

## **INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE: o caso da Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA)**

**DANIELLE DE ARAÚJO BISPO**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
daniellefederal@gmail.com

**HIRONOBU SANO**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
hiro.sano@gmail.com

## Área temática: Administração Pública

### INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE: o caso da Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA)

**Resumo:** No Brasil, Porto Alegre é o primeiro município a possuir uma secretaria destinada a tratar dos animais, a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA). Esta foi instituída a partir da Lei Municipal Nº 11.101/2011 e dentre as atividades desenvolvidas pela SEDA estão promover eventos cujo objetivo seja a discussão de diretrizes para as políticas públicas voltadas aos animais. Considerando que a inovação está presente na lei que cria uma política, entende-se que o Projeto de Lei do Executivo PLE 017/11, a Lei Municipal Nº 11.101/2011 que criou a SEDA e outras ações da secretaria são fontes legítimas que podem ser exploradas à luz dos conceitos de inovação com o objetivo de analisar se a política desta secretaria é inovadora na sua legislação e nas suas ações. Para atender este objetivo, a presente pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa. A coleta de dados se baseou em pesquisa documental. Para análise dos dados, trabalhou-se com a análise qualitativa de conteúdo. Pode-se ressaltar que, a nível de legislação e de ações trabalhadas pela SEDA, é possível elencar algumas características que descrevem uma política pública inovadora, quais sejam: autônoma, compartilhada, contextual, disseminadora, formadora, interativa, nova e planejada

**Palavras-chave:** Inovação; Política Pública Inovadora; Secretaria Especial dos Direitos Animais.

**Abstract:** In Brazil, Porto Alegre is the first city to have a department designed to animals care, the Special Secretariat for Animal Rights (SSAR). It was created from the Municipal Law Nr. 11.101/2011 and among the activities developed by SSAR are promoting events whose objective is the discussion of guidelines for public policies aimed at animals. Whereas innovation has been present in the law that creates a policy proposal, it is understood that the Executive Law Project PLE 017/11, the Municipal Law Nr. 11.101/2011 which created the SSAR and other actions of the secretariat are legitimate sources that may be exploited according to the innovation concepts aiming to analyze whether the policy of this secretariat is innovative in its legislation and its actions. To meet this goal, the present study is characterized as a qualitative research. Data collection was based on documentary research. For data analysis, it worked with the qualitative content analysis. It may be emphasized that at the level of legislation and actions in which SSAR has worked, it is possible to list some features that describe an innovative public policy, namely: autonomous, shared, contextual, disseminator, forming, interactive, new and planned.

**Keywords:** Innovation; Innovative Public Policy; Special Secretariat Animal Rights.

## 1. Introdução

Em um país como o Brasil, onde de modo geral o atendimento hospitalar é precário, transporte público funciona mal, educação infanto-juvenil e superior deixa muito a desejar, abrir espaço para discutir a questão dos animais domésticos a partir da perspectiva das políticas públicas parece até inoportuno. Dar atenção aos animais quando a população carece de serviços básicos vai de encontro aos interesses de muitos atores sociais que certamente receberão a “novidade” com resistência. Todavia, são realidades diferentes que merecem ser contempladas e que precisam da intervenção do poder público na resolução de problemas.

Alguns municípios do Brasil, tais como Porto Alegre, Bento Gonçalves e Jundiaí, já demonstraram interesse em atuar na formulação de políticas públicas voltadas aos animais domésticos. Dentre esses municípios, Porto Alegre é o que está melhor estruturado para lidar com esse tipo de políticas públicas. A cidade possui a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA) para lidar com diferentes problemas tais como abandono, maus tratos, controle populacional etc.

A SEDA foi instituída a partir da Lei Municipal Nº 11.101/2011 e dentre as atividades desenvolvidas por essa secretaria estão promover eventos cujo objetivo seja a discussão de diretrizes para as políticas públicas voltadas aos animais, apoiar ações desenvolvidas por movimentos e organizações não governamentais, garantir o cumprimento da legislação, capacitar voluntários para dar apoio em projetos referentes à causa animal e promover campanhas de conscientização e estímulo à adoção (PONTES, 2012). Por considerar Porto Alegre o município pioneiro e um exemplo que já começa a ser seguido por outras cidades, entende-se que tal situação mereça o olhar analista e crítico a partir da perspectiva da inovação na gestão pública.

O tema inovação na gestão pública parece ter despertado nos últimos anos a curiosidade de pesquisadores por se mostrar um lócus fértil para investigação científica. A compreensão pelo tema desperta interesses no Brasil e em outros países. Por isso, cada vez mais têm surgido profissionais interessados em solidificar uma base bibliográfica. Matthews, Lewis e Cook, (2009, p. 19) afirmam que “as últimas décadas têm visto o surgimento de uma nova e importante área de interesse acadêmico e de negócio: o estudo da ‘inovação’ como um sistema objetivo”.

A inovação na gestão pública "representa um amplo campo de possibilidades" (JACOBI; PINHO, 2006, p. 7), podendo acontecer de diferentes maneiras. A inovação pode ocorrer na forma como os atores passam a se relacionar para formulação e implementação das políticas públicas, nos processos decisórios, na gestão e provisão do serviço público. Também pode acontecer sobre uma política ou um programa já existente, ocasionando mudanças nos processos organizacionais e institucionais e, conseqüentemente, alterando a dinâmica da prestação do serviço público (JACOBI; PINHO, 2006). A inovação no setor público ainda pode incluir a produção de "*material things*", todavia é mais frequente que a inovação esteja relacionada à mudança na prestação de um serviço já existente ou no desenvolvimento de uma política pública (KOCH; HAUKNES, 2005).

Considerando que a inovação está presente na lei que cria uma política, entende-se que o Projeto de Lei do Executivo PLE 017/11, a Lei Municipal Nº 11.101/2011 que criou a SEDA e outras ações da secretaria são fontes legítimas que podem ser exploradas à luz dos conceitos de inovação com o objetivo de analisar se a política desta secretaria é inovadora na sua legislação e nas suas ações.

## 2. Referencial teórico

### 2.1 O conceito de Inovação na Gestão Pública

As primeiras questões investigativas que surgem dizem respeito à conceituação do termo “inovação”. Embora o termo seja reconhecido como perspectiva importante na atualidade, sua definição é antiga e remonta ao século XVI, como explica Spink (2003b), sugerindo, portanto, que a inovação não é uma característica da modernidade. Todavia, concluiu o autor: “Se ‘inovar’ já existia, parece que na modernidade chegou a ocupar o centro das atenções até o ponto de ser o referencial para o correto, numa sutil inversão de valores em relação à conservação e à tradição, valorizando, por exemplo o ‘novo’ em relação ao ‘obsoleto’” (SPINK, 2003b, p. 2).

A conceituação básica do termo inovação envolve na sua explicação a noção do novo, da renovação e de se fazer algo de modo distinto do que era feito antes. Mostra-se, portanto, indispensável associar à inovação a questão da mudança. Mudar para introduzir algo novo, inovar ou simplesmente trilhar uma situação diferente da estabelecida. A toda mudança pode estar associada resistência por parte de alguns atores (SPINK, 2003a). Sendo assim, pode-se concluir que os três pilares da inovação, com base na leitura de Spink (2003a, 2003b, 2006), que devem ser considerados na análise de uma política pública inovadora são: o novo, a mudança e a resistência. Esquemáticamente, como segue:



Figura 1: Os pilares da Inovação  
Fonte: Baseado em Spink (2003a, 2003b, 2006)

Na perspectiva de Jacobi e Pinho (2006), inovar também implica em introduzir mudanças que podem ocorrer dentro de uma ordem já existente ou ser uma mudança planejada. O importante é notar que elementos serão modificados seja nas instituições, nos métodos, técnicas, formas organizacionais, atitudes, relações sociais, componentes materiais etc. De acordo com esses autores “o que está efetivamente em jogo é a transformação de uma realidade, na medida em que os indicadores sociais revelam a necessidade de mudanças para

enfrentar problemas, crises ou deficiências num determinado contexto” (JACOBI; PINHO, 2006, p. 8).

Para Mulgan e Albury (2003), a inovação é a criação e implementação do novo, seja em processos, produtos, serviços ou métodos de entrega que resultem em melhorias de eficiência, eficácia ou qualidade. As inovações podem ser de três tipos: incremental, radical e transformacional.

As inovações incrementais não produzem grandes mudanças nos serviços ou processos existentes, todavia, mesmo pequenas, elas são cruciais para a melhoria dos serviços públicos e para a adaptação desses serviços às necessidades sociais e locais. A inovação radical produz um novo serviço, produto ou método de entrega, mantendo a dinâmica global do setor inalterada, como diz os autores “*the overall dynamics of the sector remains unchanged*” (MULGAN; ALBURY, 2003, p. 3). As inovações sistêmicas ou transformacionais são impulsionadas pelo surgimento de novas tecnologias, que transformam setores, dando origem a novas estruturas de força de trabalho, novos tipos de organização, as novas relações entre as organizações e mudança radical no desempenho geral (MULGAN; ALBURY, 2003).

Rogers (1995) aborda uma distinção importante entre os termos 'inovação' e 'invenção'. Ao conceito de invenção associa-se à criação de uma nova ideia, enquanto ao conceito de inovação associa-se à adoção de uma ideia já existente pela primeira vez por uma organização (*apud* BORINS, 2001). Koch e Hauknes (2005) afirmam que a inovação trata-se de uma implementação proposital na mudança de comportamento de agentes sociais (indivíduos ou organizações) dentro do contexto da atividade em que estão inseridos.

Para construir uma política inovadora, os atores devem interagir com outros atores, sendo estes pessoas ou organizações. A capacidade de inovar é dependente da capacidade de interagir e desenvolver redes e parcerias que podem ajudar a ter acesso a competências relevantes a partir de processos de aprendizagem. Com isso, maiores são as chances de que o processo de inovação seja bem sucedido (KOCH; HAUKNES, 2005).

Spink (2003a) explica que um consenso conceitual do termo inovação a partir das experiências práticas relatadas em programas, projetos ou atividades está distante de ser alcançado. Todavia, a abordagem da inovação se difere de outras experiências exitosas denominadas de *best practices* ou melhores práticas. Embora essa distinção não seja efetivamente clara, conforme afirmam Spink (2003a, 2003b, 2006) e Farah (2008), pode-se tentar organizar o campo de atuação de cada uma. Não está claro de que forma essa discussão irá ajudar na análise do caso.

O conceito de “melhores práticas” se origina a partir da literatura de gestão da qualidade. No campo da Administração Pública, entendem-se as melhores práticas como uma espécie de “solução completa, fechada e integral, a qual, implicitamente, prescreve um modo específico e único de responder a um desafio ou problema” (FARAH, 2008, p. 113). As melhores práticas desconsideram a influência de diferentes contextos para se elaborar uma solução, pois trabalha com a ideia de um modelo que pode ser assimilado por situações diversas. Sendo assim, tal conceito é visto como pragmático e pouco reflexivo. É orientado pela frase: “faça assim porque funciona”, desconsiderando as especificidades da situação (SPINK, 2003a, 2003b).

Já o conceito de inovação é tratado de um modo mais crítico, onde o diálogo pode permitir crescimento e reflexão sobre como resolver determinada questão. Neste conceito, reconhecem-se a competência dos atores para elaborar e trocar ideias. A abordagem da inovação tenta, por meio do diálogo e do debate, promover mudanças e melhorias nas práticas de políticas públicas (SPINK, 2003a). A inovação, enquanto resposta a um problema, não é vista como uma solução fechada e completa que basta ser transferida. A inovação é vista

“como parte de um *repertório* de alternativas a serem consideradas por aqueles que enfrentam problemas similares” (FARAH, 2008, p. 113). Neste sentido, a inovação deve considerar o contexto de sua aplicação (KOCH; HAUKNES, 2005).

Em resumo, enquanto a inovação dá margem a reflexividade e criticidade dos atores no processo de construção de uma política, as melhores práticas constituem um padrão a ser seguido, uma espécie de “moldura analítica para avaliação” (SPINK, 2006, p. 26).

De modo geral, a inovação no setor público pode ser de diferentes tipos, tais como: um serviço novo ou melhorado, como assistência hospitalar em casa; inovação de um processo, como a mudança na fabricação de um produto ou na prestação de um serviço; inovação administrativa, como o uso da gestão compartilhada na formulação de políticas; inovação do sistema, como a criação de uma nova forma de interação entre as pessoas; inovação conceitual, como a mudança na perspectiva de atores; mudança radical de racionalidade, o que significa que a visão de mundo ou a matriz mental dos funcionários de uma organização está mudando (KOCH; HAUKNES, 2005).

Explanado o conceito de Inovação na Gestão Pública, a próxima seção reúne as características inovadoras desse tipo de política.

## **2.2 Características de uma política pública inovadora**

Pela emergência do tema, particularmente no Brasil, ainda tem-se tentado elencar as características de uma política inovadora. Ao tratar do tema da inovação na gestão pública, de formas diferentes, os autores apontam fatores e parâmetros que caracterizam uma política inovadora. O objetivo desta seção é reunir em um quadro as principais características encontradas nos textos estudados.

O Programa Gestão Pública e Cidadania, por exemplo, foi criado em 1996 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e pela Fundação Ford, com apoio do BNDES. Seu objetivo é identificar, divulgar e premiar iniciativas inovadoras dos governos estaduais, municipais e organizações indígenas. De acordo com Spink (2003b), o programa utiliza para analisar as políticas públicas dos programas, projetos ou atividades inscritas no Prêmio Anual os seguintes parâmetros:

Representam mudanças substantivas, qualitativamente ou quantitativamente, em relação às práticas anteriores; permitem ou apontam maneiras para que a experiência possa ser seguida por outros e transferida a outras regiões e jurisdições; ampliam ou consolidam formas de acesso e diálogo entre a sociedade e suas agências públicas; utilizam recursos de maneira responsável e estimulam práticas autônomas que possam vir a ser auto-sustentadas (SPINK, 2003b, p. 2).

Em relação a apontar maneiras para que a experiência possa ser seguida, corroborando com Spink (2003b), Farah (2008) ressalta a questão da adoção de uma política inovadora por outras localidades. A isso, a autora chama de disseminação que ocorre justamente porque uma nova forma de lidar com os problemas públicos é instaurada e percebida por outras localidades a ponto de ser adotada. Ainda há uma distinção importante entre o termo disseminação e replicação. A disseminação ocorre quando na adoção de uma inovação são consideradas as características do contexto onde ela será adotada. Na replicação, o modelo é adotado considerando-se que a sociedade assume um papel de passividade (FARAH, 2008).

O termo disseminação é mais adequado a tal abordagem do que o termo replicação. Este último sugere a reprodução de um modelo. O termo disseminação, por sua vez, sugere uma perspectiva mais horizontal, a qual inclui a seleção ativa e a incorporação de ideias e práticas por outros. A perspectiva das **melhores práticas-replicação** tende a atribuir um papel passivo à localidade receptora, enquanto a perspectiva da **inovação-disseminação** pretende reconhecer a participação ativa das localidades ou municípios adotantes no processo de adoção de inovações e mesmo na sua 'recriação', reatualizando a inovação (FARAH, 2008, p. 114, grifos meus).

De acordo com Farah (2008), a política inovadora possui ainda algumas características próprias que vão influenciar sua disseminação, o que a autora chama de fatores. Estes devem ser considerados na análise do processo de disseminação. Tais fatores encontram-se reunidos no quadro abaixo e estão intimamente associados à natureza da política inovadora.

<b>Fatores</b>	<b>Descrição</b>
Características intrínsecas da inovação	Capacidade de a política fornecer respostas inovadoras às necessidades locais.
Natureza do problema enfrentado pela política ou programa inovador	Refere-se à natureza do problema que a inovação ajudará a resolver. Se o mesmo problema for vivenciado por diferentes localidades, isso facilita com que a mesma inovação se torne uma solução satisfatória em princípio. Já se o problema é particular a uma localidade, o processo inovativo precisa ser específico (modelo idiossincrático) e, portanto, com reduzido potencial de disseminação.
Percepção da relevância do problema ou desafio	Para que exista a inovação é necessário que outros municípios e localidades percebam que ela foi importante para a resolução de determinados problemas sociais que são relevantes.
Convergência com a agenda de políticas públicas de diferentes localidades	É necessário que o problema a ser tratado pela inovação faça parte da agenda política do local, pois isso facilitará a disseminação. É necessário, portanto, que ele tenha status para compor a agenda.
Acesso à informação	A disseminação da inovação é facilitada pela relação de vizinhança, uma relação direta entre a localidade inovadora e outras localidades. Contudo, a disseminação também acontece por meio de redes compostas por diferentes agentes, o que faz com que a inovação não necessariamente seja transmitida pelo inovador.
Seleção de inovações por atores envolvidos no processo decisório nas localidades receptoras	Papel ativo dos atores sociais e políticos, os quais agem para incorporar, rejeitar ou ignorar uma determinada inovação influenciando, assim, o processo de disseminação. O mimetismo, ou seja, a semelhança da inovação, não se dá como um mecanismo automático, mas como uma questão de escolha.

Quadro 1 – Fatores que influenciam o processo de disseminação de uma política inovadora  
Fonte: Baseado em Farah (2008)

As características mais frequentemente observadas de inovações na gestão pública são: as inovações são holísticas; fazem uso de novas tecnologias da informação; incorporam melhorias de processo; capacitam os cidadãos; realizam parcerias com o setor privado; têm gerentes de nível médio ou funcionários da linha de frente como iniciadores. Estudos também

mostraram que as inovações são muito mais uma resposta aos problemas internos ou oportunidades do que respostas às crises. Além disso, as inovações resultam de um planejamento e não do acaso (BORINS, 2001).

Com base na leitura dos vários autores citados no texto, reuniram-se as características comuns a uma política inovadora. Ressalta-se que uma política inovadora não precisa conter todas essas características, mas precisa essencialmente representar uma mudança em relação à situação anteriormente estabelecida para resolver um problema social.

<b>Características</b>	<b>Descrição</b>
1. Autônoma	Estimula práticas autossustentadas.
2. Compartilhada	Realizam parcerias com o setor privado para ajudar a resolver os problemas.
3. Contextual	Considera as especificidades do contexto onde se encontra inserida
4. Disseminadora	Atrai atenção de outros atores (indivíduos ou organizações) que tentam entendê-la e adaptá-la às suas necessidades, inclusive atores de outras localidades.
5. Formadora	Capacita os cidadãos para lidar com o problema de forma ativa.
6. Holística	Considera a visão do todo na forma de resolver um problema.
7. Interativa	Promove a interação entre os diferentes atores do Poder Público e da sociedade civil nos diferentes estágios de formação da política pública.
8. Nova	Representa mudança, seja esta incremental, radical ou transformacional, em relação à situação anterior
9. Planejada	Políticas inovadoras resultam mais de um planejamento do que do acaso.
10. Tecnológica	Faz uso de novas tecnologias da informação.

Quadro 2 – Características de uma política pública inovadora

Fonte: Baseado em Borins (2001); Farah (2008); Koch e Hauknes (2005); Spink (2003b); Mulgan e Albury, (2003).

Outra questão importante a considerar é que inovar é sempre um risco, pois se está lidando com o novo. No setor público isso é mais complicado, pois se coloca esse “novo” à disposição e à avaliação da sociedade. Os riscos de inovar no setor público correspondem, portanto, a implementar novas políticas e modelos de prestação de serviços que possam ser ineficazes ou mesmo prejudiciais e que tenham consequências imprevisíveis. Assumir risco de inovar no setor público é também assumir o mal uso de recursos públicos caso a inovação não ocorra da forma como prevista. Para a sociedade, o risco corresponde à perda de um investimento que poderia ser destinado a outra necessidade.

Assim, gerenciar esse risco se faz demasiadamente necessário. "Isto significa que o setor público requer métodos de gestão de risco mais sofisticados e complexos do que o setor privado a fim de abordar áreas de inovação uma vez que as consequências do fracasso são graves" (MATTHEWS; LEWIS; COOK, 2009, p. 27).

### **3. Metodologia**

A presente pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa. Tanto o tema da Inovação na Gestão Pública está se fortalecendo enquanto área acadêmica como as políticas públicas voltadas aos animais não são comumente contempladas como políticas municipais. Assim, a pesquisa qualitativa é de particular relevância visto que se trata de um tema novo e de uma política nova que poderiam ser abarcadas em sua complexidade apenas a partir de uma estratégia de pesquisa que fosse mais indutiva do que dedutiva (FLICK, 2009). Assim, mais do que testar teorias, buscou-se também reunir conceitos sensibilizantes para analisar o

projeto de lei e a Lei Municipal Nº 11.101/2011, além de algumas ações pontuais da SEDA. Por isso, elaborou-se o quadro com as características de uma política pública inovadora.

A coleta de dados se baseou em pesquisa documental. Na pesquisa documental, a fonte de dados é primária e está restrita a documentos (MARCONI; LAKATOS, 2010). Para esta pesquisa, utilizaram-se dados de arquivos públicos, nomeadamente dados disponibilizados no site da Prefeitura de Porto Alegre. Documentos oficiais de arquivos públicos, como a Lei nº 11.101, de 25 de julho de 2011 e o Projeto de Lei do Executivo PLE 017/11 foram consultados e analisados, além de algumas matérias disponibilizadas na página da Secretaria Especial dos Direitos Animais.

Para análise dos dados, trabalhou-se com a análise qualitativa de conteúdo. De acordo com Flick (2009) uma característica essencial desse tipo de análise é o uso de categorias, normalmente obtidas a partir de modelos teóricos. As categorias utilizadas para fazer análise dos dados foram as características de uma política inovadora, contidas no Quadro 2. Ou seja, uma política pública inovadora é: autônoma, compartilhada, contextual, disseminadora, formadora, holística, interativa, nova, planejada e tecnológica. A técnica de análise de conteúdo utilizada aqui é a síntese da análise de conteúdo. Nesta técnica, "o material é parafraseado, o que significa que trechos e paráfrases menos relevantes que possuam significados iguais são omitidos" (FLICK, 2009, p. 292).

#### **4. Análise e Descrição dos Dados**

##### **4.1 O contexto que favoreceu a criação da SEDA**

Com a descrição dos dados desta seção, será possível perceber que os problemas vivenciados pelo município de Porto Alegre favoreceram a criação de leis e decretos que regulamentassem políticas públicas de proteção aos animais, fazendo, portanto, com que este assunto fizesse parte da agenda política do local. Como explica Farah (2008), o problema tratado pela inovação deve possuir *status* para participar da agenda local. Nesta perspectiva, considerar as especificidades do contexto é essencial para se formular uma política inovadora, como explica Spink (2003b), Koch e Hauknes (2005) e Farah (2008).

Devido a competência que os municípios possuem para legislar, Porto Alegre desenvolve, desde 2005, iniciativas com o objetivo de promover políticas públicas de proteção aos animais. Para isso, foi criada em janeiro de 2006 a Lei nº 9.945 que instituiu o Programa de Proteção aos Animais Domésticos no Município de Porto Alegre cuja pretensão foi estabelecer os cuidados que os animais domésticos devem possuir, tais como a posse responsável, a esterilização, a adoção e o cadastramento, bem como a proibição da eutanásia indiscriminada.

Depois desta lei, vários outros decretos e leis foram instituídos com objetivos diversos, como constam no Projeto de Lei do Executivo PLE 17/2011: o Decreto nº 15.790, de 21 de dezembro de 2007, estabeleceu atribuições a diversos órgãos do Poder Executivo, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e *pet shops* para a efetivação do Programa de Proteção aos Animais Domésticos; o Decreto nº 16.295, de 14 de maio de 2009, criou a Coordenadoria Multidisciplinar de Políticas Públicas para os Animais Domésticos (COMPPAD); o Decreto nº 16.420, de 27 de agosto de 2009, estabeleceu regras para permanência de animais nas instituições de ensino, públicas ou particulares; o Decreto nº 16.638, de 9 de março de 2010, regulamentou a Lei nº 10.351, de 10 de setembro de 2008, que institui o Programa de Redução Gradativa de Veículos de Tração Animal (VTAs) e de Veículos de Tração Humana (VTHs); a Lei nº 10.843, de 5 de março de 2010, instituiu o Fórum de Debates sobre Políticas Públicas para Animais no Município.

Assim, o Projeto de Lei do Executivo PLE 17/2011 solicitou a criação da Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA) com o objetivo maior de gerir todas as ações já existentes no município de Porto Alegre. Esta secretaria foi criada no âmbito da Administração Centralizada do Executivo Municipal, com o objetivo de estabelecer e executar políticas públicas destinadas à saúde, proteção, defesa e bem-estar animal.

Uma das justificativas apresentadas pelo então prefeito José Fortunati no projeto de lei para a criação desta secretaria foi a de que Porto Alegre contava com um grande número de animais abandonados e que essa questão é também uma questão de saúde pública.

O presente Projeto de Lei, Senhora Presidente, é justificado, pois o Município de Porto Alegre apresenta um cenário com um grande número de animais abandonados, semi-domiciliados e advindos de famílias em vulnerabilidade social, como resultado de descontrole e falta de conscientização da população ao longo dos anos, tornando-se uma questão de saúde pública do Município (José Fortunati, Projeto de Lei do Executivo PLE 17/2011)

A criação da SEDA no âmbito da gestão municipal representou também uma inovação do tipo sistêmica ou transformacional, como explica Mulgan e Albury (2003), pois tal mudança deu origem a novas estruturas de força de trabalho, visto que criou um novo cargo, o Secretário Municipal da SEDA, dentro da Prefeitura, além da própria secretaria representar um novo tipo de organização. Pode-se perceber, a partir da leitura do Projeto de Lei do Executivo, que tal mudança foi estudada, analisada e por isso foi uma mudança planejada. Como explica Borins (2001), políticas inovadoras também podem ser resultado de planejamento.

#### 4.2 SEDA: um caso de inovação na Gestão Pública Municipal

A Lei nº 11.101, de 25 de julho de 2011, cria a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA) que tem por missão promover e executar políticas públicas voltadas aos animais domésticos e por visão ser uma referência nacional. Abaixo, o mapa estratégico desta secretaria resume sua missão, visão, valores e objetivos estratégicos.



Figura 1: Mapa estratégico da SEDA

Fonte: Site da Prefeitura de Porto Alegre (2015)

Pode-se afirmar que os três pilares da inovação, o novo, a mudança e a resistência, com base na leitura de Spink (2003a, 2003b, 2006), estão presentes quando se analisa a formação desta secretaria. A criação dessa secretaria tratou-se de uma iniciativa pioneira no município e por isso o *novo*, como fala Spink (2003a, 2003b, 2006), está presente, contrapondo, inclusive duas situações e ressaltando a *mudança* de perspectiva: a “matança” existente no passado, como disse o prefeito José Fortunati, com uma nova política de castração.

A secretaria, de acordo com o prefeito, tratará de um tema complexo, mas terá como um dos principais focos a prevenção de doenças e o controle populacional de animais, como cães e gatos, principalmente nas vilas. ‘Não pela matança, como acontecia no passado, quando passava a carrocinha para levá-los para o sacrifício’, alertou. ‘Propomos sim a esterilização e a castração como política adequada, apoiada pelos protetores’, disse (BARCELLOS, 2011).

As ações trabalhadas pela SEDA receberam reconhecimento da presidente Dilma Rousseff que ressaltou a importância do pioneirismo da prefeitura de Porto Alegre para tratar com a questão animal.

Dilma elogiou o trabalho da SEDA, no ato de anúncio do metrô de Porto Alegre, com o plenário completamente lotado de autoridades, prefeitos e parlamentares, e disse que Porto Alegre está motivando outras prefeituras a criarem políticas públicas para animais (SEDA, 2013).

A *mudança* foi um pilar trabalhado fortemente no discurso sobre essa política, na forma como o município passa a lidar com a questão dos animais domésticos:

A Seda ainda concentrará esforços, conforme o prefeito, na educação e conscientização para a adoção responsável. Essas campanhas serão realizadas em todas as escolas da cidade, tanto públicas como privadas. ‘Um ser vivo não é um objeto’, frisou, lamentando o fato de muitas pessoas comprarem bichinhos por impulso para depois os abandonarem (BARCELLOS, 2011).

Como toda política pública em desenvolvimento, a *resistência* de alguns atores foi notada. O fato de o projeto de lei criar cargos comissionados e funções gratificadas gerou resistência em alguns agentes sociais interessados na causa. A vereadora Fernanda Melchionna (PSOL), embora considere a proposta inovadora ao afirmar “isso pode inspirar outros municípios”, criticou a criação dos cargos comissionados (MORAES; OLIVEIRA; MAROCCO; CASTRO, 2011), pois, segundo sua visão, deveria existir concurso para que haja uma contribuição mais efetiva.

A criação da SEDA trouxe *mudanças qualitativas e quantitativas* quando comparada a situação anteriormente estabelecida, como explica Spink (2003b). Os trabalhos realizados no sentido de tornar a população mais informada são consistentes com a proposta de política pública ou mais precisamente com a característica *formadora* que algumas ações da SEDA possuem. Com a criação da Secretaria, passaram-se a realizar mutirões em comunidades de vulnerabilidade social para consultar e castrar os animais que ali vivem; orientações pedagógicas na rede municipal de ensino; feiras de adoção; cadastro de protetores e

organizações protetoras de animais (Prefeitura de Porto Alegre, 2015), sendo essas algumas das mudanças qualitativas.

Algumas mudanças quantitativas também são visíveis desde a criação desta secretaria. Para analisar se a política tem apresentado resultados satisfatórios para a sociedade, Spink (2003a) sugere que essa discussão seja entregue à ciência para que esta possa ajudar na identificação dos parâmetros de sucesso. A SEDA, criada em 2011, já apresentou alguns dados de sua atuação de julho de 2011 a outubro de 2013<sup>1</sup>, como segue:



Figura 2: Números da Seda de Julho de 2011 a outubro de 2013.

Fonte: Prefeitura de Porto Alegre (2015)

Como os dados mostram, uma das ações mais importantes da secretaria diz respeito ao controle populacional de animais. Assim, foram realizadas mais de 13 000 esterilizações em pouco mais de dois anos refletindo uma preocupação com a reprodução indesejada. Essas esterilizações não são apenas em animais de ruas, mas também de comunidades carentes. A adoção de animais que viviam nas ruas é outra medida importante, pois depois de tratados e castrados, muitos precisam encontrar um lar para dar espaço para os que ainda estão nas ruas. Todavia, como mostra os números, as adoções foram em um número bem menor. Animais resgatados, mas que não são adotados, ficam na Unidade de Medicina Veterinária (Prefeitura de Porto Alegre, 2015).

A SEDA já foi reconhecida como exemplo de política pública a ser seguida por outros municípios, deixando em evidência sua capacidade de *disseminação*, nos termos que explicou Farah (2008). Em 2013, o Prefeito de Jundiaí-SP, Pedro Binguardi visitou a SEDA para estudar as políticas desenvolvidas e a possibilidade de implementá-las.

A prefeitura de Jundiaí tem uma Coordenadoria de Proteção Animal, que foi institucionalizada com a posse de Bigardi. O órgão tem dez funcionários e recursos destinados à esterilização. ‘Quando assumi a prefeitura, a primeira atitude foi institucionalizar a Coordenadoria de Proteção Animal. Agora, estamos estudando políticas públicas para animais e buscando experiências exitosas em Porto Alegre para implementar no município, em 2014’, disse o prefeito (AMARAL, 2013).

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda\\_news/cache/news20131018.html](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda_news/cache/news20131018.html)>. Acesso em: 16 fev 2015.

Bento Gonçalves-RS também foi outro município que procurou a SEDA para entender sobre as políticas públicas voltadas aos animais domésticos<sup>2</sup>.

De acordo com a vereadora Neilene Lunelli Cristofoli (PT), a intenção é implantar naquela cidade uma secretaria nos mesmos moldes e aperfeiçoar o trabalho em prol dos animais. 'Atualmente, Bento Gonçalves realiza em torno de 80 esterilizações por mês, somente em fêmeas. Mas é preciso aperfeiçoar o trabalho e ampliar os serviços para promover o bem-estar animal', destacou (SEDA, 2013).

Uma política inovadora também é *interativa*, consolidando o diálogo entre a sociedade e o poder público (SPINK, 2003b). Em relação à SEDA, foram estabelecidos meios de comunicação para ajudar os protetores de animais, pessoas que são envolvidas com a causa e ajudam pontualmente animais, a assegurar a proteção e atendimento do animal. Além de e-mail e redes sociais, foi criado o "Fala Porto Alegre – 156" para atender às solicitações da sociedade (Prefeitura de Porto Alegre, 2015).

Uma política inovadora procura ser autônoma, estimulando práticas que possam vir a ser auto-sustentadas (SPINK, 2003b). Para garantir recursos fixos para o desenvolvimento dessas políticas foi sancionado em 4 de junho, a Lei Nº 969/2012 que instituiu o Fundo Municipal dos Direitos Animais em Porto Alegre, deixando evidente a separação de uma renda destinada às ações da secretaria.

Das atribuições que competem a SEDA, algumas expressam as características de uma política inovadora, como está no Quadro 3:

<b>Características</b>	<b>Algumas atribuições expressas na Lei nº 11.101/2011</b>
Autônoma	"fortalecer e apoiar as ações voltadas aos movimentos e às organizações não governamentais"
Compartilhada	"realizar convênio com clínicas veterinárias que possuam atendimento 24 (vinte e quatro) horas para animais de rua, abandonados, perdidos ou que pertençam a pessoas com renda de até 3 (três) salários mínimos e tenham sofrido alguma forma de trauma, como atropelamento ou maus-tratos"
Formadora	"organizar, gerenciar e capacitar grupo de voluntários, para dar suporte a projetos relacionados à causa animal"
Interativa	"articular e promover políticas para os animais, mediante interlocução com a sociedade civil, com agências nacionais e internacionais e com os demais Poderes e esferas da Federação"
Planejada	"promover e organizar seminários, cursos, congressos e fóruns periódicos, com o objetivo de discutir diretrizes para as políticas públicas a serem desenvolvidas e implantadas, inclusive em parceria com entidades representativas, organizações não governamentais e órgãos públicos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal"

Quadro 3 - Características Inovadoras de Políticas Públicas encontradas na Lei nº 11.101  
Fonte: A autora

<sup>2</sup> Disponível em: < [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda\\_news/cache/news20120608.html](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda_news/cache/news20120608.html)>.  
Acesso em: 16 fev 2015.

Neste sentido, pode-se ressaltar que a nível de legislação e de ações trabalhadas pela SEDA, é possível elencar algumas características trabalhadas no referencial teórico que caracterizam uma política pública inovadora, quais sejam: autônoma, compartilhada, contextual, disseminadora, formadora, interativa, nova e planejada. Ressalta-se que as outras características não citadas, tais como holística e uso de novas tecnologias podem existir, mas como o acesso aos dados ocorreu por meio da internet, isso pode ter dificultado encontrá-las. Portanto, conclui-se que a política trabalhada por esta secretaria pode, sim, ser considerada uma política pública inovadora no âmbito da gestão municipal.

## 5. Considerações finais

O objetivo deste artigo foi analisar se a política da Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA) é inovadora na sua legislação e nas suas ações. A partir da análise de documentos oficiais e de algumas ações, conclui-se que se trata sim de uma política inovadora, contendo várias características como descrito na seção anterior.

De fato, faltaram outros dados para complementar uma análise mais consistente. Certamente, melhoraria a qualidade deste trabalho se a coleta de dados pudesse contar com entrevistas e visitas técnicas. Todavia, pela distância geográfica a construção dessa nova perspectiva se tornou inviável. Assim, sugere-se que outros estudos sejam realizados a fim de atestar se a Secretaria Especial de Direitos Animais trata-se de uma política inovadora com base em outros dados, inclusive na percepção da sociedade civil.

Ao formalizar uma secretaria destinada aos direito animais no âmbito da gestão municipal, Porto Alegre, sem dúvidas, avançou em relação ao restante do Brasil. A política trabalhada na SEDA reúne em seu escopo várias ações que tentam abarcar por diferentes ângulos as problemáticas que a cidade enfrenta no que diz respeito aos animais domésticos, tais como abandono, maus tratos, descontrole populacional e a posse irresponsável de animais.

Apesar de outros governos municipais já considerarem a experiência da SEDA um caso a ser seguido, a realidade brasileira parece estar longe de progredir no que diz respeito às políticas animais. Faz-se necessário, portanto, que o debate comece a ser instaurado na própria sociedade, nos governos e também na academia. Assim, proveitoso tomar como exemplo a política inovadora da SEDA. Não apenas por ter sido a primeira secretaria destinada a este fim, mas sim por parecer uma iniciativa que tem dado certo e apontado caminhos para que outros municípios tentem também, proporcionando sua disseminação.

## Referências

AMARAL, Roberta. **Prefeito de Jundiaí conhece experiência da SEDA**. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p\\_noticia=164601&PREFEITO+DE+JUNDAI+CONHECE+EXPERIENCIA+DA+SEDA](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/default.php?p_noticia=164601&PREFEITO+DE+JUNDAI+CONHECE+EXPERIENCIA+DA+SEDA)>. Acesso em: 16 fev 2015.

BARCELLOS, Claudete. **Prefeito e primeira-dama agradecem a aprovação da SEDA**. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/camarapoa/default.php?reg=14837&p\\_secao=56&di=2011-06-30](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/camarapoa/default.php?reg=14837&p_secao=56&di=2011-06-30)>. Acesso em: 16 fev 2015.

BORINS, Sandford. Public Management Innovation: Toward a Global Perspective. **The American Review of Public Administration**, v. 31, n. 1, p. 5-21, 2001.

CÂMARA DE PORTO ALEGRE. **Projeto de Lei do Executivo PLE 017/11**. Cria a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA), no âmbito da administração centralizada do executivo municipal, com o objetivo de executar políticas públicas destinadas a saúde, proteção, defesa e bem-estar animal; e cria cargos em comissão e funções gratificadas. Disponível em: < <http://projetos.camarapoa.rs.gov.br/projetos/111648>>. Acesso em 16 fev 2015.

DUBOIS, Richard; LINS, João. **Inovação na Gestão Pública**. São Paulo: Saint Paul, 2012.

FARAH, Marte Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e política local. **Revista O&S**, v.15, n.45 - Abril/Junho – 2008.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

KOCH, Per; HAUKNES, Johan. **On innovation in the public sector – today and beyond**. Publin Report No. D20. NIFU STEP, Oslo, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATTHEWS, Mark; LEWIS, Cris; COOK, Grahame. **Public Sector Innovation: a review of the literature**. AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE - ANAO. 2009.

MORAES, Vítor B.; OLIVEIRA, Leonardo; MAROCCO, Marco A.; CASTRO, Fernando C. **Comunicações temáticas/proteção animal**. Disponível em: < [http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=14835&p\\_secao=56&di=2011-06-30](http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=14835&p_secao=56&di=2011-06-30)>. Acesso em: 16 fev 2015.

Mulgan, G. and Albury, D. **Innovation in the Public Sector**. London: Cabinet Office Strategy Unit, 2003.

PINHO, José Antônio; JACOBI, Pedro. **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PONTES, Bianca Calçada. Lei Nº 11.101/2011: análise das políticas públicas para animais domésticos e domesticados no município de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Direito Animal**. Ano 7, Volume 11, Jul - Dez 2012. P. 117-143.

PONTES, Bianca Calçada. **SEDA: exemplo de políticas públicas para animais domésticos e domesticados no município de Porto Alegre**. Porto Alegre: Buqui, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 696, de 4 de junho de 2012**. Cria o Fundo Municipal dos Direitos Animais (FMDA) e institui seu Conselho Gestor. Disponível em: <

[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu\\_doc/lei\\_complementar\\_\\_696-2012\\_-\\_cria\\_o\\_fmda.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_complementar__696-2012_-_cria_o_fmda.pdf)>. Acesso em: 28 jun 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei nº 11.101, de 25 de julho de 2011.** Cria a Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA) no âmbito da Administração Centralizada do Executivo Municipal, dispõe sobre suas competências, cria cargos em comissão e funções gratificadas, a serem lotados nessa Secretaria, e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu\\_doc/lei\\_municipal\\_11.101-2011\\_-\\_cria\\_a\\_seda\\_\(com\\_as\\_alteracoes\).pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/lei_municipal_11.101-2011_-_cria_a_seda_(com_as_alteracoes).pdf)>. Acesso em: 20 junho 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Secretaria Especial dos Direitos Animais.** Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/seda/>>. Acesso em 19 jul 2015.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS. **Bento Gonçalves busca exemplo de direitos animais na SEDA.** Disponível em: <  
[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda\\_news/cache/news20120608.html](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda_news/cache/news20120608.html)>. Acesso em: 16 fev 2015.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS. **Brigitte Bardot pede à presidente Dilma revisão de leis com foco em animais para consumo humano.** 2013. Disponível em: <  
[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda\\_news/cache/news20131018.html](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda_news/cache/news20131018.html)>. Acesso em: 29 jun 2015.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS. **Mapa Estratégico.** Disponível em: <  
[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu\\_doc/mapa\\_estrategico\\_novo.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda/usu_doc/mapa_estrategico_novo.pdf)>. Acesso em: 15 fev 2015.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS ANIMAIS. **Seda realizou 118 fiscalizações na semana.** Disponível em: <  
[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda\\_news/cache/news20131018.html](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/seda_news/cache/news20131018.html)>. Acesso em: 16 fev 2015.

SPINK, Peter. A inovação na perspectiva dos inovadores. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio. **Inovação no campo da gestão pública local:** novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. (p. 23-39)

SPINK, Peter. Inovação na perspectiva dos inovadores: a experiência do Programa Gestão Pública e Cidadania. **Cadernos EBAPE.BR** - Volume I – Número 2 – Dezembro, 2003b. Disponível em: <  
[file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/Spink-2003-Cadernos\\_EBAPE.BR.pdf](file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/Spink-2003-Cadernos_EBAPE.BR.pdf)>. Acesso em: 12 jun 2015.

SPINK, Peter. **Invertendo prioridades e resolvendo problemas: inovação na perspectiva dos inovadores.** Oficina de Avaliação de Políticas Públicas. São Paulo: FGV, 2003a.