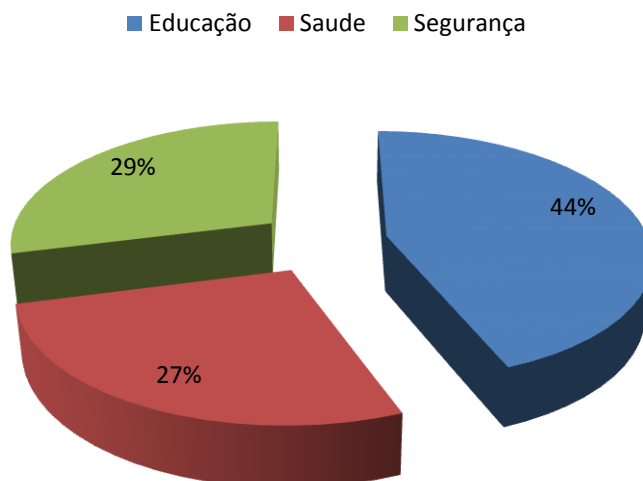
A contratação da Fundação Getúlio Vargas, FGV, não incluiu em seu objeto o levantamento da taxa de absenteísmo no serviço público estadual.

Os dados disponíveis são oriundos de levantamentos estatísticos e periódicos realizados pela Superintendência de Perícia Médica, relativos à concessão de licenças médicas, para afastamento dos servidores de seus postos de trabalho, no ano de 2011.

Mencionado levantamento informa que, no período considerado, foram concedidas 8.097 licenças para afastamento, sendo 3.137 (39%) na área de Educação; 1.920 (24%) na área da Saúde; 976 (23%) na área da Segurança Pública e 2.064 (25%) distribuídos entre os demais órgãos e entidades da Administração Pública.

Transformados em números de dias, a área da Educação absorveu 37%; a área da Saúde, 19%; a área da Segurança Pública, 7% e os demais órgãos, 37%.

GRÁFICO 7 - AFASTAMENTOS POR ÁREA



Fonte: SEGESP/FGV

A Auditoria da Folha de Pagamento detectou, no período auditado de julho/2000 a julho/2007, uma série de irregularidades que implicaram num prejuízo para o erário no montante de R\$ 22.264.000,00, (vinte e dois milhões, duzentos e sessenta e quatro mil reais), incluindo-se os encargos trabalhistas.

Tais irregularidades têm as seguintes origens:

TABELA 10 - AUDITORIA DA FOLHA DE PAGAMENTO DO ESTADO DE ALAGOAS

Pagamento a Servidores Falecidos	16.092.000,00
Majoração indevida das verbas 128 e 126	826.000,00
Pagamentos Indevidos aos Servidores	709.000,00
Pagamentos as Pessoas Estranhas ao Quadro	71.000,00
Pagamento Indevido de Adicional Noturno	1.877.000,00
Pagamento Indevido de Pensão	483.000,00
SUBTOTAL	20.058.000,00

Fonte: SEGESP – AL / FGV

Diante dos números obtidos, pode-se concluir que, com a suspensão dos pagamentos irregulares, houve uma economia mensal média na ordem de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais).

Quanto aos valores recebidos indevidamente, encontram-se em tramitação cerca de 40 (quarenta) processos administrativos disciplinares e Sindicâncias, que apuram as responsabilidades dos envolvidos, para embasamento de consequentes ações de ressarcimento ao erário, a serem ajuizadas pela Procuradoria Geral do Estado - PGE.

Devido à necessidade de melhorar a eficiência e economia nas compras governamentais fez-se necessário a melhoria do planejamento das contratações anuais por parte da Administração Pública Estadual, a qualificação adequada aos servidores envolvidos nos processos de contratação, o desenvolvimento e manutenção de sistemas de gestão dos gastos públicos e sua integração ao Sistema Financeiro do Estado (SIAFEM) e o fortalecimento e reestruturação da Agência de Modernização da Gestão de Processos do Estado de Alagoas – AMGESP, autarquia subordinada à SEGESP.

As atribuições precípua da AMGESP são as atividades de catalogar, concentrar demanda, registrar e gerenciar os preços de itens ou serviços, cabendo, originariamente, de maneira geral, aperfeiçoar o processo de compras de materiais e contratação de serviços da Administração Pública Direta e Indireta, através da execução, acompanhamento e controle dos procedimentos licitatórios e das Atas de Registro de Preços - ARP, como também atuar como facilitadora no processo de modernização da gestão pública, planejando e executando ações objetivas que propiciem ao Estado maior eficiência e economicidade nos serviços prestados à sociedade.

Na tabela , constata-se uma redução no valor economizado no último ano, resultado de uma política interna de adequação das pesquisas de mercado a realidade local, eliminando a margem de erros existentes nos anos anteriores. Ademais, o percentual econômico durante o ano de 2011 se manteve acima do previsto, sendo registrado uma média de 46% (quarenta e seis por cento) de economia.

TABELA 11 - PREGÕES REALIZADOS EM 2010 PELA AMGESP

GRUPO DE REGISTROS DE PREÇOS	VALOR ESTIMADO R\$	VALOR ADJUDICADO R\$	ECONOMIA R\$	%
Locação de veículos	18.465.368,00	15.729.021,40	2.736.346,60	15 %
GLP	1.782.144,00	1.782.144,00	-----	0%
Correlatos	33.437.651,28	20.410.904,35	13.026.746,93	39%
Farmácia Básica	17.211.435,70	13.237.962,54	3.973.473,16	23%
Material Granítico	4.295.364,00	2.765.680,00	1.529.684,00	36%
Vacinas	402.600,00	402.600,00	-----	0%
Eletrodoméstico	1.652.056,30	1.205.883,70	446.172,60	27%
Ar Condicionado	8.074.888,00	7.377.120,03	697.767,97	9%
Gêneros Alimentícios	10.335.572,81	10.301.109,30	34.463,51	0%
Material Expediente	7.300.259,60	4.656.537,22	2.643.722,38	36%
Suplemento Alimentar	559.534,46	375.759,80	183.774,60	33%
Equipamento de Informática	161.613,58	136.735,00	24.878,58	15%
Copa e Cozinha	1.893.386,29	1.427.975,04	465.411,25	25%
Limpeza	401.121,55	231.634,45	169.487,10	42%
Uniformes	112.275,00	78.075,00	34.200,00	30%
Processamento de Dados	2.520.471,28	1.736.154,22	784.317,06	31%
Fretamento de Aeronave	34.212.000,00	32.322.540,00	1.889.460,00	6%
TOTAL	142.817.741,85	114.177.836,05	28.639.905,80	20%

FONTE: AMGESP

TABELA 12 - PREGÕES REALIZADOS EM 2011 PELA AMGESP

GRUPO DE REGISTROS DE PREÇOS	VALOR ESTIMADO R\$	VALOR ADJUDICADO R\$	ECONOMIA R\$	%
GLP	1.914.831,70	1.641.111,74	273.719,96	14%
Correlatos	16.208.913,94	10.820.490,53	5.388.423,41	33%
Farmácia Básica	2.348.800,02	1.241.132,57	1.107.667,45	47%
Vacinas	495.000,00	494.670,00	330,00	0%
Ar Condicionado	7.780.866,60	4.940.501,52	2.840.365,08	37%
Gêneros Alimentícios	52.105.131,08	28.124.478,87	23.980.652,21	46%
Material Expediente	33.207.190,68	13.640.519,73	19.566.670,95	59%
Equipamento de Informática	11.954.476,00	6.822.282,70	5.132.193,30	43%
Copa e Cozinha	6.492.821,78	4.523.097,30	1.969.724,48	30%
Limpeza	20.932,12	18.480,00	2.452,12	12%
Processamento de Dados	306.638,45	82.200,85	224.437,60	73%
Água Mineral	1.247.570,40	1.072.050,68	175.519,72	14%
Locação de Software	33.273.396,00	4.973.069,43	28.300.326,57	85%
Pneus e Afins	5.412.802,00	3.797.945,10	1.614.856,90	30%
Selo Fiscal	495.200,00	491.200,00	4.000,00	1%
Material Asfáltico	2.270.645,00	2.094.467,90	176.177,10	8%
Baterias Automotivas	428.351,17	282.431,60	145.919,57	34%
Extintor de Incêndio	1.896.505,00	912.687,31	983.817,69	52%
Instrução de Voo	2.787.692,57	2.199.820,00	587.872,57	21%
Cesta Básica	13.400.393,00	13.289.537,20	110.855,80	1%
GTA	224.580,00	52.800,00	171.780,00	76%
Material Descartável	757.543,70	729.138,85	28.404,85	4%
Medicamento Veterinário	281.470,84	138.513,55	142.957,29	51%
Recarga de Cartucho	1.396.783,70	1.105.070,40	291.713,30	21%
Medicamentos Vitais	154.487,00	99.201,60	55.285,40	36%
Material Elétrico	2.466.805,13	1.793.374,47	673.430,66	27%
Ração Animal	385.713,60	384.641,45	1.072,15	0%
Rede Lógica	345.107,40	271.459,65	73.647,75	21%
Combustível Aviação	2.421.610,00	2.421.610,00	---	0%
Medicamentos Não	410.490,40	353.189,10	57.301,30	14%

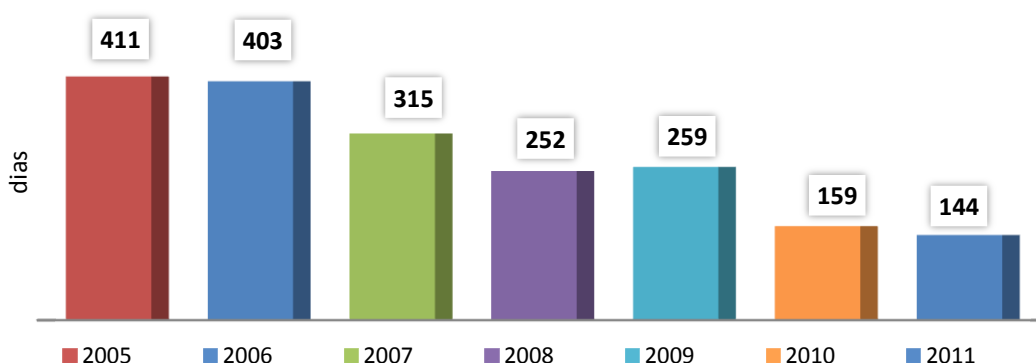
Essenciais				
TOTAL	202.892.749,28	108.811.174,10	94.081.575,18	46%

FONTE: AMGESP

A política de redução dos prazos de tramitação dos processos licitatórios resultou em uma diminuição de 267 (duzentos e sessenta e sete) dias, tornando-os mais célere e administrativamente viável para o bom funcionamento da Administração Pública Estadual.

Mesmo diante desta redução significativa, visando o cumprimento do acordo firmado entre o Estado de Alagoas e o Banco Mundial, o prazo para finalização dos procedimentos licitatórios deverão ser reduzido para um total de 60 (sessenta) dias, sendo 43 (quarenta e três) dias para AMGESP, 14 (quatorze) dias para Procuradoria Geral do Estado e 3 (três) dias para o Gabinete Civil.

GRÁFICO 8 - TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS



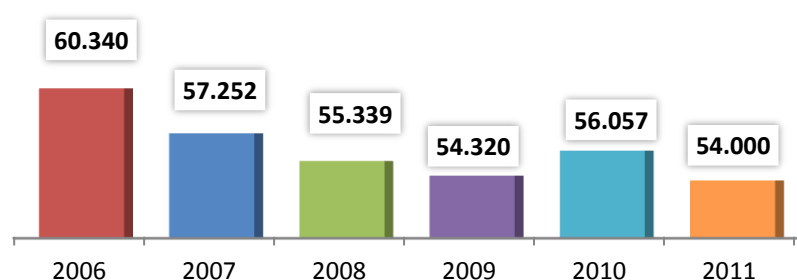
Fonte: AMGESP

A redução no número de licitações realizadas se deve, em primeira análise, a obrigatoriedade de utilização do Pregão para as compras de bens e contratações de serviços, em substituição das outras modalidades que só são utilizadas para as contratações que envolvem técnica e preço e para aqueles bens e serviços não considerados comuns. Outro ponto essencial na redução destes números foi a utilização do sistema de Registro de Preços, responsável pela concentração de demandas de todos os órgãos em um único procedimento licitatório, trazendo uma redução de gastos e celeridade nos procedimentos. Nestas informações não estão previstas as obras e serviços de

engenharia que são de competência da Comissão de Licitação da Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEINFRA.

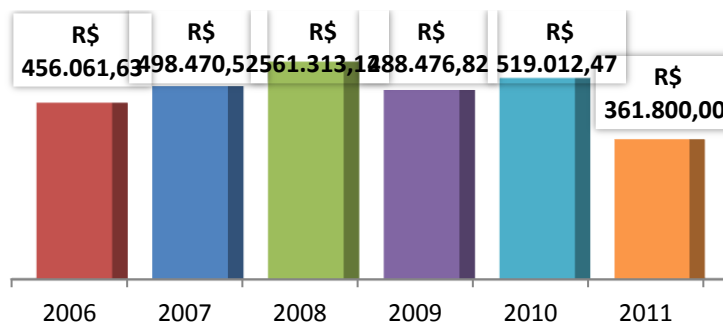
Com relação ao consumo de água, em 2011 foi concretizado o contrato de demanda, firmado entre o Casal e os Órgãos da Administração Pública do Estado de Alagoas, assinado em Março de 2011, proporcionando uma economia de 30,29 % nos gasto com fornecimento de água e coleta de esgoto. O contrato fixou o consumo anual do Estado em 54.000 m³ anuais.

GRÁFICO 9 - MÉDIA MENSAL DO CONSUMO EM M³



Fonte: AMGESP

GRÁFICO 10 - MÉDIA MENSAL DO CONSUMO EM R\$

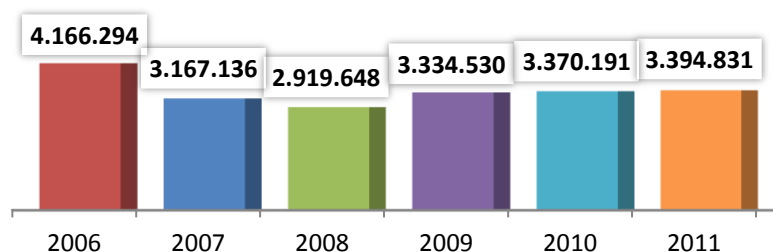


Fonte: AMGESP

Comparado a 2006 a energia obteve uma economia equivalente a 6%. Em 2011 foi verificado o aumento do consumo em Kw/h em relação ao ano de 2010, aumento este inferior a 1% , mesmo tendo havido a inclusão de 67 novas matrículas, oriundas da criação de novas secretarias e órgãos (abril /2011), bem como da ampliação de serviços de secretarias já existentes (SESAU, CBM , SEE e outras), totalizando 626.862 Kw/h no ano de 2011.

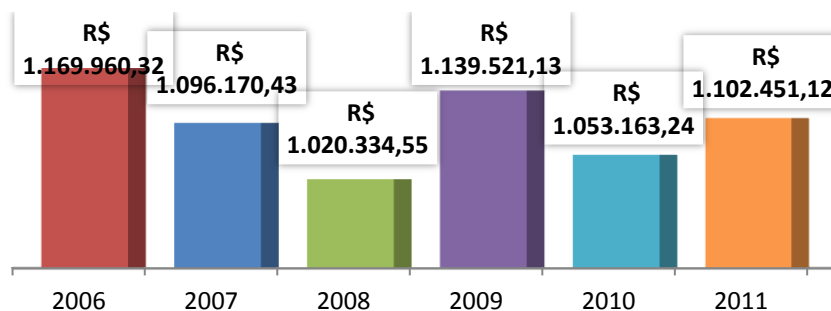
Quando analisamos o aumento do custo em R\$ no ano 2011, verificamos um aumento 4,68%, superior ao verificado no consumo de Kw/h , essa diferença se deve principalmente ao aumento de tarifa da energia elétrica , que no ano passado foi de 6,56% , e ao pagamento em atraso das faturas de energia por parte de algumas secretarias , gerando valores de multas e juros para o Estado de Alagoas , que em 2011 atingiu o montante de R\$ 170.367,87 Média Mensal do consumo em Kw/h

GRÁFICO 11 - MÉDIA MENSAL DE CONSUMO DE ENERGIA EM KW/H



Fonte: AMGESP

GRÁFICO 12 - MÉDIA MENSAL DE CONSUMO EM R\$



Fonte: AMGESP

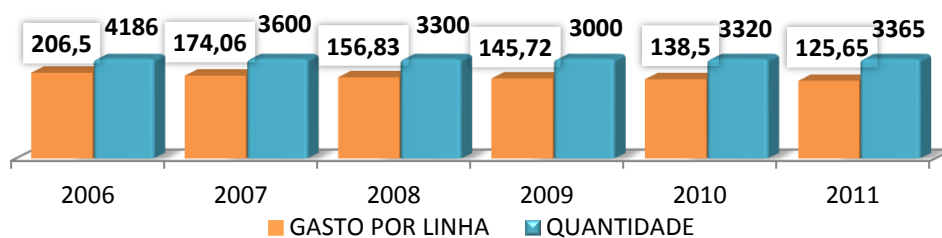
Houve também uma economia de 39,2% na telefonia fixa e 19,9% na telefonia móvel referente ao ano de 2006 , quando foi iniciado um trabalho em prol da economia, onde houve um trabalho de conscientização, orientação de subgestores e cortes de linhas sobressalentes.

Em 2011 houve um aumento de 22,26 % nos gastos com Telefonia Móvel comparado ao ano de 2010, que corresponde ao aumento de R\$ 558.498,11 no período de 2011 em relação a 2010.

Até junho de 2011 o Estado de Alagoas recebia da empresa contratada serviços de franquia de 1.000 min./mês não pertencentes ao contrato, retificado esta franquia houve um aumento nos gastos mensais de aproximadamente 37 % (referência junho-julho), impactando na média dos gastos mensais, que entre Janeiro e Junho era de R\$ 170.846,26, passando para R\$ 234.948,97 entre Julho e Dezembro.

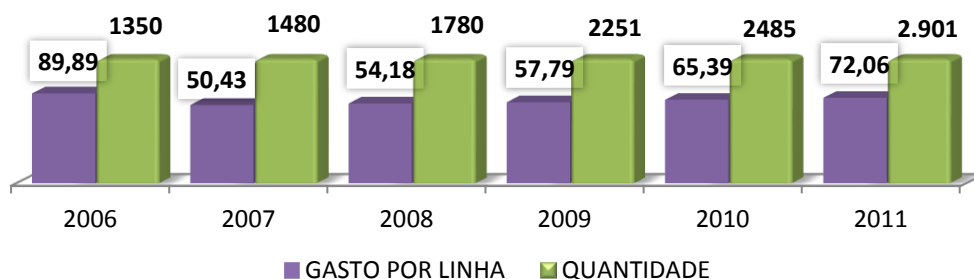
Outro dado que contribuiu para o aumento verificado em 2011, foi a inclusão de novas assinaturas de linhas de Black Berry, I-Phone e modems, acrescentando em aproximadamente 30% do aumento verificado. Cabe informar que os valores de 2011 serão refaturados, podendo ser reduzidos.

GRÁFICO 13 - MÉDIA MENSAL DE GASTO POR LINHA X QUANTIDADE - TELEFONIA FIXA

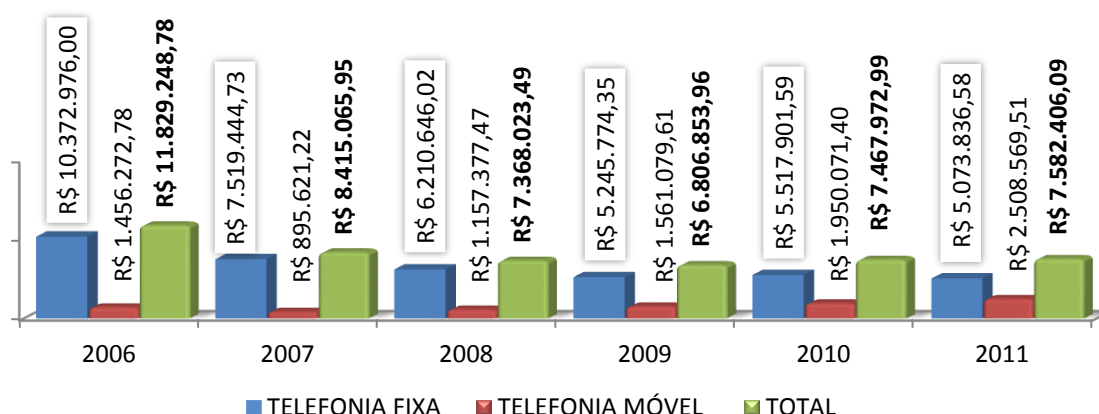


Fonte: AMGESP

GRÁFICO 14 - MÉDIA MENSAL DE GASTO POR LINHA X QUANTIDADE – TELEFONIA MÓVEL



Fonte: AMGESP

GRÁFICO 15 - GASTO ANUAL EM TELEFONIA MÓVEL E CELULAR EM R\$

Fonte: AMGESP

Outro aspecto que a AMGESP trata é quanto ao aumento da eficiência no planejamento e execução das licitações e gestão dos gastos do Poder Executivo Estadual reduzindo significativamente o prazo de cotação de preços, mediante a padronização de editais, agentes especializados em elaboração de termos de referência, aumento no número de itens registrados e maior gestão nos prazos processuais.

Com a criação da Agência de Modernização da Gestão de Processos - AMGESP, os demais órgãos e entidades da Administração Pública do Estado deixaram de realizar DIRETAMENTE suas contratações, exceto as dispensas de licitação por valor. Todas as dificuldades anteriormente existentes, e consequente atraso processual, foram igualmente transferidos à AMGESP, conforme prazo total de tramitação dos processos de compras concluídos em 2008 de 259 dias, gerando um grande desconforto nos titulares das “pastas”.

Mesmo diante desta importante política estratégica adotada pela AMGESP se constata alguns percalços que impossibilitam a conclusão do processo licitatório dentro do prazo anteriormente proposto, ou seja, dentro do prazo de 60 dias.

Entre os maiores empecilhos registra-se o número reduzido de agentes públicos habilitados e qualificados a desenvolverem os trabalhos de pregoeiros,

entraves burocráticos entre órgãos envolvidos e aumento crescente de demanda de itens a serem registrados sem um sistema de gerenciamento que controle as demandas aprovacionadas de cada órgão, catalogando-as e padronizando-as, bem como o controle dos gastos públicos.

Registra-se que o Estado de Alagoas possui um sistema de controle dos gastos, AL@compras, inoperante devido a ausência de manutenção preventiva, corretiva e evolutiva visando adequá-los as realidades do momento.

Outrossim, necessário se faz a continuidade das políticas de planejamento, gerenciamento e controle dos processos licitatórios e de gastos públicos visando alcançarmos os indicadores propostos que resultará em uma ainda maior economia para o erário.

Em relação à previdência social, vem sendo buscado a adesão dos demais Poderes ao RPPS, pelo atual Conselho Diretor. Contudo, não se obteve até o momento a formalização dos respectivos Termos de Adesão que visem incluir, também, a completa administração dos assuntos previdenciários dos seus servidores ativos e inativos. As dificuldades existentes repousam não só na própria legislação, pois não há meio concreto coercitivo, no momento, que induza a essa adesão, bem assim por conta das peculiaridades e interesses administrativos internos de cada Poder na condução da matéria. Os pensionistas, entretanto, em sua totalidade, recebem seus benefícios pela AL Previdência.

No que se refere aos cruzamentos das informações com o sistema de Previdência do Governo Federal foi feita duas tentativas em 2011, entretanto ainda não foram efetivadas.

A AL Previdência possui vigente o Certificado de Regularidade Previdenciária emitido pelo Ministério da Previdência Social para os exercícios de 2010 e 2011. Salienta-se, entretanto, que seja informado que este CRP, na atualidade, ainda registra sua emissão por força de liminar do Supremo Tribunal Federal, porquanto pende no Ministério recurso do AL Previdência em Processo Administrativo Previdenciário nº 236/2010, decorrente de auditoria realizada em 2010, em que foram questionadas, principalmente, a não adesão

dos demais Poderes ao RPPS e os respectivos repasses de contribuições previdenciárias.

O déficit de caixa teve um crescimento nominal de 107,55% e o Fundo Financeiro além de sua alta representatividade na constituição deste teve um incremento de 114,68%.

TABELA 13 - DÉFICIT DE CAIXA DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DE ALAGOAS – 2010 E 2011

	2010	2011	Var. %
Fundo Financeiro	197.944.797	424.939.982	114,68%
Fundo Militar	35.103.246	58.746.352	67,35
Deficit de Caixa	233.048.043	483.686.334	107,55%

Fonte : AL Previdência

As contribuições dos servidores civis foram de R\$ 68,4 milhões em 2010 e alcançaram R\$ 102,1 milhões em 2011, entretanto a meta celebrada com o Banco Mundial foi de R\$ 300 milhões em 2011.

TABELA 14 - CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIAÁRIAS DOS SERVIDORES CIVIS, MILITARES, APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA O RPPS

FUNDO PREVIDENCIÁRIO	2010	2011
Servidores Ativos	3.038.769,52	4.304.314,58
FUNDO FINANCEIRO	2010	2011
Servidores Ativos	54.355.360,47	80.832.657,17
Servidores Inativos	11.037.701,46	16.996.910,83
TOTAL	65.393.061,93	97.829.568,00

Fonte : AL Previdência

As contribuições do Estado para os Fundos resultaram no montante de R\$ 206,4 milhões em 2010 e R\$ 279,6 milhões em 2011, resultando no incremento nominal de 35,44%. Salienta-se que a meta era celebrada era de R\$ 200 milhões.

TABELA 15 - CONTRIBUIÇÕES DO ESTADO AOS FUNDOS - 2010 E 2011

FUNDOS	2010	2011	Var. %
PREVIDENCIÁRIO	3.823.152,14	4.242.745,90	10,98
FINANCEIRO	146.206.281,16	196.070.106,46	34,11
MILITAR	56.375.507,42	79.248.230,19	40,57
TOTAL	206.404.940,72	279.561.082,55	35,44

Fonte : AL Previdência

Os benefícios pagos em 2010 foram de R\$ 539,1 milhões e em 2011 de R\$ 865,6 milhões, resultando no incremento nominal de 60,57%. Ressalta-se que a meta era de R\$ 1,1 bilhão em 2010, assim foi inferior em 50,99%.

TABELA 16 - BENEFÍCIOS PAGOS - 2010 E 2011

BENEFÍCIOS PAGOS	2010	2011	Var. %
FUNDO FINANCEIRO	421.261.102,76	672.286.354,71	59,59%
FUNDO MILITAR	117.812.899,41	190.306.917,20	61,53%
TOTAL	539.074.002,17	865.593.271,91	60,57%

Fonte : AL Previdência

A relação entre Pensionistas e Aposentados sobre Ativos tinha como meta 45% em 2010, entretanto foi de 55,22% e 62,22% para os exercícios de 2010 e 2011. No que tange a relação de benefícios sobre contribuições a meta era de 150% em 2010, mas foi de 57,28% em 2010 e reduziu ainda mais para 51,45% em 2011.

A implantação do regime de segregação de massa em 2010 foi fundamental para a sustentabilidade fiscal do Estado em face que por esse mecanismo os servidores mais antigos, junto com os atuais aposentados e pensionistas dos RPPS permanecem num fundo de transição, naturalmente deficitário e que se extinguirá no longo prazo.

Por outro lado, formou-se um fundo capitalizado para os novos servidores, cuja poupança pagará seus benefícios. Ressalta-se observar que esse modelo não trata do critério de cálculo dos benefícios, focando a forma como os recursos são arrecadados para pagá-los.

O déficit atuarial em 2010 foi de R\$ 13,985 bilhões de reais e em 2011 foi de R\$ 15,996 bilhões, resultando no incremento nominal de 14,38%. Salienta-se que a meta era de R\$ 8 bilhões em 2010. Assim, o resultado obtido foi superior em 74,81% a meta de 2010.

TABELA 17 - TABELA DÉFICIT ATUARIAL 2010 E 2011

DÉFICIT ATUARIAL	2010	2011	Var. %
FINANCEIRO	9.937.000.000	11.362.500.000	14,35%
MILITAR	4.047.600.000	4.633.300.000	14,47%
TOTAL	13.984.600.000	15.995.800.000	14,38%

Fonte : AL Previdência

Diante das fragilidades encontradas na formulação e execução das políticas públicas, o Governo do Estado, através da SEPLANDE, deu início a algumas medidas que visavam corrigir os problemas detectados no que se refere à formulação do orçamento.

Uma das primeiras medidas foi a realização dois cursos de nivelamento sobre planejamento, orçamento e administração financeira do setor público para as equipes de orçamento, planejamento e finanças envolvidas nas decisões de alocação de recursos públicos, bem como para as equipes responsáveis pela elaboração das propostas de orçamento, contemplando 80% das secretarias setoriais e órgãos vinculados, perfazendo um total de 57 (cinquenta e sete) servidores capacitados.

Esses cursos foram realizados pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP. Também foi ministrado um curso de orçamento à distância, patrocinado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPO, onde foi disponibilizado um total de 50 vagas, sendo 10 para a SEPLANDE e 40 para 35 municípios selecionados pela Associação dos Municípios Alagoanos - AMA

O Governo firmou um acordo de cooperação técnica com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, com vistas a promover o fortalecimento institucional na área orçamentária entre União e o Estado de Alagoas. A continuidade dessa parceria a médio e longo prazo, contemplará as seguintes ações: transferência de tecnologia para difusão de conhecimento técnico; desenvolvimento de técnicas e metodologias que promovam a eficiência alocativa dos recursos públicos; o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos e a uniformização de procedimentos concernentes a elaboração e execução orçamentária e financeira do Estado; apoio nos estudos, projeções e estimativas das receitas públicas; aperfeiçoamento de sistemas de elaboração, acompanhamento e controle da execução de projetos prioritários e convênios necessários à efetivação de políticas públicas no Estado.

Ainda, integram o elenco de compromissos assumidos dentro das condições acima mencionadas, duas medidas direcionadas à melhoria do processo de execução orçamentária. Desta feita, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO, exercício fiscal 2010, que foi encaminhado até 15 de maio de 2009, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo Estadual contém um artigo que permite a redução do nível de detalhamento da classificação orçamentária no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA de 2010, o que certamente permitirá maior flexibilidade na execução dos Programas e Ações de Governo.

O PLDO 2010 incluiu outro artigo que autoriza aos órgãos setoriais proceder, por intermédio do Sistema de Planejamento e Gestão – SIPLAG, remanejamento de dotações orçamentárias dentro de uma mesma ação no Quadro de Detalhamento de Despesas - QDD, sem a necessidade de aprovação pela SEPLANDE, promovendo maior simplificação e agilização no processo de execução orçamentária, na medida em que reduz significativamente procedimentos burocráticos desnecessários que apenas vem ocupando horas de trabalho dos técnicos e gestores da SEPLANDE.

Para a liberação da segunda tranche do empréstimo, foram realizadas um conjunto de medidas que foram implementadas pelo Governo do Estado. Nessa segunda fase foram tratados os problemas estruturais e institucionais relativos à elaboração e execução do orçamento.

A primeira medida constituiu a regulamentação por meio de decreto¹⁷ de procedimentos e normas para a formulação e execução orçamentária, bem como as obrigações e funções de cada órgão durante este processo. Como resultado desta medida, foi institucionalizado o Sistema Estadual de Planejamento e Orçamento.¹⁸

Alguns conceitos foram acrescidos ou reforçados aos instrumentos de formulação e gestão do PPA. O sentido dessa articulação foi conferir um foco estratégico e integrado ao conjunto de instrumentos de gestão, para que sejam

¹⁷Decreto Nº 5.720, de 12 de abril 2010, disponível em 21/06/2012: <http://goo.gl/zQy28>

¹⁸Decreto Nº 6.581, de 18 de Junho de 2010, disponível em 21/06/2012: <http://goo.gl/OAWLC>

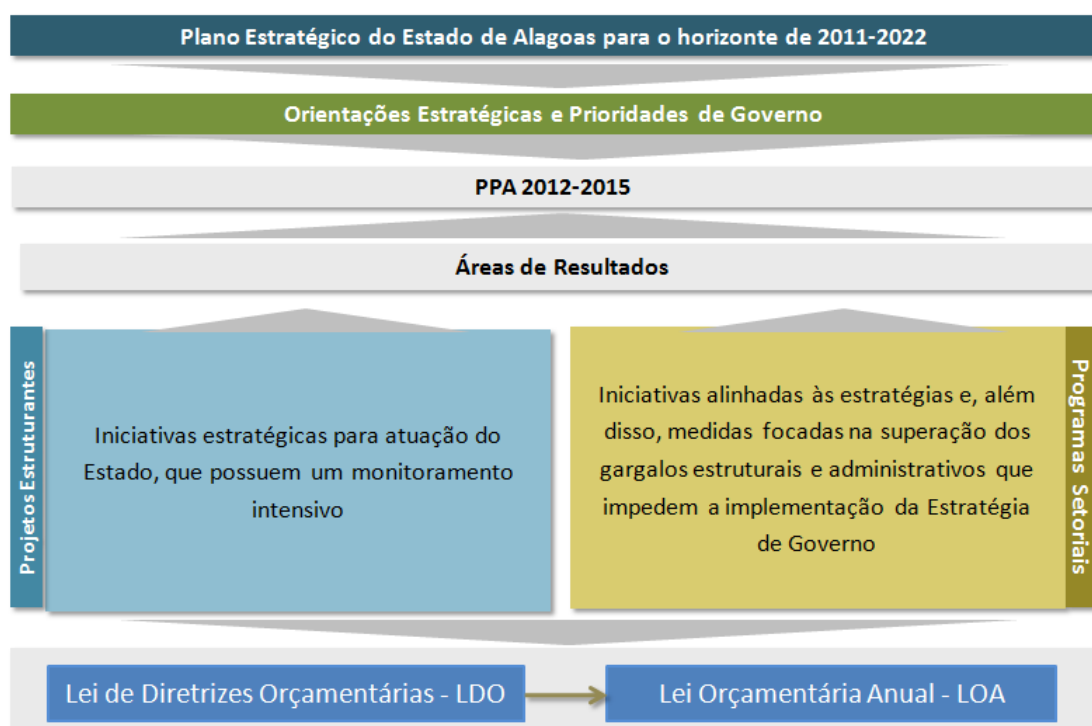
efetivamente alcançados os resultados mais relevantes para a sociedade e para que reflitam os compromissos assumidos pelo governo estadual.

Com esses três horizontes de planejamento, os orçamentos anuais passam a ser consequência de uma visão estratégica plurianual, assegurada pelos programas que integram simultaneamente o PPA e os orçamentos anuais.

O sentido dessa articulação é conferir um foco estratégico e integrado ao conjunto de instrumentos de gestão, para que sejam efetivamente alcançados os resultados mais relevantes para a sociedade e para que reflitam os compromissos assumidos pelo governo estadual.

Tenta-se desta forma superar a tendência natural aos orçamentos inerciais, tradicional na cultura orçamentária e financeira. O PPA, os projetos estruturantes e os programas setoriais passam a ser, nesse modelo integrado, os elementos de ligação entre o futuro desejado nos horizontes de médio e longo prazos e a execução das ações no curto prazo, constantes dos orçamentos anuais.

FIGURA 2 - ARTICULAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO



Fonte: Macroplan

A identificação das principais fragilidades do processo de elaboração do PPA, dentre as quais se destacam: inexistência de documento de instruções (manual); inexistência de cronogramas de atividades; matriz programática com excesso de programas; debilidade na caracterização de indicadores de programas, dentre outros, ensejou, já em 2010, no processo de revisão do PPA, um conjunto de providências que indicaram uma mudança qualitativa expressiva.

O processo de revisão do PPA 2008/2011, por exemplo, incorporou várias das recomendações e foi executado com o detalhamento das seguintes etapas:

ETAPA I – Seminário de Capacitação em Avaliação de Programas.

ETAPA II – Avaliação de Programas.

ETAPA III – Análise e Consolidação da Avaliação de Programas (Equipe SEPLAN)

ETAPA IV – Workshop para debates e proposições de ajustes no PPA.

Em 2011, no processo de elaboração do PPA 2012/2015, um novo patamar de procedimentos é alcançado.

No mês de junho de 2011, foi realizada uma Oficina de Capacitação para todos os técnicos (setenta e sete servidores) envolvidos na elaboração do PPA nas secretarias, cujos objetivos foram:

- Consolidar os conceitos e objetivos do Novo PPA;
- Apoiar as equipes das Setoriais e vinculadas na definição dos desafios a serem alcançados nos próximos quatro anos; e
- Alinhar as ações das setoriais com a estratégia do Governo, estabelecida no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado de Alagoas 2011-2022.

- Todo processo foi apoiado por sistema informatizado e de suporte presencial e à distância, desenvolvidos especificamente para esta finalidade.

- A partir deste momento, todos os representantes das Secretarias e das vinculadas trabalharam de forma coordenada e articulada durante todas as etapas do PPA.

Nesse contexto, a realização das Oficinas Regionais consolida o caráter participativo do processo de construção do PPA a partir da realidade local. Tendo como fundamento a construção coletiva do conhecimento e a necessidade de trabalhar de forma mais intensa a integração das políticas públicas, traduzida em programas e ações governamentais.

Com o objetivo de identificar prioridades dentro das “áreas de resultado” definidas pela Estratégia de Governo, também no mês de junho, foram realizadas sete oficinas regionais (Região Metropolitana, Região Norte, Região Sul, Bacia Leiteira, Sertão Alagoano, Agreste Alagoano e Vales do Paraíba e Mundaú), onde estiveram presentes diversos segmentos da sociedade e do Poder Público local (as Oficinas reuniram 650 pessoas), as quais forneceram importantes insumos para a formulação do Plano possibilitando o desenvolvimento mais equilibrado e sustentável das regiões.

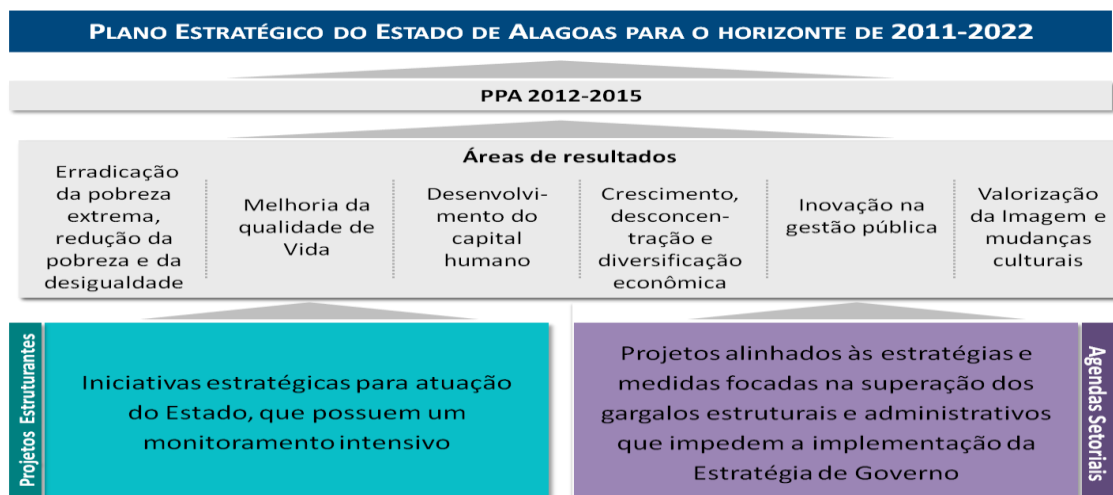
TABELA 18 - CALENDÁRIO DE REALIZAÇÃO DAS OFICINAS REGIONAIS - PPA 2012-2015

Região	Município /Sede	Data Realização	Municípios integrantes	Nº de Participantes
Metropolitana	Maceió	02/06	Maceió, Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Coqueiro Seco, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte, Paripueira, Messias, Marechal Deodoro e Satuba	150
Vales do Paraíba e Mundaú	Cajueiro	09/06	Cajueiro, Atalaia, Branquinha, Capela, Chã Preta, Flexeiras, Ibatiguara, Joaquim Gomes, Mar Vermelho, Murici, Paulo Jacinto, Pindoba, Quebrangulo, Santana do Mundaú, São José da Laje, União dos Palmares e Viçosa	115
Litoral Norte	Maragogi	07/06	Maragogi, Campestre, Colônia Leopoldina, Jacuípe, Japaratinga, Jundiá, Matriz de Camaragibe, Novo Lino, Passo de Camaragibe, Porto Calvo, Porto de Pedras, São Luiz do Quitunde e São Miguel dos Milagres	90
Agreste	Arapiraca	07/06	Arapiraca, Belém, Campo Alegre, Coité do Nóia, Craibas, Estrela de Alagoas, Feira Grande, Girau do Ponciano, Igaci, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, Maribondo, Olho d'água Grande, Palmeira dos Índios, São Brás, Tanque d'Arca, Taquarana e Traipú	94
Sul	Penedo	09/06	Penedo, Aadia, Boca da Mata, Campo Alegre, Coruripe, Feliz Deserto, Igreja Nova, Jequiá da Praia, Piaçabuçu, Porto Real do Colégio, Roteiro, São Miguel dos Campos, São Sebastião e Teotônio Vilela	111
Sertão	Santana do Ipanema	07/06	Santana do Ipanema, Água Branca, Canapi, Carneiros, Delmiro Gouveia, Dois Riachos, Inhapi, Maravilha, Mata Grande, Olho d'Água do Casado, Olivença, Ouro Branco, Pariconha, Piranhas, Poço das Trincheiras, São José da Tapera e Senador Rui Palmeira	40
Bacia Leiteira	Pão de Açúcar	09/06	Pão de Açúcar, Batalha, Belo Monte, Cacimbinhas, Jacaré dos Homens, Jaramataia, Major Isidoro, Minador do Negrão, Monteirópolis, Olho d'Água das Flores, Palestina,	60
7 regiões			102 municípios	650 participantes

Fonte: SUPLAN/SEPLANDE

De maio a julho de 2011, foram realizadas mais de quarenta reuniões presenciais com os técnicos das secretarias responsáveis pela elaboração do PPA, visando prover o alinhamento, foco e seletividade requeridos no Novo PPA. Ademais, foram realizadas quatro Reuniões de Integração entre o corpo de dirigentes de governo, para definição e validação das propostas.

No início do mês de agosto, foi realizada nova Reunião de Integração, para a priorização das grandes entregas de cada uma das secretarias, que somadas àquelas que serão viabilizadas pelos projetos estruturantes, concretizam os objetivos deste PPA, cuja síntese está representada a seguir:

FIGURA 3 - O PLANO ESTRATÉGICO DE ALAGOAS 2011-2022 – VISÃO DE CONJUNTO

Fonte: Macroplan/SEPLANDE

O resultado final de todas as etapas percorridas até aqui é o PPA 2012-2015¹⁹, com: 43 programas e 413 ações, sendo 78 estruturantes, 30 priorizadas e 305 ações setoriais. O conjunto de 108 ações estruturantes e priorizadas representa o desdobramento, em nível de PPA, das 95 entregas do Programa Alagoas Tem Pressa.

Esse conjunto integrado de iniciativas conduzirá o Estado de Alagoas para patamares mais elevados de desenvolvimento socioeconômico, com significativa melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes, com índices muito mais baixos de pobreza, crescimento econômico e desconcentração da renda e da riqueza, melhoria significativa dos serviços públicos, desenvolvimento do capital humano e, finalmente, a valorização da imagem e mudanças culturais, que são as Áreas de Resultado do Plano Estratégico.

Para que isto aconteça será estruturado um Sistema de Controle de Metas e Resultados, cuja finalidade consiste em:

- Monitorar sistematicamente o alcance das metas e andamento dos projetos e ações de forma proativa;

¹⁹ Disponível em <http://goo.gl/azN83>. Visualizado em 15/08/2012

- Prover informações organizadas e acessíveis em tempo real, com consistência, rastreabilidade, confiabilidade e integridade;
- Identificar eventuais gargalos de processos que possam impactar nos resultados (análise de causa x efeito);
- Focar na resolução de problemas críticos do Estado;
- Subsidiar o Governador e Secretários na tomada de decisão; e
- Contribuir para a transparência da gestão pública.

Serão monitorados:

FIGURA 4 - MONITORAMENTO DE INDICADORES, CARTEIRA DE PROJETOS E RESULTADOS

INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DE ALAGOAS	Monitoramento de indicadores importantes em 9 áreas para determinar o avanço do estado em todas as vertentes
RESULTADOS DE GOVERNO	Monitoramento de 14 indicadores prioritários selecionados pelo Governador ligados as áreas de resultado
DESEMPENHO DA CARTEIRA DE PROJETOS ESTRUTURANTES	Monitoramento dos resultados, metas físicas, execução física e financeira e restrições dos projetos estruturantes
RESULTADOS SETORIAIS	Monitoramento das grandes entregas setoriais pactuadas nos acordos de resultados
INDICADORES SETORIAIS	Monitoramento de indicadores relevantes para as setoriais

Fonte: SEPLANDE/MACROPLAN

Uma visão de conjunto dos indicadores priorizados de governo, os conceitos, as metas, a situação atual e a desejada estão representadas a seguir:

QUADRO 1 - METAS PARA OS INDICADORES PRIORIZADOS DE GOVERNO - A

Área de Resultados	Indicador	Definição	Situação Atual	Meta 2011	Meta 2012	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2022	Situação desejada
Erradicação da indigência, redução da pobreza e da desigualdade	Pobreza	Percentual de pessoas com renda domiciliar <i>per capita</i> abaixo da linha de pobreza estadual (R\$ 194 em 2009)	Em 2009, a pobreza em Alagoas atingia 52,5% da população, o maior índice entre os estados brasileiros	47,0%	44,3%	41,6%	38,9%	17,2%	Em 2022, Alagoas terá um terço da taxa atual e subirá para a 20ª posição no ranking dos estados
	Extrema Pobreza	Percentual de indivíduos em domicílios com renda domiciliar <i>per capita</i> abaixo da linha de pobreza extrema estadual (R\$ 97 em 2009)	Em 2009, a extrema pobreza em Alagoas era a maior entre os estados brasileiros (24,2% da população total)	19,3%	16,9%	14,5%	12,1%	0,0%	Nos próximos 4 anos Alagoas reduzirá a extrema pobreza a metade e erradicará a pobreza extrema até 2019
	Analfabetismo Jovens	Total de analfabetos entre 15 e 29 anos / total da população entre 15 e 29 anos	Em 2009, a proporção de jovens analfabetos no total da população em Alagoas era a maior entre os estados da federação (7,7%)	5,0%	3,4%	1,7%	0,0%	0,0%	Em 2014, Alagoas erradicará o analfabetismo entre jovens, dois anos antes do conjunto dos estados
	Percentual de jovens que não trabalham nem estudam	Número de jovens entre 18 e 24 anos que não estudam nem trabalham / total de Jovens entre 18 e 24 anos	Em 2009, o indicador estadual (31,2 %) era o 2º pior do Brasil	30,7%	30,2%	29,8%	28,8%	25,0%	Em 2022, Alagoas terá 25 % dos jovens entre 18 e 24 anos fora da escola e do trabalho
	Concentração de Renda	Índice de Gini, medida de desigualdade, que varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, mais concentrada a renda	Em 2009, a desigualdade de renda em Alagoas (0,569) era a 5ª mais alta entre os estados brasileiros	0,558	0,553	0,548	0,543	0,500	Alagoas alcançará o índice de Gini de 0,50 até 2022

QUADRO 2 - METAS PARA OS INDICADORES PRIORIZADOS DE GOVERNO - B

Área de Resultados	Indicador	Definição	Situação Atual	Meta 2011	Meta 2012	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2022	Situação desejada
Melhoria da qualidade de vida	Taxa de mortalidade infantil	Número óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, na população residente em determinado espaço geográfico, no ano considerado	O indicador estadual (41,2 óbitos / 1.000 nascidos vivos em 2007) era o pior entre os estados da federação	30,7	27,9	25,0	22,2	5,0	Em 2020, Alagoas atingirá o atual índice de mortalidade infantil equivalente a 5 óbitos / 1.000 nascidos vivos e em 2022 apresentará o mesmo índice nacional e regional
	Taxa de homicídios	Número de homicídios / 100 mil habitantes	O indicador estadual (58,3 homicídios/100 mil habitantes em 2009) era o pior entre os estados da federação	54,4	51,8	49,2	46,6	25,7	Em 2022, a taxa de homicídios em Alagoas será de 25,7 / 100 mil habitantes, igual à média nacional
	Taxa de cobertura da rede de água canalizada	Considera-se adequado o abastecimento através de rede geral com canalização interna ou através de poço ou nascente com canalização interna	O indicador estadual (77,6% dos domicílios com acesso adequado à água, em 2009) é o 5º pior no ranking nacional	80,6%	82,4%	84,2%	85,9%	100,0%	Alagoas universalizará o acesso adequado à água canalizada em 2022
	Taxa de cobertura da rede de esgoto	Consideram-se adequadas as instalações de esgoto quando não são compartilhadas com outro domicílio e com escoamento através de fossa séptica ou rede geral de esgoto	Em 2009, cerca de 1/3 da população tinha acesso adequado à esgoto em Alagoas, o 4º pior índice entre as Unidades da Federação	39,0%	42,0%	45,1%	48,2%	72,8%	Alagoas proverá acesso adequado à esgoto a 73% dos domicílios, em 2022, mais do que o dobro do indicador atual

Fonte: SEPLANDE/MACROPLAN

QUADRO 3 - METAS PARA OS INDICADORES PRIORIZADOS DE GOVERNO - C

Área de Resultados	Indicador	Definição	Situação Atual	Meta 2011	Meta 2012	Meta 2013	Meta 2014	Meta 2022	Situação desejada
Crescimento, desconcentração e diversificação econômica	Renda Domiciliar <i>per capita</i>	Renda domiciliar per capita mensal. Valores em Reais de 2009, deflacionados pelo INPC	Em 2009, a renda domiciliar per capita estadual, de R\$ 338,74, era a menor entre os estados da federação	371,00	393,00	415,00	436,00	608,00	Em 2022, Alagoas terá renda domiciliar per capita de R\$ 608,86, igualando-se à do conjunto de estados do Nordeste
Desenvolvimento do Capital Humano	Cobertura do ensino médio	Total de pessoas entre 15 e 17 anos de idade frequentando o Ensino Médio / população total entre 15 e 17 anos de idade	Em 2009, o indicador estadual era o 2º pior entre os estados da federação (33,3%)	38,5%	41,8%	45,1%	48,4%	74,7%	Em 2022, Alagoas atingirá índice de cobertura de 74,7% no Ensino Médio, igualando-se à média nacional
	IDEB (Séries iniciais EF) *	Número absoluto, que varia de 0 (mais baixa qualidade do ensino) a 10 (mais alta qualidade do ensino)	Em 2009, o indicador estadual (3,7) era o 26º no ranking dos estados da federação	4,0	-	4,2	4,5	5,3	Em 2021, o IDEB de Alagoas, equivalente a 5,3, irá superar a média da região Nordeste projetada pelo MEC (5,2)
	IDEB (Séries finais EF) *		O indicador estadual em 2009 (2,9) era último do ranking dos estados da federação	3,3	-	3,6	4,0	5,1	Em 2021, Alagoas atingirá o maior índice regional projetado pelo MEC, correspondente a 5,1
	IDEB (EM) *		O indicador estadual em 2009 (3,1) era 23º no ranking dos estados da federação	3,4	-	3,7	4,0	5,0	Em 2021, Alagoas atingirá um IDEB de 5,0, conceito superior ao projetado pelo MEC para o Nordeste

* As metas do IDEB são para 2011, 2013, 2015 e 2021

Fonte: SEPLANDE/MACROPLAN

Visando formalizar as instruções e cronograma de atividades para elaboração da LDO, a partir de 2010 foi dado início ao processo de formulação do manual da LDO, já publicado nesta data²⁰.

Verificou-se a necessidade de criação de um setor, dentro da estrutura da Superintendência de Orçamento da SEPLANDE, para realizar estudos e projeções das receitas e das despesas públicas que pudesse subsidiar a elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA).

Assim, a Lei Delegada N° 44 de 08 de abril de 2011, criou a Diretoria de Estudos e Projeções na estrutura da SOP para fazer face à demanda do processo de planejamento e orçamento do Estado, e que já se encontra em atuação.

Adicionalmente, a fim de tornar o processo de formulação do orçamento mais organizado e menos conflituoso, a SEPLANDE estabeleceu, por meio de portaria, os tetos financeiros de cada Secretaria e órgãos da administração indireta que serviram de parâmetros para a elaboração de suas propostas orçamentárias para o exercício de 2011.

²⁰ Disponível em: <http://goo.gl/MWKN8>, visualizado em 15/08/2012

Com o propósito de fortalecer o respeito aos limites pré-estabelecidos, a SEPLANDE providenciou um sistema de bloqueio na alimentação do SIPLAG, de forma que os órgãos não possam apresentar propostas acima do teto estabelecido.

Para facilitar a aprovação dessas inovações que foram introduzidas no processo orçamentário, o Governo através do órgão central de planejamento e orçamento promoveu um trabalho de sensibilização e conscientização das partes envolvidas sobre a importância dessas medidas para o bom desempenho da gestão do gasto público.

Finalmente, a fim de facilitar o processo de elaboração das propostas orçamentárias setoriais no sentido de melhorar a disponibilidade de informações tempestivas sobre a execução orçamentária e divulgar informações sobre a implementação dos programas governamentais, a SEPLAN providenciou algumas modificações no SIPLAG, de forma a (i) tornar possível a migração de informações do módulo do PPA para o módulo de elaboração da proposta orçamentária (módulo LOA); (ii) integrar o SIPLAG ao Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM; e (iii) ativar o módulo de acompanhamento físico e financeiro de projetos e criação do módulo de convênios no SIPLAG.

As áreas de resultados foram definidas em 2007, nas Estratégias de Desenvolvimento para Alagoas. Cada um das seis Áreas de Resultados do Governo de Alagoas é desdobrada em um conjunto de estratégias de longo (2022) e de médio (2015) prazos.

O processo de atualização da estratégia resultou na exclusão de estratégias que representavam desafios já superados, na reorientação do foco de algumas delas, em função dos resultados alcançados nos últimos anos, e na inclusão de novas, devido aos novos desafios identificados.

FIGURA 5 - VISÃO DE CONJUNTO DA ESTRATÉGIA ALAGOAS PARA 2022



Fonte: Macroplan

Outro insumo importante foi o conjunto de 318 propostas do Programa de Governo²¹, elaborado ao longo da campanha eleitoral de 2010, que motivaram a proposição de seis novas estratégias de médio prazo.

Deste modo, as 46 diretrizes estratégicas de médio prazo foram atualizadas e serão objeto de atuação imediata do governo, para que em 2022 a Visão de Futuro seja concretizada.

Outro ponto a ser atacado para o fortalecimento da área de planejamento diz respeito à adoção do Modelo de Gestão Pública por Resultado – GpR. Esta estratégia decorre da carência de recursos destinados aos investimentos, bem como uma melhor definição de foco das ações de governo. Optou-se, assim, em assumir o desafio de implantar um modelo de gerenciamento intensivo para um grupo seletivo de programas e ações que melhor atendam aos resultados de Governo, concentrando-se inicialmente em

²¹ Essas propostas estão sendo consideradas no detalhamento dos Programas Estruturantes e na elaboração das Agendas Setoriais.

seis Secretarias de Estado: Agricultura, Defesa Social, Educação, Turismo, Infraestrutura e Saúde.

A partir de um processo de macroplanejamento estratégico, o Governo definiu uma carteira de projetos prioritários gerenciada conforme o novo modelo criando assim sua Estrutura de Gerenciamento de Projetos – EGP na SEPLANDE e estruturas setoriais de Gerenciamento de Projetos nas secretarias envolvidas.

No que pese o cenário não favorável à implementação da GpR, visto que em pleno período eleitoral, bem como a complexidade que envolve mudança de comportamento e organização, fato é que está implantada uma cultura de GpR, em um processo ainda lento e sujeito à superação de seus inúmeros gargalos entre eles a ausência de uma política de recursos humanos voltada para a profissionalização do serviço público, preconizada por Farias & Gaetani (2002).

No entanto, Resende é enfático ao afirmar:

As reformas levam tempo (...) é fundamental aceitar o que é “possível atingir com as reformas num dado contexto”, mesmo se estes resultados estiverem aquém de suas intenções originais. (...) as reformas têm dificuldade de manter a atenção dos principais atores políticos (...) (2002)

O gerenciamento intensivo deverá contribuir para identificação e resolução de problemas na implementação dos programas e ações selecionados. As soluções implantadas servirão de modelo para outros programas estaduais e para adoção de medidas mais amplas no enfrentamento de gargalos comuns à atuação do setor público estadual.

Por um lado, sem a consolidação fiscal que conduza à redução do endividamento e ampliação do espaço fiscal para investimentos, a reorganização e modernização da gestão pública não poderão ser traduzidas na ampliação e melhora da provisão de bens e serviços públicos, comprometendo negativamente a contribuição do Estado para o crescimento econômico e desenvolvimento social de sua população.

Por outro lado, a continuidade do processo de consolidação fiscal depende das reformas na área de modernização de gestão pública, já que uma racionalização e um melhor uso dos recursos públicos devem aliviar as pressões de aumento do gasto público estadual.

Em suma, esse programa de: i) reformas e consolidação fiscal, ii) de melhoras nos sistemas de administração de recursos humanos e previdência dos servidores estaduais e, iii) de fortalecimento da gestão e investimentos públicos representou uma oportunidade para Alagoas se integrar ao ciclo de crescimento econômico e progresso social que o Brasil tem experimentado nos últimos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aprimoramento da gestão pública é, no entendimento geral, uma questão-chave para o desenvolvimento econômico e social de qualquer sociedade. A importância de se melhorar a gestão pública deve ser compreendida à luz de diversos fatos evidentes a respeito dos sistemas políticos contemporâneos.

Nesse sentido, ações direcionadas à gestão estão sendo fator determinante no processo de recuperação da capacidade de investimento e no fortalecimento da máquina pública. A mobilização e envolvimento de todos os *stake holders*, internos e externos do governo serão, em grande medida, produto da transparência da ação governamental.

Vale ressaltar, que todo o conjunto de políticas e ações antes destacados, é voltado para alavancar a capacidade do governo do Estado de produzir e comunicar resultados relevantes para a sociedade, contribuindo efetivamente para transformar o Estado de Alagoas.

A pobreza no Estado se deve em grande medida ao baixo dinamismo econômico e limitada capacidade de geração de trabalho, sobretudo, de empregos de qualidade. O mercado de trabalho alagoano é caracterizado por elevada precariedade e baixos salários. A sobrevivência da maioria das famílias alagoanas depende do setor público, seja através de empregos na administração pública (responsável por mais de 30% dos empregos formais do Estado), seja pelas transferências de renda: metade das famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família, programa nacional de transferência condicionada de renda.

Alagoas tem os piores índices educacionais do país. Quase um quarto da população com mais de 15 anos é analfabeta, percentual similar ao de países como Tanzânia e Malawi, segundo a Unesco. Com uma escolaridade média da população adulta de somente 5 anos de estudo, os alagoanos estão quase um ano abaixo da média do nordeste e dois anos atrás da média brasileira que, por sua vez, apresenta um gap substancial em relação aos

países da OCDE (média de 10-12 anos de estudo). Também no que se refere ao desempenho educacional, o Estado oscila entre o último e o penúltimo lugar no ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), medida nacional de performance dos sistema educacional.

Outro traço característico de Alagoas é a escalada da violência no Estado. A taxa de homicídios triplicou na última década. Alagoas tem o pior índice dos Estados Brasileiros, com cerca 60,3 homicídios por 100 mil habitantes, mais do dobro da média nacional²².

Os desafios no campo da saúde não são menores. A taxa de mortalidade infantil, de 19 óbitos por mil nascidos vivos²³, é a maior do país e está associada à qualidade da assistência pré-natal, mas também à precariedade nas condições de moradia, uma vez que menos de um terço da população do Estado tem acesso adequado a escoamento de esgoto sanitário. A esperança de vida ao nascer, resultado de várias dimensões da qualidade de vida, é de 67,6 anos²⁴, quatro anos inferior à média brasileira e semelhante a países como Bangladesh e Nepal²⁵.

Sinais de reversão desse quadro estão presentes. Nos últimos seis anos, a maioria dos indicadores de qualidade de vida registrou melhora, no entanto ainda a uma velocidade inferior ao resto do Brasil.

O Governo do Estado de Alagoas tem promovido avanços significativos em termos de gestão, transparência e responsabilidade fiscal. O planejamento e a busca por resultados mais efetivos para a população têm sido adotados pelo Governo do Estado mediante a elaboração de planos estratégicos e definição de metas sociais que balizam as ações nos próximos anos.

Porém, por se tratar de um Estado muito pobre, dificilmente Alagoas poderá enfrentar tamanho desafio isoladamente. O passado de endividamento do Estado inviabiliza a tomada de empréstimos fundamentais para o enfrentamento dos principais problemas no curto prazo. A relação com o Governo Federal vem sendo trabalhada de forma prioritária para elevar a

²² Dados do Mapa da Violência, 2011

²³ Dados do Datasus

²⁴ Dados da Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE de 2010.

capacidade de investimento do Estado, mas os limites desta cooperação ficam aquém das imensas necessidades de Alagoas. Neste cenário, é importante e urgente contar com o apoio de outras entidades e esferas da sociedade brasileira e internacional para promover um esforço conjunto em prol do desenvolvimento do Estado de Alagoas, mobilizando expertise e recursos, incorporando novas tecnologias e provendo *accountability* ao processo.

Na estratégia do governo do Estado, quatro áreas de resultado são prioritárias para o estabelecimento de acordos de cooperação, são elas: i) a erradicação da indigência, redução da pobreza e da desigualdade; ii) crescimento, desconcentração e diversificação econômica, iii) a melhoria da qualidade de vida e iv) o desenvolvimento do capital humano. Em cada área foram definidos indicadores e metas de curto e longo prazos e estão sendo desenhados projetos para alcançá-las.

Após a definição da aplicação dos recursos provenientes do DPL, algumas diretrizes foram definidas e implementadas desde o diagnóstico da gestão orçamentária e financeira realizada conjuntamente com o representante do Banco Mundial e os Órgãos Centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento, Administração Financeira e Contabilidade e de Controle Interno.

A partir da publicação do Decreto nº 6.581²⁶ foram definidas as competências dos Órgãos Centrais e Setoriais para facilitar o controle de processos e procedimentos determinando a responsabilidade de cada gestor em sua área de atuação.

No processo de elaboração do PPA, após a identificação das principais fragilidades como a inexistência de documento de instruções normativas (manual), cronograma de atividades, matriz programática com excesso de programas e debilidade na caracterização de programas, ensejou um conjunto de providências que indicaram mudança qualitativa expressiva já aplicadas quando da revisão do PPA 2008/2011, com a realização de Seminários de Capacitação em Avaliação de Programas com todos os Órgãos, Avaliação de Programas, Análise e Consolidação da Avaliação de Programas pela equipe

²⁵ Dados da Organização Mundial da Saúde.

²⁶ Decreto Nº 6.581, de 18 de Junho de 2010, disponível em 21/06/2012: <http://goo.gl/OAWLC>

técnica da SEPLANDE e em seguida um workshop para debates e proposições de ajuste no PPA.

Quanto a LDO e LOA, já em 2010 foi dado início ao processo de formulação dos manuais de elaboração das mesmas, bem como verificou-se a necessidade de criação de um setor dentro da estrutura da Superintendência de Orçamento Público - SOP que realizasse estudos e projeções das receitas e despesas públicas para subsidiar a elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA)²⁷.

A SEPLANDE estabeleceu os Tetos Orçamentários adotando uma sistemática para fins de controle e compatibilização entre receita e despesa:

- Programação Financeira de Desembolso: Programação Financeira relativa ao segundo trimestre do ano em curso somada a cota extra repassada ao órgão considerando os repasses realizados no exercício anterior.
- Balanço Geral do Estado (Série Histórica): Estudo do comportamento da execução orçamentária versus receita arrecadada considerando informações de Balanço do exercício financeiro anterior e Balancetes do primeiro semestre do exercício financeiro vigente, obedecendo ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF²⁸ quanto ao equilíbrio entre as receitas e despesas públicas.
- Análise dos Limites para a Administração Pública: A LRF determina o limite com o gasto de despesa com pessoal dos Poderes.²⁹
- Análise da Expansão das Atividades: Considerando os projetos que foram implementados em exercícios anteriores e constam no orçamento em ações de manutenção.

²⁷ Foi criada pela Lei Delegada nº 44 de 08 de Abril de 2011 (disponível em: <http://goo.gl/YxxMe>) a Diretoria de Estudos e Projeções na estrutura da Superintendência de Orçamento Público da SEPLANDE.

²⁸ Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000, disponível em: <http://goo.gl/MIW1V>

²⁹ Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas do Estado) – 3%; Judiciário – 6%; Executivo – 49%; Ministério Público – 2%

- Análise de Projetos: Contemplam os Projetos Estruturantes que viabilizam os Programas de Governo de cunho econômico-social voltados para o bem comum do povo alagoano.

Com a definição dos tetos para as despesas de pessoal, custeio, outras de cada órgão, foi desenvolvido uma ferramenta de controle no SIPLAG para que as propostas das setoriais não ultrapassassem o teto estabelecido de acordo com levantamentos e estudos realizados pelo órgão central, tendo os órgãos autonomia para lançarem sua proposta e procederem qualquer alteração da mesma, cabendo à SOP a compatibilização das propostas para envio à Assembleia Legislativa Estadual.

Desde o exercício financeiro de 2010, o PLOA foi enviado à Assembleia Legislativa Estadual em nível de modalidade de aplicação, flexibilizando a execução orçamentária nos sistemas informatizados do Estado.

Cumprindo cabalmente a LRF e a Lei nº 4.320 de 1964³⁰, foram incluídos na LOA 2011 os Demonstrativos da Estimativa da Renúncia³¹ e Compensação da Receita³², bem como o Demonstrativo de Compatibilidade da LOA com as Metas e Prioridades da LDO. Os valores orçamentários das Ações Prioritárias constantes no Anexo I da LDO (Metas e Prioridades da Administração Pública) forma preservadas quando da elaboração do orçamento de 2011.

Além destas alterações foi realizado um acordo de Cooperação Técnica entre a Secretaria do Orçamento Federal – SOF e a SEPLANDE visando o intercâmbio de informações e experiências tendo como objetivo a melhoria de todo o processo de elaboração e execução orçamentária do Estado; Foram

³⁰ Lei 4.320, de 17 de março de 1964, disponível em: <http://goo.gl/BhGFO>

³¹ A renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção em caráter não geral, alteração de alíquota, modificação da base de cálculo e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Todas essas desistências fiscais requerem previsão na LDO e em lei específica (Art. 150, § 6º, da Constituição Federal).

³² Na hipótese de concessão ou ampliação de incentivos fiscais de natureza continuada que impliquem renúncia de receita, desde que não tenha sido considerada na estimativa de receita da lei orçamentária no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois anos seguintes, serão apresentadas medidas de compensação para o correspondente período, por meio do aumento de receita, decorrente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo, nos termos do art. 14, II, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

capacitados 131 servidores pela Fundação João Pinheiro (MG) e elaborados os Manuais do PPA, LDOA e LOA além da disseminação dos mesmos junto aos Órgãos Centrais, Setoriais e Unidades Orçamentárias do Estado.

Na LDO do exercício de 2010 foram estabelecidos como Prioridades: 108 Projetos, dentre os 431 projetos contidos na LOA, o que representou 25% da Programação total de projetos de investimentos. Quanto ao volume de investimentos os Projetos da LDO representaram 41% em relação à programação da LOA

A Carteira de Projetos Prioritários contemplou 18 projetos com financiamento oriundos da operação de crédito com o BIRD, que representou 9% dos recursos previstos na LOA e 22% na LDO³³.

No que diz respeito, ao monitoramento da Carteira dos Projetos Prioritários, foi criada uma Diretoria de Gestão Estratégica (Escritório de Projetos) na SEPLANDE, e, através do Decreto nº4.198 de 14 de outubro de 2009³⁴, um grupo Gestor para facilitar a execução dos 22 projetos.

Através da Lei Delegada nº 44 de 08 de Abril de 2011, o Estado passou por uma nova reforma administrativa onde a Secretaria de Planejamento foi fundida com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, surgindo a Secretaria de Estado do Planejamento e do desenvolvimento Econômico – SEPLANDE.

O processo de fusão ocasionou a extinção da Diretoria de Gestão Estratégica, que monitorava a carteira de projetos prioritários, e a criação da Superintendência de Modernização da Gestão que cuida hoje do monitoramento intensivo de projetos do Programa Alagoas Tem Pressa, que é o principal programa do Governo.

Segundo Resende:

Essas reformas tiveram quase sempre o slogan de elevar a performance e reduzir os custos (work better and cost loss) do setor público, porém, no plano da implementação, nem sempre essas reformas conseguiram a cooperação necessária para cada um dos

³³ Vide anexo III

³⁴ Decreto nº4.198 de 14 de outubro de 2009. Disponível em: <http://goo.gl/YQapB>

objetivos, e muito ainda tem que ser feito para atingir a melhoria da performance no setor público (2002).

Fica por demais evidente, quando tomamos as informações contidas neste estudo, que o Empréstimo de Políticas de Desenvolvimento – DPL teve em seu bojo uma gama de recomendações propostas, com parte expressiva de exigências e características processuais, que provocaram a iniciativa da correção dos rumos dados à Gestão Pública de Planejamento.

O desenvolvimento de Alagoas dependerá não apenas dos contextos nacional e internacional, mas também do comportamento de suas principais condicionantes internas, quais sejam: Capacidade de articulação institucional; Renegociação das condições de financiamento da dívida do governo estadual; Qualidade de gestão do setor público; Credibilidade do governo junto à sociedade e capacidade de atração de novos negócios e empreendimentos; Efetividade das políticas de segurança pública; Qualidade do capital humano, e; Situação da pobreza e desigualdade social e regional.

No entanto, percebemos que em um período de três anos aqui tratados não poderia se esperar correção completa das fragilidades identificadas. É importante destacar que a importância desta análise reflete-se na expectativa da continuidade no caminho de correção estabelecido, sendo fundamental para o Governo do Estado concretizar os avanços conseguidos no ajuste fiscal, como mola propulsora das reformas e também:

- no resgate da cultura do planejamento;
- no início da evolução de um orçamento, antes considerado peça de ficção, para um instrumento gerencial, vinculado ao planejamento, mais flexível e com mais controle social;
- na concepção de uma nova sistemática de gestão financeira que assegure a disponibilidade de recursos de forma coerente com os compromissos de resultados;
- na construção de uma consciência de custos na administração pública que permita avançar em busca de eficiência;

- na modernização das estruturas organizacionais, que devem ser leves, flexíveis, descentralizadas, horizontais, reduzindo níveis hierárquicos;
- repensar o controle, ampliando a participação social e o *accountability*;
- e, fundamentalmente, construir uma política de recursos humanos que assegure e delimite o espaço do novo servidor do público.

Na questão das metas e indicadores, prosseguir na direção da conclusão das mudanças propostas sob pena de perder a capacidade de leitura da realidade e do domínio de instrumentos e metodologias das Políticas Públicas do Planejamento, principalmente no que tange à itens como *accountability*, governança democrática, reposição de técnicos em vias de aposentadoria, a capacitação continuada e a implantação efetiva do Sistema Estadual de Planejamento e Orçamento, inclusive com a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, pois segundo Abrúcio (1999), há a necessidade dos governos estaduais, além de implantarem *“medidas gerenciais para melhorar o desempenho da administração pública”*, instituírem *“mecanismos para que perdurem.”* *“Pela falta de uma burocracia profissional no alto escalão e por não ter havido a preocupação de se construir novas instituições.”*

Por fim, os Empréstimos de Políticas de Desenvolvimento – DPL, bem como outras transferências de recursos ou tecnologias, serão sempre bemvindas para agregar instrumentos à capacidade da gestão estadual se e somente se *“estabelecem alicerces para os governantes e suas sociedades tomarem decisões autônomas e com qualidade”*.³⁵

Cumprе destacar ainda, que pelo menos uma questão não foi respondida por meio deste estudo, sendo passível de estudos complementares e futuros: O Empréstimo de Políticas de Desenvolvimento - DPL realizado pelo Governo do estado de Alagoas através do Banco Mundial contribuiu para a ampliação da capacidade de investimento do Estado?

³⁵ Abrucio & Gaetani, 2006

REFERÊNCIAS

_____; **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais.** Revista Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005b.

_____; **Uma Nova Gestão Pública para América Latina.** Documento do CLAD – Centro Americano de Administração para o Desenvolvimento. 1998. Disponível em <<http://goo.gl/unEVj>>. Acesso em 18/07/2012

ABRUCIO, Fernando Luiz. **REFORMA DO ESTADO E FEDERALISMO: O Caso dos Governos Estaduais Brasileiros.** 1999. Disponível em <<http://goo.gl/raEc5>>. Acesso em 18/07/2012

ABRUCIO, Fernando Luiz & GAETANI, Francisco. **AVANÇOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO PÚBLICA NOS ESTADOS: Agenda, Aprendizado e Coalizão.** 2006. Disponível em: < <http://goo.gl/7c02l>>. Acesso em: 18/07/2012

ARRETCHE, M. T. da S. **Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa.** Disponível em: <www.comciencia.br/entrevistas/arretche.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** São Paulo: Editora FGV, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coord.) **Responsabilização na Administração Pública.** São Paulo: Fundap, 2006.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a cidadania.** São Paulo: Ed. 34, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público, Ano 47, v.120, n.1, jan./abr., 1996.

- CABRAL, Luiz A. P. **Planos de Desenvolvimento de Alagoas 1960/2000**. Maceió: Edufal: SEPLAN-AL: Fundação Manoel Lisboa. 2005.
- CALDAS, R. M., MENEZES, T. A. **Decomposição do Índice Theil-t: uma análise da Desigualdade de Renda para os Estados Nordestinos**. In: Anais do XV Encontro Regional de Economia – ANPEC. Fortaleza, 2010.
- CARAZZATO, Josefina P. **Planejamento Público: A Contribuição Teórica Metodológica de Carlos Matus**. Campinas: UNICAMP. 2000
- CARVALHO, Cícero Pérciles. **Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas**. Maceió: EDUFAL. 2005
- CASTRO, Antonio Barros de. **7 Ensaios sobre a Economia Brasileira**, vol. II. Rio de Janeiro: Forense, 1971
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. RBCS, 2003, Vol. 18, nº 51. Disponível em: < <http://goo.gl/o1hBs> >. Acesso em 16/02/2011
- FARIAS, Pedro César Lima de; & GAETANI, Francisco. A política de Recursos Humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 2002. Disponível em < <http://goo.gl/Y85EC> > Acesso em 16/07/2012
- GTDN. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**, Recife: SUDENE, 1967
- HAGUETTE, T. M. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1995, 4ª edição.
- HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas Públicas no Brasil**./organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- LIRA, Fernando J. **Corrupção e pobreza no Brasil: Alagoas em destaque**. Maceió: UFAL/Edufal. 2005

LIRA, Fernando J. **Formação da riqueza e da pobreza de Alagoas**. Maceió: UFAL/Edufal, 2007

QUEIROZ, Sabrina Faria de. **Evolução, decomposição e caracterização da pobreza no Brasil**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2008

REZENDE, F. **Por que reformas administrativas falham?** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 17, n. 50, p 123-142, out 2002.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill, 2006

SILVA, Genildo José. **Gestão para Resultados no Setor Público: Uma análise da implementação – Alagoas 2004 a 2010**. Recife, 2010; Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: Uma investigação sobre lucro, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997

THE WORLD BANK. **O.P. 8.60 - Development Policy Lending**. Disponível em: < <http://go.worldbank.org/53D40TUGZ0> >. Acesso em 16.10.2011

THE WORLD BANK. **BP 8.60 - Development Policy Lending**. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/XJO4IAUHL0>>. Acesso em 16.10.2011

THE WORD BANK. **Alagoas Fiscal and Public Management Reform**. Disponível em: <<http://goo.gl/aKz5j>>. Acesso em 16.10.2011

THE WORD BANK. **The World Bank and DPLs: What Middle Income Countries Want**. Disponível em: <<http://goo.gl/aKz5j>>. Acesso em 16.10.2011

URANI, A. **Um diagnóstico socioeconômico do Estado de Alagoas a partir de uma leitura dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (1992-2004)**. IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. Maceió, dez. 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de Pesquisa em Administração**. 12^a ed. São Paulo: Atlas, 2010.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

Anexo I

MATRIZ DE POLÍTICAS

OBJETIVOS	OBSTÁCULOS PARA ATINGIR ESSES OBJETIVOS	ESTRATÉGIA DE GOVERNO PARA SUPERAR ESSES OBSTÁCULOS	AÇÕES IMPLEMENTADAS DESDE DE 2007	PRÓXIMAS AÇÕES
Componente 2: Fortalecimento do Sistema de Planejamento e Gestão				
<u>Informação.</u> <i>Objetivo:</i> Estruturar uma base de dados dinâmica e integrada que permita compreender e acompanhar a evolução do processo de desenvolvimento da sociedade alagoana	- Insuficiência e dispersão de Informações sobre as várias temáticas da realidade estadual. - Escassez e insuficiência de Estudos e pesquisas produzidos; - Inexistência de uma estrutura que coordene o processo de registro administrativo; - Base de dados desintegrada,	Fortalecimento da estrutura técnico e institucional com a implantação de ferramentas tecnológicas e a criação de quadros técnicos especializados	Banco de dados (Negociado, Termo de referência concluído).	- Implantação e fortalecimento do banco de dados nas setoriais, - Definir e Implantar um modelo de Regionalização - Criação de uma base de informações Georeferenciada, - Implantação de um Centro de Estudos e Pesquisas.
<u>Programação e Orçamentação.</u> <i>Objetivo:</i> Dotar o Estado de instrumentos e técnicas que contribuam efetivamente para a formulação e implementação de políticas públicas.	- Fragilidade das ferramentas de tecnologia da informação; - Deficiência no domínio dos métodos e técnicas na área de planejamento e orçamento; - Ausência de quadro técnico efetivo especializado nas áreas de planejamento e orçamento nas setoriais; - Inexistência de um sistema de planejamento e orçamento regulamentado e normalizado; - Fragilidade no processo de integração entre planejamento e orçamento; - Fragilidade no processo de integração político-instrumental entre as áreas meio (Planejamento, Fazenda e Administração) - Descumprimento de normas legais no	Reestruturação e fortalecimento do processo de planejamento e orçamento;	- Capacitação de técnicos do órgão central e setorial em planejamento, orçamento e administração financeira pública, - Aperfeiçoamento do sistema de Planejamento e Gestão-SIPLAG, - Aperfeiçoamento do processo orçamentário, - Capacitação de técnicos municipais em orçamento público,	- Implantação do sistema de acompanhamento de convênios, - Continuidade no processo de capacitação de técnicos do órgão central e setoriais, - Apoiar os municípios alagoanos no processo de elaboração dos PPAs Municipais, - Aprimorar os processos e sistemas de planejamento e finanças; - Concepção e Implementação do modelo de gestão do PPA, - Promover o acompanhamento físico-financeiro do PPA, - Implantação de um núcleo de Projetos, - Simplificação dos procedimentos de execução orçamentária; - Conceber e Implantar um modelo de planejamento Regionalizado,

	âmbito do processo de execução orçamentária;			
<u>Monitoria e Avaliação:</u> Objetivo: Dotar o governo do Estado de instrumentos de gestão que assegurem a geração de resultados na busca de padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência, voltados para o cidadão..	- Falta de foco nas ações de governo; - Dificuldade de alocar bem os recursos financeiros; - Dificuldade de fazer a gestão das ações de governo - Inexistência de ferramentas de apoio a gestão por resultado; - Cultura administrativa pouco comprometida com resultado;	Adotar e disseminar a cultura de gestão por resultado.	Implantação de um Modelo de Gestão Pública por Resultado (GPR)	- Constituir e qualificar equipes em gestão por resultado; - Conceber e implantar arranjo institucional; - Promover o Monitoramento e Avaliação da carteira de projetos estratégicos de Governo.
<u>Infraestrutura Operacional da SEPLAN</u> Objetivo: Dotar a SEPLAN de condições necessárias e adequadas ao cumprimento de sua missão.	- Deficiência quantitativa e qualitativa do quadro técnico; - Elevado percentual do quadro técnico em via de aposentadoria; - Falta de um planejamento estratégico;	Adotar o planejamento estratégico na SEPLAN como forma de elevar a eficiência, eficácia e efetividade de suas ações.	- Aquisição de Hardware, - Capacitação de técnicos, - Aperfeiçoamento institucional (lei delegada nº43/ 2007, projeto de redesenho de layout).	- Realizar o planejamento estratégico da SEPLAN; - Definir e implantar um programa de capacitação para os técnicos da SEPLAN, - Consolidação da adequação da estrutura física ao aperfeiçoamento institucional; - Criação de carreiras específicas para as áreas de planejamento e orçamento. - Ampliação do quadro técnico dos servidores efetivos, - Aquisição de Hardware e software, - Padronização dos processos internos da SEPLAN
<u>Tecnologia da Informação.</u> Objetivo: Implantação, consolidação e disseminação de uma estrutura de Governo Eletrônico no Estado de Alagoas, com vista a uma maior eficácia e transparência na gestão pública, trazendo como benefício direto a excelência no atendimento ao cidadão.	- Baixa cultura Digital (uso de TI) no Estado de Alagoas e na estrutura governamental - Corpo técnico insuficiente para implementar os projetos prioritários; - Restrições para capacitação dos profissionais existentes; - Ausência de Modelo de Governança de TI para o Governo de Alagoas; - Baixa priorização do Governo Eletrônico como instrumento de promoção do desenvolvimento e da cidadania dos alagoanos	- Definição e Implantação de Modelo de Governança de TI; - Estruturação do ITEC como órgão gestor de TIC do Governo; - Fortalecimento e Normatização da gestão dos sistemas de informação governamentais, infraestrutura de processamento e armazenamento de dados e conectividade; - Investimento em Desenvolvimento e formação especializada de recursos humanos em temas ligados a TI e Gestão - Investimento na aquisição de novas tecnologias, soluções e	- Fortalecimento da infraestrutura de TI; - Aquisição de Cluster Computacional (servidores para processamento de dados); - Aquisição de 40 Estações de trabalho (desktops) - Licitação para nova INFOVIA DIGITAL, com capacidade de 1.000 pontos de acesso; - Elaboração de Projeto Técnico para Reforma e Ampliação da Sede do ITEC - Melhoria da Governança de TI - Elaboração do Planejamento Estratégico ITEC 2008-2011	- Implantação da Fábrica de Software e Sistemas do ITEC para atender ao Governo de Alagoas; - Construção / reforma da sede do ITEC para fornecer infraestrutura para a gestão e desenvolvimento dos Projetos; - Implantação da INFOVIA DIGITAL, de acordo com o resultado a Licitação; - Aquisição de novos equipamentos de infraestrutura de TI, para aumentar a capacidade de processamento e armazenamento de dados; - Desenvolvimento e Implantação de soluções e sistemas de apoio a

		produtos de TI (softwares, sistemas, infraestrutura, conectividade) alinhados com as demandas prioritárias de governo	- Definição de 11 projetos prioritários para fortalecimento da TI no Governo - Adoção de metodologia e sistema de informação para gestão de projetos - Governo Eletrônico - Consolidação de padrão de desenvolvimento de sites e construção de 40 sites institucionais - Criação de Modelo de Portal Integrado de Serviços ao Governo e ao Cidadão	gestão governamental e prestação de serviços ao cidadão; - Ampliação da equipe técnica do ITEC; - Planejamento e Execução de Plano de Formação Continuada da equipe técnica do ITEC; - Desenvolvimento de eventos de integração, disseminação e fomento da TI no Governo e Setor Produtivo; - Padronização dos sites governamentais e das informações referente aos serviços públicos ao cidadão; - Desenvolvimento do DataCenter Corporativo para a gestão e segurança e alta-disponibilidade dos sistemas e informações corporativos; - Reforma Administrativa do ITEC, dotando a instituição de maior capacidade estratégica e operacional para implementação dos projetos prioritários.
PPP <i>Objetivo:</i> Antecipar investimentos, melhorar o serviço prestado à população e promover o desenvolvimento sócio-econômico	- Desenvolvimento de projetos - Atração de investimentos - Garantias - Motivação do corpo dirigente	Superar os obstáculos através da Divulgação de oportunidades, Treinamento de pessoal, e articulação com outros governos do Nordeste, criação de fundo garantidor de projetos	- Aprovação da lei estadual de PPP; - Edição dos Decretos regulamentadores (Conselho Gestor e PMI); - Realização de Seminário; - Início de projetos em desenvolvimento na área de saneamento, transportes, e infraestrutura social;	- Instalação do Conselho Gestor; - Desenvolvimento e conclusão de projetos; - Inclusão de projetos no Programa PPP/AL; - Treinamento de pessoal

Anexo II

RESUMO DA PROPOSTA/EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 2010

2010	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA R\$	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA R\$	% DE EXECUÇÃO
LOA	1.386.325.120,00 ³⁶	858.933.622,20	62
LDO	568.933.914,00 ³⁷	355.732.657,72	63
CARTEIRA DE PROJETOS PRIORITÁRIOS	123.657.720,00 ³⁸	39.892.115,55	32

Fonte: SEPLANDE/SOP

³⁶ Os Valores de referência usados na tabela dizem respeito apenas aos projetos de investimentos.

³⁷ Os valores de referência excluem as transferências constitucionais.

³⁸ Os valores de referência dizem respeito à operação de crédito com BIRD (fonte 148)