

O PROGRAMA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DE ALAGOAS (PAPL): Avaliação da implementação/eficácia das ações direcionadas à coordenação geral (2013-2016)

CLEIDIJANE SIQUEIRA SANTOS

Introdução

Este artigo consiste em uma pesquisa de avaliação de implementação de políticas públicas, direcionada ao Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas, uma política pública de desenvolvimento local, implementada no estado de Alagoas no de 2004. A pesquisa foi desenvolvida com base na discussão teórica de avaliação de implementação de políticas públicas, a qual ainda é uma área em expansão no Brasil.

Problema de Pesquisa e Objetivo

O problema de pesquisa que se buscou responder com esse trabalho é: quais os graus de eficácia das ações direcionadas à coordenação do PAPL após a reestruturação do Programa? Desse modo, o objetivo do artigo foi verificar o cumprimento das ações a saber: execução do plano de comunicação do programa; capacitação da equipe de gestão e coordenação; realização de reuniões mensais da Coordenação com os gestores; realização de reuniões trimestrais com o Conselho Deliberativo dos APLs e semestrais com o chefe do executivo; e monitoramento, acompanhamento e avaliação dos gestores.

Fundamentação Teórica

A fundamentação teórica está centrada na Avaliação de políticas públicas, tendo como foco a avaliação de implementação, desenvolvida por meio de indicadores que buscaram medir o grau de eficácia de realização das ações implementadas após a reestruturação desta política no ano de 2013.

Metodologia

Levando em consideração a afirmação de Sen (2010), de que ainda não existe uma estrada régia para a realização de uma avaliação de políticas públicas, utilizamos a abordagem qualitativa, que nos foi possível através do desenvolvimento de pesquisa de campo, por meio da realização de entrevistas com membros da coordenação do Programa de Arranjos Produtivos Locais á época, e através de documentos do Programa, fornecidos pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro Empresas de Alagoas (Sebrae-AL).

Análise dos Resultados

Os indicadores avaliados apresentaram, em sua maioria, graus de eficácia alto e médio, apontando que houve um empenho por parte da coordenação na implementação das ações mencionadas.

Conclusão

Os resultados dessa pesquisa de avaliação nos permite afirmar que o grau de eficácia de realização dessas ações foi relevante, pois boa parte dos indicadores apresentaram graus de eficácia alto e médio. Desse modo, acreditamos que a coordenação do PAPL exercia liderança, juntando esforços para o desenvolvimento e fortalecimento dos Arranjos produtivos fomentados pelo PAPL. Contudo não podemos afirmar aqui se a implementação das ações previstas geraram impactos positivos no público-alvo, com vistas a promoção do desenvolvimento local , que era o objetivo da política avaliada.

Referências Bibliográficas

ALAGOAS (estado). Decreto nº 20.412, de 2012. Institui o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos do Estado de Alagoas-PAPL/AL, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Alagoas: Maceió, AL, 2012, p.2-3, 5 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.controladoria.al.gov.br/legislacao/decretos>. Acesso em: 11 nov. 2021. ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo da avaliação. In: RICO, E. M (org.) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão de debate. São Paulo: Cortez: 1998. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/cadastro/passos2>. Acesso em

Palavras Chave

Políticas Públicas, Avaliação de implementação, Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas

O PROGRAMA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DE ALAGOAS (PAPL): Avaliação da implementação/eficácia das ações direcionadas à coordenação geral (2013-2016)

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas, institucionalizado em 2004, teve como objetivo fomentar Arranjos Produtivos Locais em diversas regiões do estado. Esse programa passou por quatro fases até a ser descontinuado em 2018. Enfatizamos na pesquisa, o período de reestruturação do PAPL em 2013, no qual foi previsto o fortalecimento de dois grupos de ações, dentre eles, o grupo de ações direcionadas à coordenação geral do PAPL, que buscava o aperfeiçoamento da equipe gestora e o acompanhamento dos gestores dos Arranjos Produtivos Locais fomentados por esse programa público.

Esse artigo tem como objetivo principal verificar o cumprimento dessas ações por parte da coordenação, por meio da avaliação de seus graus de eficácia. Para tanto, desenvolvemos uma pesquisa de avaliação de implementação. Esse tipo de avaliação busca aferir se as ações, objetivos e/ou metas do programa foram cumpridos, não se preocupando em explicar os impactos de tal programa. A pesquisa tem uma abordagem qualitativa, desenvolvida por meio da pesquisa de campo, com a realização de entrevistas semi estruturadas e da análise documental.

Do ponto de vista teórico, esse estudo tem como finalidade contribuir com área do conhecimento de avaliação de políticas públicas, com vistas a ampliação das discussões e realização desse tipo de pesquisa, que ainda carece de um maior aprofundamento teórico e reconhecimento na academia, pois acreditamos que o fortalecimento das pesquisas de avaliação de políticas públicas é algo necessário em nossa sociedade, que tanto necessita dessas ações. Além desta breve introdução, o artigo apresenta na segunda seção uma breve discussão sobre a avaliação de políticas públicas, com foco na avaliação de implementação ou eficácia, e uma descrição do Programa de Arranjos de Produtivos de Alagoas; na terceira seção é apresentada a avaliação dos graus de eficácias das ações descritas e, por fim, temos as considerações finais.

2 A AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO/EFICÁCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROGRAMA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DE ALAGOAS

Thomas Dye, no livro “*Understanding Public Policy*” define políticas públicas como, o que os governos escolhem fazer ou não fazer. Na perspectiva do autor, a política pública pode ser traduzida como o “governo em ação”, que, de acordo com Souza (2006), consiste na visão predominante entre os estudiosos da área. Rosa, Lima e Aguiar (2021) afirmam que essa noção, ao mesmo tempo que é abrangente, coloca foco no ator governamental, delimitando a política pública a partir da iniciativa governamental, seja de por meio da uma ação ou da não ação.

Compreendendo as políticas públicas por essa perspectiva, o nosso foco é a avaliação, que consiste na terceira etapa do ciclo de uma política, e objetiva produzir informações sobre diversos aspectos de uma política (Rosa, Lima e Aguiar 2021). O aspecto da política a ser

avaliado dependerá do objetivo do avaliador, assim, pode-se querer avaliar os processos de implementação, os resultados e os impactos¹.

Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas consiste em uma área de estudo e desenvolvimento de pesquisas institucionais e acadêmicas. Para Lima (2017), a avaliação de uma política pública, enquanto pesquisa, objetiva estabelecer uma relação de causalidade entre os resultados de um programa e suas ações. Entretanto, a autora chama a atenção para os desafios enfrentados na academia, os quais envolvem os conceitos e as metodologias avaliativas. Para Souza (2019) aponta que a avaliação de políticas públicas foi se tornando uma pesquisa social, sendo desenvolvida à luz de teorias e utilizada no Brasil a partir da década de 80.

Sen (2010) aponta que não existe “uma estrada régia” para se avaliar uma política pública, ou seja, ainda não existe um modelo padrão de avaliação. Assim, consideramos que a avaliação de políticas públicas deve ultrapassar as barreiras puramente técnicas e adentrar no contexto social porque, afinal de contas, as políticas públicas existem para atender às demandas da sociedade.

Nesse contexto, uma classificação importante, muito utilizada em trabalhos acadêmicos sobre avaliação de políticas públicas e muito comum na literatura, é a que divide a avaliação de políticas públicas em avaliação da efetividade, da eficiência e da eficácia. Essa divisão é “[...] basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e, por consequência, [sic] da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação” (Arretch, 1988, p.03).

O nosso foco será a avaliação de implementação ou eficácia, a qual pode ser desenvolvida antes, durante a execução da política, e/ou após a sua finalização. Esse tipo de avaliação objetiva aferir se a implementação da política foi eficaz, no sentido do cumprimento das metas desejadas. “A importância desta linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de entraves, problemas e conflitos possíveis durante a realização de um programa” (Figueiredo, M.; Figueiredo A., 1986, p. 5). Assim, a avaliação de processo ou avaliação de eficácia não busca avaliar os impactos da política, consistindo no tipo de avaliação mais desenvolvido, por ser menos custoso e exequível.

O desenvolvimento de pesquisas de avaliação necessita de indicadores que possibilitem a identificação e mensuração de aspectos relacionados ao fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção em determinada realidade (Costa, 2019). Dessa maneira buscamos indicadores capazes de aferir o grau de eficácia das ações planejadas e direcionadas a coordenação geral do PAPL, após a sua reestruturação, em 2013. Os próximos parágrafos descreverão o PAPL e suas fases.

Criado em 2004, o Programa de Arranjos Produtivos Locais de Alagoas foi fruto da Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais, uma política pública federal para a promoção do desenvolvimento regional e local, a qual, conforme Lustosa e Rosário (2011), no Estado de Alagoas, foi desenvolvida por etapas, deixando de ser uma política de governo, e consolidando-se como uma política de Estado a partir de 2008.

Desse modo, o período de 2000 a 2003 consistiu na etapa de formulação dessa política, segundo Draibe (2001, p.15), a etapa de formulação de uma política compreende: “[...] os processos de filtragens e de apropriação [...]; a formulação e decisão e as definições

¹ Os parâmetros podem ser delineados com base em diversas perspectivas, tal escolha depende dos objetivos da avaliação. Por exemplo, podemos utilizar parâmetros a partir dos elementos constantes na estrutura normativa formal, perguntando: Os objetivos foram atingidos? Os recursos foram suficientes? As atividades foram executadas conforme previsto? De outro ângulo, podemos averiguar a percepção das beneficiárias e dos beneficiários sobre os serviços recebidos e o desempenho do pessoal que os implementou (Rosa, Lima e Aguiar, 2021, p.79).

de estratégias de implementação”.

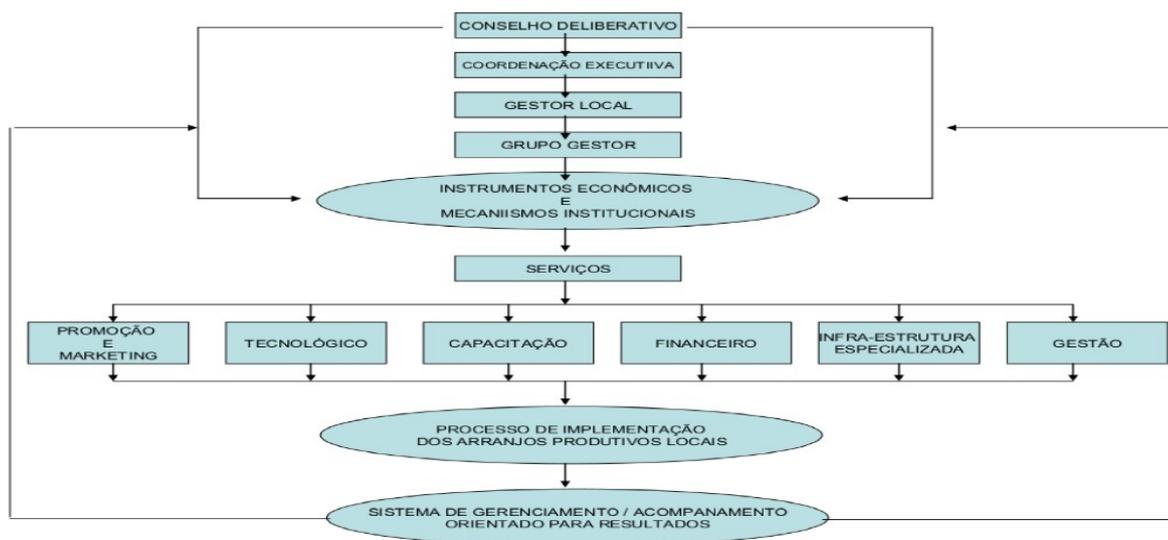
O período de 2004 a 2007 abrangeu a institucionalização e implementação do PAPL. O Decreto nº 2.077, de 30 de agosto de 2004 (Alagoas, 2004), instituiu o PAPL com o objetivo de apoiar aglomerados econômicos de micro e pequenas empresas ou produtores autônomos concentrados em uma região ou município, objetivando o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e setoriais deprimidas economicamente.

O programa consistiu em uma parceria entre o governo do estado e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que, a partir de 2003, “encapou [sic] a proposta de APLs como linha de ação do órgão” (Lustosa; Rosário, 2011, p. 80). Nesse sentido, o Decreto nº 2.077, de 30 de agosto 2004, estruturou o PAPL da seguinte maneira:

- a Conselho deliberativo: formado por representantes da administração do governo do Estado, instituições parceiras e signatárias de protocolo de intenções, instituído para dar suporte ao Programa com a presidência exercida, respectivamente, pelo governo do Estado e pelo secretário executivo do planejamento e orçamento. Assim, competia ao conselho deliberativo a formulação de políticas e diretrizes gerais; a integração entre os parceiros; a deliberação sobre as questões interinstitucionais, harmonizando os interesses dos parceiros do Programa; e a designação dos grupos de trabalho para a consecução das competências mencionadas.
- b Coordenação executiva: ficou a cargo da antiga Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento do estado (Seplan/AL), atual Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag), e do Sebrae/AL. A coordenação executiva teve como objetivo fazer cumprir e também cumprir as decisões do conselho deliberativo; acompanhar e avaliar o processo de implementação do PAPL; coordenar o acompanhamento financeiro da implementação; articular e coordenar a integração das ações necessárias; ajustar ações e orientar mudanças do programa, ficando responsável pelo gerenciamento superior das ações do programa; e prestar apoio técnico-administrativo aos gestores locais.
- c Gestores locais: responsáveis pelo gerenciamento, operacionalização e acompanhamento das ações dos APLs, tendo como atribuições: serem agentes facilitadores do processo, retransmitindo conhecimentos teóricos; atuarem junto aos demais setores da economia, dos programas e projetos; convocarem e realizarem reuniões e, juntamente com a coordenação executiva, viabilizar recursos humanos e materiais (Alagoas, 2004).

A Figura 1, a seguir, descreve a estrutura da coordenação do Programa de Arranjos Produtivos Locais, apresentada no Plano de Ação elaborado em 2004.

Figura 1- Modelo de Gestão do PAPL-AL



Fonte: Alagoas (2004).

No que tange à identificação dos arranjos produtivos locais em Alagoas, a antiga Seplan-AL e o Sebrae-AL, órgãos responsáveis pela coordenação do PAPL, adotaram critérios gerais e parciais. Os primeiros critérios estavam relacionados à eficiência econômica, competitividade, justiça, equidade social, e ao uso eficiente e racional dos recursos naturais. Os critérios parciais fundamentaram-se na escolha de municípios com maior possibilidade de desenvolvimento; maiores índices de pobreza e desigualdade social; menores índices de renda per capita; baixos índices de desenvolvimento na saúde e na educação dos habitantes da região ou municípios; nos municípios com índices de desenvolvimento humano baixo; e aqueles com melhores condições político-institucionais de respostas endógenas aos estímulos e incentivos do PAPL (Lustosa; Rosário, 2011).

Cada Arranjo consistiu, portanto, em um projeto do Programa de Arranjos Locais. Nesse período, foram identificados 27 APLs, sendo 16 no setor de agronegócio, seis no setor industrial e cinco no setor de serviços. São eles: apicultura (Agreste, Litoral, Sertão e Xingó); banana (Zona da Mata, Litoral Norte); Floricultura Tropical (Zona da Mata); fumo (Agreste); Inhame (Zona da Mata); laranja (Zona da Mata); mandioca (Agreste); milho (Agreste); ovinocaprinocultura (Sertão); Pinha (Agreste); Piscicultura (Delta São Francisco e Xingó); Confeções (Maceió e Arapiraca); Laticínios (Sertão); Mármore e Granito (Maceió); Moveleiro (Agreste); Plástico (Maceió); Cultura (Maceió/Jaraguá); Tecnologia da Informação (Maceió); e Turismo (Lagoa, Litoral Norte e Litoral Sul) (Lustosa; Rosário, 2011).

Entretanto, dos 27 arranjos produtivos identificados, apenas dez estavam no plano de ação do Programa de Arranjos Produtivos de Alagoas para o período de 2005 e 2007, elaborado, em 2004, pela coordenação executiva do PAPL. Dessa forma, foram apoiados inicialmente, os seguintes arranjos produtivos: Apicultura no sertão; Ovinocaprinocultura no Sertão; Laticínio no Sertão; Mandioca no Agreste; Móveis no Agreste; Tecnologia da Informação (TI); Cultura em Jaraguá; Turismo na Costa dos Corais; Turismo nas Lagoas; e Piscicultura no Delta do São Francisco.

Assim, a partir do ano de 2008 teve-se a etapa de consolidação do PAPL, na qual alguns arranjos foram descaracterizados e agregados a outros, como foi o caso do APL de Turismo das Lagoas, que foi agregado ao de Turismo Litoral Sul, constituindo o APL de Turismo Lagoas e Mares do Sul; e o APL Piscicultura de Xingó, que foi agregado ao Delta do

São Francisco, formando o APL de Piscicultura.

Em 2009, também foram identificados e incluídos no Programa mais cinco arranjos produtivos: APL de Fruticultura da Pinha; APL da Laranja no Vale do Mundaú; APL do Inhamê; APL de Turismo Caminhos do São Francisco; e APL de Horticultura, contudo, a identificação dos dois últimos arranjos ocorreu por meio da percepção dos gestores municipais dos municípios componentes dos APLs, organizações estaduais e do corpo técnico do Sebrae-AL (Lustosa; Rosário, 2011).

No ano de 2011, o programa passa por uma reestruturação a partir do mês de setembro, que levou à ruptura do contrato com o Sebrae. Assim, em 04 de junho de 2012, foi publicado o Decreto estadual nº 20.412, alterando os Artigos 5º, 7º, 9º, 10º e 11º do Decreto nº 2.077, de 30 de agosto de 2004.

Os processos de reformulação do PAPL previam, dentre outras coisas, oficializar um novo convênio do Programa para o período de 2012-2015. Assim, no mês de abril de 2012, foi firmado um novo convênio (02/2012) por meio da Seplande/AL e da Agência de Fomento de Alagoas, que foi descontinuado em 2012. Desse modo, em janeiro de 2013, após a descontinuação do convênio firmado entre a Seplande, a Agência de Fomento de Alagoas e o Sebrae-AL, foi firmado um novo convênio entre o Estado e o Sebrae.

Com esse novo convênio, foi previsto o fortalecimento de dois grupos de ações diferentes, a serem implementadas. O primeiro consistiu na articulação institucional, planejamento, acompanhamento e avaliação de resultados dos arranjos produtivos locais por meio da realização das ações seguintes: a) operacionalização do Sistema Estratégico de Gerenciamento das Informações para registro e acompanhamento das ações (Sigeor); b) realização de reuniões mensais por APL com o grupo gestor; c) realização de reunião bimestral por APL com todos os empresários/produtores; d) realização de reuniões quadrimestrais com o Conselho Deliberativo do PAPL; e) realização de planejamento e rodadas anuais de negociação com os parceiros dos APL; e f) prospecção de negócios e preparação das empresas para o acesso ao crédito de modo sustentado.

O segundo grupo de ações, a serem implementadas e foco desta pesquisa de avaliação, foi direcionado à Coordenação geral do Programa de Arranjos Produtivos Locais, quais sejam: a) execução do plano de comunicação do programa; b) capacitação da equipe de gestão e coordenação; c) realização de reuniões mensais da Coordenação com os gestores; d) realização de reuniões quadrimestrais com o Conselho Deliberativo dos APLs e semestrais com o chefe do executivo; e) monitoramento, acompanhamento e avaliação dos gestores.

Com essa reestruturação, o programa passa a apoiar dezoito arranjos produtivos locais, quais sejam: Turismo Costa dos Corais; Turismo Lagoas e Mares do Sul; Turismo Caminhos do São Francisco; Tecnologia da Informação; Móveis do Agreste; Mandioca no Agreste Alagoano; Apicultura no Litoral e Lagoas; Horticultura no Agreste; Piscicultura no Delta do São Francisco; Apicultura no Sertão Alagoano; Ovinocaprinocultura no Sertão Alagoano; Fruticultura do Vale do Mundaú; Rizicultura no Baixo São Francisco; Móveis no entorno de Maceió; Fitoterápicos (Produção de Plantas Medicinais e Fitoterápicos); Olarias e Fruticultura no Agreste.

A criação e implementação do PAPL girou em torno da discussão da promoção do desenvolvimento socioeconômico das regiões de Alagoas por meio do apoio aos pequenos produtores, via institucionalização de arranjos produtivos locais. Desse modo, o programa mostrava-se como o “carro chefe” para o desenvolvimento desse estado, o qual contou com o apoio de vários organismos Federais e Estaduais com vistas ao fortalecimento dos APLs, sendo descontinuado em 2018, e substituído pelo Programa Alagoas Maior.

4 AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DAS AÇÕES DIRECIONADAS A COORDENAÇÃO GERAL DO PAPL

Segundo Filho (2011), uma boa coordenação é vital para promover a articulação dos atores e um APL para fazer cumprir as regras e normas com vistas a manter a estabilidade do sistema, evitando atitudes oportunistas.

Nesse sentido, a avaliação das ações direcionadas à gestão do PAPL no período de 2013 a 2016 foi desenvolvida com base nos cinco indicadores, a saber: execução do plano de comunicação do programa; capacitação da equipe de gestão e coordenação; realização de reuniões mensais da coordenação com os gestores dos APLs; realização de reuniões quadrimestrais com o conselho deliberativo e semestral com o chefe do executivo; e monitoramento, acompanhamento e avaliação dos gestores.

Buscamos verificar o cumprimento dessas ações por parte da coordenação, através da avaliação de seus graus de eficácia, levando em consideração as informações dos atores entrevistados, a saber: uma representante do Sebrae, órgão responsável pela execução do PAPL, e uma representante do governo do estado na época, que era responsável pela coordenação de APLs. Ambas foram membros da coordenação executiva do PAPL, a qual era responsável pelo monitoramento, avaliação das ações, dos objetivos, das metas, dos indicadores e dos resultados do Programa (Alagoas, 2012).

O quadro 1 a seguir descreve a matriz de avaliação dos graus de eficácia das ações direcionadas a coordenação geral do PAPL.

Quadro 01-Matriz de Avaliação dos Graus de Eficácia

Ações direcionadas à coordenação geral do PAPL		
Indicadores de eficácia	Graus de eficácia	Fonte
1 Execução do plano de comunicação do Programa	Alto: foram elaboradas e desenvolvidas ações. Médio: foram elaboradas ações, mas não desenvolvidas. Baixo: foram desenvolvidas ações sem elaboração prévia. Nulo: não houve ações.	Entrevistas
2 Realização de reuniões quadrimestrais com o Conselho Deliberativo e semestral com o chefe do executivo. 1 Execução do Plano de Comunicação do Programa	Alto: foram elaboradas e desenvolvidas ações. Médio: foram elaboradas ações, mas não desenvolvidas. Baixo: foram desenvolvidas ações sem elaboração prévia. Nulo: não houve ações.	Entrevistas

2 Capacitação da equipe de gestão e coordenação.	<p>Alto: houve capacitação para as duas equipes.</p> <p>Médio: houve capacitação para apenas uma das equipes.</p> <p>Baixo: houve capacitação, mas não específica para as duas equipes.</p> <p>Nulo: não houve capacitação.</p>	Entrevistas
3 Realização de reuniões mensais da Coordenação com os gestores.	<p>Alto: realização de reuniões mensais.</p> <p>Médio: realização de reuniões esporádicas.</p> <p>Baixo: realização de reuniões quando solicitadas pelos gestores.</p> <p>Nulo: não houve reuniões da coordenação com os gestores.</p>	Entrevistas
4 Realização de reuniões trimestrais com o Conselho Deliberativo e semestral com o chefe do executivo.	<p>Alto: realização das reuniões trimestrais e semestrais pontualmente.</p> <p>Médio: realização de uma das reuniões pontualmente e outra esporadicamente.</p> <p>Baixo: realização das duas reuniões esporadicamente</p> <p>Nulo: não houve realização dessas reuniões</p>	Entrevistas
5 Monitoramento, acompanhamento e avaliação dos gestores.	<p>Alto: ocorreu de forma contínua.</p> <p>Médio: ocorreu em determinados períodos.</p> <p>Baixo: ocorreu de forma esporádica.</p> <p>Nulo: Não ocorreu.</p>	Entrevistas

Fonte: elaboração própria (2022)

O primeiro indicador analisado foi a execução do plano de comunicação do PAPL, porém, antes de mostrarmos os resultados da avaliação de implementação dessa ação, é importante mencionarmos, com base na pesquisa de campo, que o plano de comunicação do

PAPL consistiu na maneira de o programa divulgar as ações planejadas e implementadas como também os resultados alcançados com essas ações.

Devemos salientar a inexistência de um plano de comunicação de mídia (televisão), para o PAPL, que, segundo a Gerente do Sebrae-AL, “[...] visava a estruturar ações para divulgação dos produtos e dos serviços que eram trabalhados por esses grupos, e a divulgação deles em algum evento, ou, no site do Sebrae, da Secretaria dentre outros” (Gerente do Sebrae-AL). A entrevistada, por sua vez, destacou, a construção da imagem dos APLs, inclusive a logomarca do PAPL, que foi uma das ações contidas nesse plano.

De acordo com a representante do Sebrae-AL, foram desenvolvidas várias ações com esse objetivo, mas não em um período determinado, pois elas eram transversais e iam acontecendo ao longo da execução do convênio, quando houvesse necessidade, não sendo possível especificar um período no qual ocorreram. Entretanto, segundo a gerente de APLs, na época, o Sebrae demorou muito na execução de algumas ações porque a gerente da área não entendia do programa.

Com base no que foi apresentado, é importante nos remetermos à Arretche (2001), quando aponta que a suposição de que um programa público possa ser implementado tal como foi previsto no desenho e nos meios pensados pelos formuladores resultará em uma conclusão negativa por parte do avaliador sobre o desempenho de tal programa.

Desse modo, atribuímos um grau de eficácia médio para esse indicador. Todavia, acreditamos que algumas divergências encontradas nas falas das entrevistadas podem ter ocorrido devido à instituição que cada uma representava na coordenação executiva do programa (uma representava o órgão executor das ações, o Sebrae, e a outra, o governo do estado). Entendemos, portanto, que as respostas obtidas podem refletir os “interesses” das duas instituições. De um lado, temos o Sebrae, afirmando que as ações foram desenvolvidas, e, do outro, temos o governo do Estado, querendo, talvez, mais agilidade nas ações para mostrar trabalho, culpando o Sebrae pela demora na realização de algumas ações.

Nesse sentido, segundo Souza (2009, p.45), toda resposta deve ser “contextualizada para que percebamos os interesses – muitos deles “inconscientes” e “pré-reflexivos” – que produzem precisamente aquele tipo de resposta.

No que se refere ao segundo indicador, a capacitação das equipes gestoras e da coordenação; do mesmo modo que as anteriores, essas ações não tiveram um período determinado para acontecer, elas ocorreram ao longo do convênio, quando era necessário.

De acordo com a representante do Sebrae entrevistada, a capacitação do gestor era feita após a contratação desses agentes, porque toda vez que se contratava um gestor tinha que ser feito um nivelamento de conhecimento com ele, ação importante para que os gestores chegassem ao território sabendo o que iriam executar.

A entrevistada mencionou também que os gestores dos APLs desenvolveram vários trabalhos com base nessas formações, os quais foram colocados na página do observatório de APLs. Mas, além dessas capacitações, a coordenação participou de uma capacitação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), direcionada às questões estatísticas de levantamentos de dados, mensuração de resultados, dentre outras “[...] coisas que também são importantes para mensuração de resultados, e até para você concretizar uma política pública, você precisa medir de alguma forma. E aí, com base nisso, foi feita essa capacitação pelo IPEA também” (Gerente do Sebrae-AL).

Entretanto, de acordo com a gerente de APLs na época, nossa segunda entrevistada, ações de capacitação da equipe gestora não foram desenvolvidas. O que acontecia segundo ela, era o seguinte:

[...] quando se contratava novos gestores, o Sebrae, o governo, os bancos, a agência de desenvolvimento, o banco do Brasil, o BNDES, todos se reuniam numa sala discutindo sobre os temas do APL. Por exemplo, a caixa falava o que a caixa poderia oferecer para o gestor conhecer, o que é que ele vai vender no território. Então, a gente colocou isso no plano de comunicação. Mas, a capacitação que a gente pensou era uma capacitação maior, uma pós-graduação em gestão de APL, uma visita técnica, um benchmarking fora do País, a ideia da gente era conhecer o Canadá, e a gente não conseguiu por uma questão de engessamento da máquina pública, que não permitiu a gente fazer as coisas (Gerente de APLs).

Apesar dessa divergência nas falas das entrevistadas, ficou claro que existiu uma certa capacitação para a equipe gestora, mesmo não sendo aquela do ponto de vista “formal”, como uma especialização, por exemplo, que, sem dúvida, poderia ter trazido melhores resultados para o programa de uma maneira geral. Desse modo, consideramos que essa ação apresenta um grau médio de eficácia por ter promovido apenas capacitações mais direcionadas aos gestores dos APLs em um âmbito mais interno, digamos assim, e por não ter realizado uma capacitação mais ampla para a coordenação do PAPL, conforme foi exposto em uma das falas.

No que tange ao terceiro indicador, realização de reuniões mensais da coordenação com os gestores dos APLs, as falas evidenciam que elas ocorriam mensalmente, como previsto, e tinham por objetivo um balanço sobre a atuação do gestor durante o mês. Nessas reuniões, eles apresentavam um relatório das atividades desenvolvidas no período.

Também foi informado que, além dessas reuniões mensais, existiam, pontualmente, reuniões semanais da coordenação com os gestores, as quais tinham por objetivo: “[...] tratar das ações que estavam sendo executadas no campo. O gestor mandava a agenda dele para a coordenação toda semana, e, nas reuniões, eles prestavam contas das ações que ele executou ou não” (Gerente de APLs). Em complemento, a entrevistada afirmou:

O PAPL era forte por causa dessas reuniões da coordenação. A coordenação realmente funcionava, ela não era proforma, a gente sabia tudo o que estava acontecendo porque quando o gestor não falava, as pessoas chegavam no Sebrae do município e dizia [sic] o que estava acontecendo no município. A gente era um modelo de referência na gestão durante doze anos, porque a gente criou esse modelo de gestão (Gerente de APLs).

Nesse sentido, Lustosa e Rosário (2011) afirmam que a coordenação do PAPL conseguia juntar esforços de vários agentes em torno do desenvolvimento dos arranjos, considerando isso o principal ponto positivo. Todavia, apontaram para a necessidade de um certo dimensionamento, para que não viesse a se “[...] tornar um ponto de apoio perpétuo aos agentes dos arranjos, induzindo-os à complacência e a uma postura reativa (Lustosa; Rosário 2011, p. 175)”.

Com base no que foi apresentado, podemos então afirmar que o grau de eficácia dessa ação foi alto, visto que as reuniões aconteceram mensalmente, conforme previsto, possibilitando que a coordenação acompanhasse de perto o trabalho desses gestores nos territórios. Além disso, foi mencionado que havia uma abertura para que os atores dos APLs também informassem à coordenação o que estava acontecendo.

Com relação ao quarto indicador, a realização de reuniões quadrimestrais com o Conselho Deliberativo e semestrais com o chefe do executivo, é importante mencionarmos

que as entrevistadas, à época da pesquisa, fizeram parte da coordenação executiva do PAPL, a qual estava submetida ao Conselho Deliberativo. Assim, fomos informados de que as reuniões quadrimestrais sempre ocorriam, enquanto as semestrais ocorreram duas ou três vezes apenas. Uma das entrevistadas disse:

Na época que eu estava, as reuniões com o Conselho Deliberativo a gente fez muito bem, porque o secretário fez a sala de situação, e a gente fazia uma reunião de trabalho mesmo, muito bonita por sinal. Em duas delas, o Ministério do Desenvolvimento veio para fazer com a gente em 2013. A gente fez as reuniões, convidou o público envolvido: produtores e empresários de todos os arranjos, quadrimestralmente com o calendário certinho. Quando o governador não podia ir, ia o vice-governador. A gente chamava também a academia. O objetivo da reunião era de resultado. A gente levava uma prestação de contas. A gente falava de recursos mesmo. Essas reuniões sempre aconteceram (Gerente de APLs).

Com base nas informações apresentadas, consideramos que os graus de eficácia do quarto indicador foram diferentes para os dois grupos de ações: um grau de eficácia alto para as reuniões quadrimestrais, as quais ocorreram conforme previsto; e grau baixo para as reuniões semestrais com o chefe do executivo, por terem ocorrido esporadicamente.

Com relação ao quinto indicador, o monitoramento, o acompanhamento e a avaliação dos gestores, as entrevistadas afirmaram que ele era feito por meio das reuniões mensais mencionadas anteriormente. As falas evidenciam o que está disposto no Artigo 9º, inciso IV do Decreto Estadual nº 20.412 de 30 de agosto de 2012, que trata do monitoramento e avaliação dos padrões operacionais e dos processos de trabalho do PAPL, os quais deveriam ocorrer simultaneamente com a execução do programa, por intermédio de algumas ações, dentre elas as reuniões mensais entre coordenação executiva e os gestores locais (Alagoas, 2012). Logo, consideramos que essa ação teve um grau de eficácia alto, apresentando alguns resultados, conforme podemos verificar nas falas que seguem:

Essas ações foram fundamentais, por isso que a gente era modelo de referência na gestão. [...] esse acompanhamento direto com o olhar do técnico e o olhar do político, ele traz uma garantia maior da execução que a gente planejou para os municípios e para o APL específico. Então, isso traz garantia da execução do planejamento, e acompanhar não só no sentido de monitorar e fiscalizar não [...], no sentido de oportunizar que as coisas de fato sejam colocadas em prática (Gerente de APLs).

Os resultados da pesquisa corroboram alguns trabalhos desenvolvidos por outros autores, que pesquisaram o PAPL antes da reestruturação do Programa (2013) apresentando a gestão como um ponto forte dessa política pública. Entretanto, salientamos que as informações obtidas nessa pesquisa foram de pessoas, que à época, representavam as instituições responsáveis pelo PAPL, ou seja, gestão do programa “propriamente dita”, assim não podemos esquecer a afirmação de Souza (2009), que toda as respostas precisam ser contextualizadas para que percebamos os interesses inconscientes e pré reflexivos que as produzem. Vale salientar também de acordo com Rosa, Lima e Aguiar (2021, p.18) que, “[...] as políticas expressam a cultura da sociedade na qual foram geradas ou a absorvem nos processos de apropriação e implementação.”

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Coordenar uma política pública é uma atividade complexa, devido aos diferentes interesses existentes na sociedade e a diversidade de atores e instâncias, envolvidas na consecução da política. Salientamos que não foi nosso objetivo aqui avaliar os resultados e impactos destas ações, para tanto seria necessário o desenvolvimento de uma avaliação da efetividade, que pode ser subsidiada com as informações contidas aqui, pois entender e avaliar a implementação das ações é fundamental à compreensão dos resultados de qualquer programa público.

Desse modo, com base no que foi exposto, fica evidente que a coordenação geral do PAPL buscou cumprir as ações previstas após a reestruturação do Programa. Os resultados dessa pesquisa de avaliação nos permite afirmar que o grau de eficácia de realização dessas ações foi relevante, pois boa parte dos indicadores apresentaram graus de eficácia alto e médio. Desse modo, acreditamos que a coordenação do PAPL exercia liderança, juntando esforços para o desenvolvimento e fortalecimento dos Arranjos produtivos fomentados pelo PAPL.

No entanto, não temos como medir aqui os impactos dessa liderança e capacidade de articulação da coordenação na organização e desenvolvimento dos APLs, acuna que será preenchida com a realização de outras pesquisas.

Por fim, sugerimos a realização de novas pesquisas de avaliação desse programa público no estado de Alagoas, o qual se configurou por muito tempo como a principal política de desenvolvimento do estado, acreditando ser de grande importância para a sociedade, ter conhecimento da eficácia e da efetividade das ações governamentais.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAGOAS (estado). Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento. **Plano plurianual 2004-2007**. Maceió, AL, 2003. Disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/plano-plurianual-participativo/resource/0f288102-3525-44a7-855d-2a4838d86684>. Acesso em: 11 jun. 2021.

ALAGOAS (estado). **Decreto nº 20.412, de 2012**. Institui o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos do Estado de Alagoas-PAPL/AL, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Alagoas: Maceió, AL, 2012, p.2-3, 5 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.controladoria.al.gov.br/legislacao/decretos>. Acesso em: 11 nov. 2021.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo da avaliação. In: RICO, E. M (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão de debate**. São Paulo: Cortez: 1998. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/cadastro/passos2>. Acesso em: 26 nov. 2019.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas: In:

BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de política e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

COSTA, Daniel Freire de Oliveira da. **Políticas públicas de promoção a justiça: uma avaliação do programa Justiça na Praça em Natal/RN 2018**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2019.

DRAIBE, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de política e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M.C. Avaliação política e avaliação de políticas. **Revista e Análise de Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n.3, p.107-127, set/dez., 1986.

FILHO, Jair do Amaral. Sistemas e Arranjos Produtivos Locais. **Planejamento e políticas públicas**. n. 36, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/226> . Acesso em: 26 nov. 2019.

LIMA, Renata Mayara Moreira de. **Turismo, políticas públicas e desenvolvimento: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

LUSTOSA, M. C. J.; ROSÁRIO, F.J.P. **Desenvolvimento local em regiões periféricas: a política dos arranjos produtivos em Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2011.

SOUZA, C. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, Roberto Pinto. **Avaliação de Políticas Públicas, de seus programas e projetos: uma discussão sobre os indicadores de resultados e impactos utilizados para a avaliação de sua eficácia e efetividade**. Diretoria de Formação Profissional e Especialização. Escola Nacional de Administração Pública. Mar-2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3832/1/Carlos%20Roberto_FINAL24Fev19%20%282%29.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 13 ed. Boston: Longman, 2010.